



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

GMS-WP-173-10/16

Warszawa, dnia 20 stycznia 2016 r.

KANCELARIA
Naczelnej Rady Adwokackiej

25. 01. 2016

wpłynęło

nr lcz.

244

Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

Pan Andrzej Zwara

Szanowny Panie Prezesie

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję - w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615) - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marta Golbik), z prośbą o wyrażenie opinii.

Z poważaniem

Warszawa, dnia 12stycznia 2016 r.

Grupa Posłów na Sejm RP
Klubu Poselskiego
.Nowoczesna



Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, niżej podpisani posłowie wnoszą:

- **o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Martę Golbik.



Wiejska 4/6/8, 00-489 Warszawa
tel. (+48 22) 694 28 16
kp-nowoczesna@kluby.sejm.pl



Mokotowska 35, 00-560 Warszawa
info@nowoczesna.org
www.nowoczesna.org

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym

Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 104 otrzymuje brzmienie:

„Art. 104. Kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i trwa do zakończenia głosowania.”;

2) w art. 107 uchyla się § 1;

3) w art. 115 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. W dniu głosowania aż do zakończenia głosowania, a jeżeli głosowanie odbywa się w dwóch kolejnych dniach – w okresie od początku pierwszego dnia głosowania do zakończenia głosowania, zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania.”;

4) w art. 117:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„ § 1. Komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani przysługuje, w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów do zakończenia kampanii wyborczej, prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych, w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców.”;

b) w § 6 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) ramowy podział czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w okresie

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 849, 951 i 1529 oraz z 2014 r. poz. 179, 180 i 1072 oraz z 2015 r. poz. 1043, 1044 i 1045.

od 15 dnia przed dniem głosowania do zakończenia kampanii wyborczej,”;

5) w art. 119 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Niezależnie od prawa, o którym mowa w art. 117 § 1, każdy komitet wyborczy może od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do zakończenia kampanii wyborczej rozpowszechniać odpłatnie audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych.”;

6) w art. 326 w § 5 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„W przypadku zarządzenia ponownego głosowania, o którym mowa w art. 292, w okresie od 9 dnia przed dniem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej Telewizja Polska i Polskie Radio rozpowszechniają nieodpłatnie audycje wyborcze przygotowywane przez komitety obu kandydatów, z tym że łączny czas wynosi 6 godzin w Telewizji Polskiej i 8 godzin w Polskim Radiu.”;

7) uchyla się art. 498;

8) art. 500 otrzymuje brzmienie:

„Art. 500. Kto, w związku z wyborami w dniu głosowania aż do zakończenia głosowania, a jeżeli głosowanie odbywa się w dwóch kolejnych dniach – w okresie od początku pierwszego dnia głosowania do zakończenia głosowania, podaje do publicznej wiadomości wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów, lub wyniki sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania

– podlega grzywnie od 500 000 do 1 000 000 złotych.”;

9) art. 516 otrzymuje brzmienie:

"Art. 516. Do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 494-496, art. 499, art. 503, art. 504a-505a oraz art. 511-513a, stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia."

Art. 2. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706, z 2014 r. poz. 1871, oraz z 2015 r. poz. 1045 i 1485) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 29:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kampania referendalna rozpoczyna się z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum i trwa do zakończenia głosowania.”,

b) uchyla się ust. 3;

2) art. 32 otrzymuje brzmienie:

„Art. 32. W dniu głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyników referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania.”;

3) art. 69 otrzymuje brzmienie:

„Art. 69. Kto prowadzi kampanię referendalną z naruszeniem zakazów określonych w art. 29 ust. 2 albo art. 31, podlega karze grzywny.”,

Art. 3. W ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 38 otrzymuje brzmienie:

„Art. 38. Kampania referendalna rozpoczyna się z dniem ogłoszenia odpowiednio uchwały Sejmu, postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej lub postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu referendum i trwa do zakończenia głosowania.”;

2) w art. 39 uchyla się ust. 1;

3) w 41 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W dniu głosowania aż do zakończenia głosowania, a jeżeli głosowanie odbywa się w dwóch kolejnych dniach – w okresie od początku pierwszego dnia głosowania do zakończenia głosowania, zabronione jest podawanie do wiadomości publicznej wyników badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań głosujących w referendum i wyników referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania.”;

4) uchyla się art. 84;

5) art. 85 otrzymuje brzmienie:

„Art. 85. Kto w dniu głosowania aż do zakończenia głosowania, a jeżeli głosowanie odbywa się w dwóch kolejnych dniach – w okresie od początku pierwszego dnia głosowania do zakończenia głosowania, podaje do wiadomości publicznej wyniki badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań głosujących w referendum i przewidywanych wyników referendum lub wyniki sondaży przeprowadzanych w dniu głosowania

- podlega grzywnie od 500 000 do 1 000 000 złotych.”.

6) art. 88 otrzymuje brzmienie:

„Art. 88. Do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 80-82 stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.”.

Art. 4. Do wyborów, w których kampania wyborcza rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz do referendum ogólnokrajowego i lokalnego, w których kampania referendalna rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy.

Potrzeba przyjęcia proponowanego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym wynika z konieczności dostosowania polskiego systemu wyborczego do realiów współczesnych stosunków społecznych i politycznych w zakresie dotyczącym prowadzenia kampanii wyborczej i referendalnej w dniach poprzedzających głosowanie i w dniach głosowania.

Celem projektu jest zniesienie zakazów:

- agitacji wyborczej i prowadzenia kampanii referendalnej w dniu poprzedzającym wybory i referenda oraz w dniu wyborów i referendów poza lokalem, w którym odbywa się głosowanie,
- publikowania w dzień przed wyborami i referendum sondaży wyborczych i referendalnych, badań opinii publicznej dotyczących zachowań głosujących.

Nowelizacja uwzględnia głębokie zmiany w zachowaniach wyborców, jakie są skutkiem rozwoju stosunków społecznych oraz rozwoju mediów elektronicznych, w tym Internetu, związanych z przekazywaniem informacji na temat wyborów i preferencji głosujących.

Pierwszym powodem, dla którego zakaz agitacji w dniu wyborów powinien zostać zniesiony jest to, że pierwotne merytoryczne *ratio legis* tego rozwiązania jest już dawno nieaktualne. Cisza wyborcza została po raz pierwszy wprowadzona w po I Wojnie Światowej w Republice Weimarskiej celem niedopuszczenia do brutalizacji kampanii wyborczej zwłaszcza w samym dniu wyborów, kiedy dochodziło do licznych incydentów naruszających spokój wyborów. Cisza wyborcza w dniu wyborów miała służyć ostudzeniu emocji zwolenników poszczególnych ugrupowań. Życie polityczne współczesnej Polski dalece różni się od tamtych standardów nie ma więc potrzeby, by w polskim prawie istniała regulacja stworzona z myślą o zupełnie innych realiach.

Nie ma uzasadnienia teza zwolenników ciszy wyborczej o tym, że dzień wolny od kampanii wyborczej pozwala wyborcom podjąć wyważoną i racjonalną decyzję o tym, na kogo oddać głos w dniu wyborów. Badania nie potwierdzają tej tezy – wg CBOS w pierwszej turze wyborów prezydenckich w roku 2015 decyzję w okresie obowiązywania ciszy wyborczej (tj. sobotę przedwyborczą lub niedzielę wyborów) podjęło zaledwie 11% wyborców. Badania z roku 2011

(wybory parlamentarne) również wskazują, że Polacy nie podejmują ostatecznej decyzji w okresie obowiązywania ciszy wyborczej – tak uczyniło zaledwie 12% wyborców. Nie jest więc prawdą, że cisza wyborcza skłania rzesze wyborców do namysłu i refleksji nad kandydatami oraz ich programami. Można jednocześnie oczekiwać, że aktywna kampania wyborcza tuż przed wyborami skłoni wahających się wyborców do pójścia do urn i zwiększy w ten sposób frekwencję.

Obecność ciszy wyborczej w polskim prawie nie przystaje też do rzeczywistości XXI wieku. W Polsce instytucja ta pojawiła się w roku 1989, gdy środki masowego przekazu miały charakter jednokierunkowy (prasa, radio, TV). Jasny był więc wtedy podział na nadawców (których można było kontrolować w celu wykrywania ewentualnych naruszeń ciszy wyborczej) i odbiorców. W połowie drugiej dekady XXI wieku środki masowego przekazu działają jednak zupełnie inaczej – powszechny jest dostęp do Internetu (w 2015 korzystało z niego 70% Polaków, a dla 32% obywateli sieć jest pierwszym źródłem informacji). Coraz popularniejsze są też portale społecznościowe - Facebook ma 20 mln polskich użytkowników, a Twitter - 3,5 mln. Specyfiką serwisów społecznościowych (a także forów dyskusyjnych na portalach informacyjnych) jest zaś to, że nie ma tam granicy między odbiorcami i nadawcami. Zacierają się też podziały na wypowiedzi publiczne i prywatne. Sprawia to, że bardzo trudno jest tam zarówno jasno zidentyfikować przypadek niedozwolonej agitacji, jak i wykryć i ukarać jej sprawcę. Prowadzi to do pytania o realną granicę ciszy wyborczej w Internecie oraz do nierozstrzygalnych sporów na temat tego czy tzw. lajk albo zdjęcie z lokalu wyborczego jest już naruszeniem ciszy wyborczej. Nie służy to budowaniu szacunku do państwa, prawa i procesu wyborczego.

Cisza wyborcza w swojej obecnej formie jest rozwiązaniem premiującym ugrupowania ubiegające się o reelekcję i kontrolujące media publiczne. Choć w dzień przedwyborczy agitacja jest zabroniona, to jednak nie jest wtedy nielegalne głośne i medialne otwarcie jakiejś inwestycji czy opublikowanie w programie informacyjnym materiału np. o dobrej sytuacji gospodarczej w kraju lub nawet emisja filmu propagującego wartości partii rządzącej. W ten sposób można zasugerować niezdecydowanym wyborcom reelekcję rządzącego ugrupowania – ugrupowania opozycyjne nie mają takiej możliwości. Narusza to równy dostęp do mediów rywalizujących partii lub stronników rozwiązań, o których przesądzić ma referendum. Skrajnym przykładem takiego wykorzystania ciszy wyborczej było wydarzenie, do którego doszło w roku 1996 w Rosji – gdy istniało realne zagrożenie, że wybory prezydenckie wygra komunista, ubiegający się o reelekcję prezydent nakazał publicznym mediom wieczorem w przedwyborczą sobotę emisję filmów o zbrodniach

komunistycznych.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana.

Obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego, ustawy o referendum ogólnokrajowym i ustawy referendum lokalnym przewidują instytucję tzw. ciszy wyborczej rozpoczynającej się 24 godziny przed dniem głosowania i trwającej do zakończenia głosowania. W trakcie ciszy wyborczej obowiązuje w Polsce zakaz agitacji wyborczej oraz zakaz prowadzenia kampanii referendalnej. W tym czasie obowiązuje także zakaz publikowania jakichkolwiek sondaży wyborczych i referendalnych oraz badań opinii publicznej dotyczących zachowań głosujących. Za naruszenie tych zakazów Kodeks wyborczy i ustawy dotyczące referendów przewidują kary grzywny.

Należy podkreślić, że instytucja ciszy wyborczej nie istnieje w prawie połowie krajów Unii Europejskiej – nierzadko o długich tradycjach demokratycznych. Ograniczeń takich jak w polskim systemie wyborczym nie ma m.in. w Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii, Danii, Szwecji, Finlandii, Estonii czy Irlandii. Ciszy wyborczej nie ma też w Stanach Zjednoczonych. Mimo to nie ma żadnych zastrzeżeń co do jakości demokracji oraz procesu wyborczego w tych państwach.

3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Ustawa zniesie zakazy dotyczące kampanii wyborczej i kampanii referendalnej obowiązujące na dzień przed głosowaniem oraz w dniu głosowania aż do zakończenia głosowania. W tym zakresie dokonywane są symetryczne zmiany w ustawie – Kodeks wyborczy, ustawie o referendum lokalnymi ustawie o referendum ogólnokrajowym (art. 1–3 projektu). W ich efekcie od początku kampanii do jej zakończenia, wyznaczonego końcem głosowania będzie możliwa w kampanii wyborczej agitacja wyborcza oraz w kampanii referendalnej zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień i rozdawanie ulotek. Zachowany zostanie zakaz prowadzenia kampanii wyborczej i referendalnej w lokalu w którym przeprowadzane jest głosowanie oraz na terenie budynku, w którym się on znajduje oraz pozostałe zakazy dotyczące ich prowadzenia na terenie urzędów, zakładów pracy i jednostek służb mundurowych.

Ustawa ogranicza też zakres zakazu publikowania sondaży wyborczych, badań opinii publicznych i preferencji głosujących w wyborach i referendach ograniczając czasowo ten zakaz jedynie do dni, w których odbywa się głosowanie. Ze względu na to, że w przypadku wyborów i referendum

ogólnokrajowego przewidziana jest możliwość głosowania w ciągu kolejnych dwóch dni, w takich przypadkach zakaz ten będzie dotyczył pierwszego dnia w całości i drugiego do zakończenia głosowania.

Konsekwencją powyższych zmian będą odpowiednie zmiany przepisów karnych nowelizowanych ustaw polegające na zniesieniu kar za naruszenie ciszy wyborczej oraz ograniczeniu karalności publikowania sondaży do czasu głosowań. Rodzaj kar i ich wołość pozostaną bez zmian (art. 1 pkt 7-9, art. 2 pkt 3 oraz art. 3 pkt 4-6)

Dodatkową konsekwencją głównych zmian jest także konieczność zmian przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących prawa do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych, w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców art. 1 pkt 4).

4. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

W zakresie skutków społecznych nastąpi wzrost frekwencji wyborczej dzięki wydłużeniu okresu, w którym potencjalni uczestnicy głosowania będą otrzymywali aktualne informacje o wyborach i referendach. Zwiększy się zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi. Nastąpi zwiększenie pozytywnego odbioru całego procesu wyborczego. Wyeliminowane zostaną negatywne zachowania społeczne w Internecie dezawuuujące powagę procedur i zakazów wyborczych.

Ustawa nie będzie miała odczuwalnych skutków gospodarczych i finansowych poza nieznacznym zwiększeniem przychodów firm reklamowych i opracowujących sondaże oraz potencjalnym zwiększeniem wydatków podmiotów prowadzących kampanie wyborcze i referendalne, co będzie związane z ich wydłużeniem.

Projekt nie pociąga za sobą skutków prawnych, z wyjątkiem konieczności zmian przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 117 § 6 Kodeksu wyborczego w związku ze zmianą upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie. Zmiany te jednak nie będą miały istotnego znaczenia w porównaniu z obecną treścią rozporządzenia. W pozostałym zakresie skutki prawne nie będą miały miejsca dzięki przepisowi przejściowemu zawartemu w art. 4 projektu przewidującemu stosowanie przepisów dotychczasowych do wyborów i referendów zarządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy

5. Projekt nie pociąga za sobą obciążenia finansowego budżetu państwa i budżetów

jednostek samorządu terytorialnego.

6. Projekt w zakresie swojej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

7. Wejście w życie ustawy

Proponuje się aby ustawa weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Długie *vacatio legis* pozwoli organom stosującym przepisy nowelizowanych ustaw na właściwie przygotowanie do wdrożenia zmian oraz pozwoli Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji przygotować i wydać nowe rozporządzenie na podstawie art. 117 § 6 Kodeksu wyborczego.