

48 1. 0 + 1. 11. 10. 2015. 11~

Poznań, 9 kwietnia 2015 r.

Opinia w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie swobody rozmieszczania materiałów wyborczych.

Założenia projektu uchwały

Zgodnie z projektem uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie swobody rozmieszczania materiałów wyborczych, każda osoba kandydująca w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, na wójta, burmistrza i prezydenta miasta, jak również do organów jednostek pomocniczych w mieście, w okresie od rozpoczęcia kampanii wyborczej aż do końca trzydziestego dnia po dniu wyborów, ma mieć możliwość rozmieszczania materiałów wyborczych, w szczególności plakatów, afiszy, haseł i nośników multimedialnych na mieniu Miasta Poznania.

Projekt uchwały wskazuje, iż mienie Miasta Poznania ma być rozumiane bardzo szeroko – jest to mienie stanowiące własność Miasta Poznania, a także mienie zarządzane przez Miasto Poznań – w tym również mienie zarządzane przez miejskie jednostki budżetowe, miejskie zakłady budżetowe, jednostki pomocnicze, którym mienie zostało powierzone w zarząd, spółki prawa handlowego, w których Miasto Poznań, bezpośrednio lub pośrednio posiada pozycję dominującą, organizacje pozarządowe, odnośnie których Miasto Poznań, bezpośrednio lub pośrednio posiada pozycję dominującą. Z projektu uchwały wynika, iż odpowiadające przepisom prawa rozmieszczenie materiałów wyborczych nie ma podlegać opłatom i nie ma stanowić źródła dochodu Miasta Poznania.

Zgodnie z projektem uchwały zamiar rozmieszczenia materiałów wyborczych na mieniu Miasta Poznania ma podlegać zgłoszeniu. Zgłoszenia takiego powinien dokonać komitet wyborczy lub kandydat. W zgłoszeniu mają zostać podane: treść materiału wyborczego oraz dane kontaktowe, w tym adres poczty elektronicznej kandydata albo komitetu wyborczego, w zależności od tego, jaki podmiot jest dokonującym zgłoszenia. W zgłoszeniu nie jest wymagane podanie lokalizacji rozmieszczenia materiałów wyborczych. Prezydent powinien określić, jedną dla całego terenu Miasta Poznania, jednostkę organizacyjną Urzędu Miasta Poznania uprawnioną do przyjęcia zgłoszenia zamiaru rozmieszczenia materiałów wyborczych. Prezydent może również zgłosić sprzeciw w terminie 3 dni od dnia zgłoszenia zamiaru rozmieszczania materiałów wyborczych, w sytuacji, gdy treść materiału wyborczego jest sprzeczna z prawem. Nie zgłoszenie w terminie sprzeciwu jest uważane za wyrażenie zgody na rozmieszczenie materiałów wyborczych na mieniu

Miasta Poznania.

Zgodnie z projektem uchwały rozmieszczenie materiałów wyborczych nie może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu, uniemożliwiać korzystania z infrastruktury publicznej i pełnienia przez nią jej funkcji, naruszać substancji mienia Miasta Poznania, w szczególności prowadzić do trwałych ubytków. Projekt uchwały zakłada również, iż w wyborach do organów jednostek pomocniczych stosuje się przepis art. 110 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.), zgodnie z którym plakaty i hasła wyborcze należy umieszczać w taki sposób, aby można je było usunąć bez powodowania szkód. Służby porządkowe mają być uprawnione do zdemontowania materiału wyborczego, którego treść lub sposób rozmieszczenia są sprzeczne z prawem, którego rozmieszczenie nie spełnia określonych wcześniej warunków lub którego zamiar rozmieszczenia nie został zgłoszony. O fakcie i przyczynie demontażu materiału wyborczego, służba porządkowa ma informować pocztą elektroniczną podmiot dokonujący zgłoszenia zamiaru rozmieszczenia materiału wyborczego, jeśli zgłoszenie miało miejsce.

Ocena projektu uchwały

Projekt uchwały Rady Miasta dotyczy kwestii w mojej ocenie uregulowanej w sposób wyczerpujący w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 roku Nr 21, poz. 112 ze zm.). Ustawa ta wskazuje zasady przeprowadzania kampanii wyborczej, m.in. reguluje także sposób rozmieszczania materiałów wyborczych – ich publikację, jak również ich usuwanie. Ustawa wskazuje organy odpowiedzialne za wyznaczanie miejsc przeznaczonych na publikację materiałów wyborczych, zawiera także szereg ograniczeń dotyczących rozmieszczania tego typu materiałów. W konsekwencji Rada Miasta nie ma kompetencji do podejmowania uchwały w przedmiocie objętym opiniowanym projektem. Niezależnie od tego zwracam uwagę na dodatkowe okoliczności, o których niżej mowa.

Zgodnie z art. 114 ustawy Kodeks wyborczy, wójt, niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej zapewni na obszarze gminy odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych oraz poda wykaz tych miejsc do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Oznacza to, iż Prezydent Miasta Poznania, niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej, jest zobowiązany wskazać na terenie Miasta Poznania miejsca przeznaczone na bezpłatne rozmieszczanie materiałów wyborczych – chodzi tu jednak

o wydzielone i wyraźnie wskazane miejsca, a nie o wszelkie miejsca będące mieniem Miasta Poznania. Brak jest regulacji, które nakazywałyby miastu udostępnianie jego mienia dla celów rozmieszczania materiałów wyborczych.

Mienie Miasta Poznania zostało w projekcie uchwały określone bardzo szeroko. Zgodnie z projektem uchwały mienie Miasta Poznania dotyczy nie tylko mienia stanowiące własność Miasta Poznania, ale i mienia przez Miasto Poznań zarządzanego – w tym również mienia zarządzanego przez miejskie jednostki budżetowe, miejskie zakłady budżetowe, jednostki pomocnicze, którym mienie zostało powierzone w zarząd, spółki prawa handlowego, w których Miasto Poznań, bezpośrednio lub pośrednio posiada pozycję dominującą, organizacje pozarządowe, odnośnie których Miasto Poznań, bezpośrednio lub pośrednio posiada pozycję dominującą. W tak dużym mieście jak Poznań, jest to niezwykle rozbudowana grupa podmiotów, posiadająca bardzo zróżnicowane mienie. W skład tak rozumiane mienia Miasta Poznania wchodzi m.in. wszelkiego rodzaju budynki, wiaty, słupy ogłoszeniowe, przystanki, ogrodzenia a także pasy drogowe, które stanowią własność Miasta Poznania bądź znajdują się w jego zarządzie. Sprawa dotyczy więc znacznej części przestrzeni publicznej w Poznaniu.

Projekt uchwały nie bierze pod uwagę ograniczeń wynikających z ustawy Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 108 § 1 pkt 1 i 2 – zabrania się prowadzenia agitacji wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów jak również na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie. Należy wziąć pod uwagę, iż część mienia Miasta Poznania to właśnie urzędy administracji samorządu terytorialnego, a także zakłady pracy. Zgodnie z § 2 wskazanego artykułu zabroniona jest agitacja wyborcza na terenie szkół wobec uczniów – wiele spośród miejskich jednostek organizacyjnych to właśnie szkoły i zespoły szkół. Ponadto, zgodnie z art. 107 § 2 ustawy Kodeks wyborczy, agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona – lokale wyborcze w większości znajdują się w obiektach będących własnością Miasta Poznania, albo przez Miasto Poznań zarządzanych.

Należy pamiętać również o tym, że zgodnie z art. 107 § 1 ustawy Kodeks wyborczy, w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione. Projekt uchwały zakłada jednak, iż rozmieszczanie materiałów wyborczych może następować w okresie od rozpoczęcia kampanii wyborczej aż do końca trzydziestego dnia po dniu wyborów. W projekcie uchwały brak jest zapisu

zakazującego rozpowszechniania materiałów wyborczych w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem. W mojej ocenie, brak jest również uzasadnienia dla możliwości rozmieszczania materiałów wyborczych po dniu przeprowadzenia wyborów, na co uregulowania projektu uchwały pozwalają.

Ponadto należy wziąć pod uwagę, że część budynków będących własnością Miasta Poznania, jak również będących w jego zarządzie, została wpisana do rejestru zabytków, co ogranicza możliwość dowolnego rozmieszczania materiałów wyborczych na ich terenie, a także na ich elewacji. Szczegółowe regulacje dotyczące wskazanej kwestii znajdują się w ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 roku, poz. 1446).

Zgodnie z projektem uchwały zamiar rozmieszczenia materiałów wyborczych ma podlegać zgłoszeniu. Istotne jest, iż w zgłoszeniu nie trzeba jednak podawać lokalizacji rozmieszczenia materiałów wyborczych, co w praktyce powoduje brak jakiejkolwiek kontroli Miasta Poznania nad miejscem rozmieszczania materiałów, a także całkowitą dowolność w umieszczaniu plakatów, afiszy itp. Miasto nie będzie mieć w ten sposób również kontroli nad ilością materiałów pojawiających się w danym miejscu – może to doprowadzić przykładowo do zaklejania jednych plakatów, innymi plakatami.

Sprawą zgłoszeń ma zająć się określona przez Prezydenta Miasta jednostka organizacyjna Urzędu Miasta Poznania, co niewątpliwie spowoduje zwiększenie zadań wybranej jednostki organizacyjnej. Zwłaszcza w okresie poprzedzającym wybory, jednostka może zostać „zalana” falą zgłoszeń zamiaru rozmieszczenia materiałów wyborczych. Ponadto ewentualny sprzeciw w sprawie rozmieszczenia materiałów wyborczych może zgłosić jedynie Prezydent (choć sprawami zgłoszeń ma zajmować się jednostka organizacyjna Urzędu Miasta) w bardzo krótkim, 3-dniowym terminie. Sprzeciw taki może zostać zgłoszony jedynie wówczas, gdy treść materiału wyborczego jest sprzeczna z prawem – przesłanka dopuszczalności sprzeciwu została więc określona bardzo wąsko. Sprzeciw wydany po terminie, bądź dotyczący innych przesłanek niż przesłanka sprzeczności z prawem, ma być uważany za niezgłoszony. Taka regulacja uniemożliwia reakcję miasta, w sytuacji, gdy zostanie stwierdzone, iż materiały wyborcze co prawda są zgodne z prawem, ale z innych przyczyn nie powinny zostać opublikowane.

W § 4 ust. 1 projektu uchwały wskazano, iż rozmieszczenie materiałów wyborczych nie może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu, uniemożliwiać korzystania z infrastruktury publicznej i pełnienia przez nią jej funkcji, naruszać substancji mienia Miasta Poznania, w szczególności

prowadzić do trwałych ubytków. W świetle tych uregulowań pojawia się pytanie, co w sytuacji, gdy rozmieszczenie materiałów wyborczych przykładowo spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, bądź spowoduje trwały ubytek w mieniu Miasta Poznania. Nie zostało w żaden sposób uregulowane, kto będzie ponosił odpowiedzialność za tego typu sytuacje – czy będzie to odpowiedzialność komitetu wyborczego / kandydata, czy też odpowiedzialność Miasta Poznania? Nadmienić trzeba, iż możliwość sprawdzenia przez Miasto Poznań, czy materiały wyborcze spełniają zasady bezpieczeństwa, jest iluzoryczna, w sytuacji, gdy w zgłoszeniu nie zostanie podane, gdzie materiały wyborcze zostaną rozmieszczone.

Projekt uchwały zakłada możliwość demontażu materiałów wyborczych przez służby porządkowe, nie wskazuje jednak, kto ponosić ma koszty tego typu interwencji. Na służby porządkowe projekt uchwały nakłada dodatkowo obowiązek informacyjny – podmiot, którego materiały wyborcze zostały zdemonstrowane, powinien zostać w drodze elektronicznej o tym fakcie powiadomiony, o ile dokonał zgłoszenia zamiaru rozmieszczenia materiału wyborczego.

W § 4 ust. 2 projektu uchwały wskazano, iż w wyborach do organów jednostek pomocniczych stosuje się przepis art. 110 § 3 ustawy Kodeks wyborczy. Niezrozumiałe jest ograniczenie konieczności umieszczania plakatów i haseł wyborczych w taki sposób, aby można je było usunąć bez powodowania szkód, jedynie w wyborach do organów jednostek pomocniczych – zdaje się, iż taka regulacja powinna dotyczyć wszelkich przeprowadzanych wyborów.

Projekt uchwały w sprawie swobody rozmieszczania materiałów wyborczych zdaje się przeczyć podstawowym celom Miasta Poznania, jakimi są walka o ład i porządek na terenie miasta. Niekontrolowane i niemal niczym nieograniczone możliwości rozmieszczania materiałów wyborczych, w konsekwencji mogą doprowadzić do zaśmiecenia przestrzeni publicznej. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 110 § 1 ustawy Kodeks wyborczy, na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać plakaty i hasła wyborcze wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia. Wspomniana w przepisie zgoda jest gwarancją kontroli nad rozmieszczaniem materiałów wyborczych. Komitety wyborcze / kandydaci mają więc możliwość umieszczania swoich materiałów zarówno na obiektach publicznych, jak i prywatnych, po uzyskaniu zgody właściciela obiektu, a obowiązku uzyskania zgody nie należy traktować jako ograniczenia dla swobody rozmieszczania materiałów wyborczych. Istnieje również możliwość ustawiania własnych urządzeń ogłoszeniowych przez komitety wyborcze czy kandydatów. Ponadto, jak zostało już

wskazane, Prezydent Miasta wyznacza miejsca na terenie miasta, gdzie można w sposób nieodpłatny publikować materiały wyborcze. Idea, by zgłoszenie zamiaru rozmieszczenia materiałów wyborczych zastąpiło dotychczasowy obowiązek uzyskania zgody na rozmieszczenie materiałów wyborczych, może spowodować dla Miasta Poznania liczne problemy. Uchwała może doprowadzić do sytuacji, w której swoboda rozmieszczania materiałów wyborczych przekształci się w samowolę w umieszczaniu afiszy, plakatów, banerów etc.

Należy również pamiętać o zarządzeniu Prezydenta Miasta Poznania z dnia 26 marca 2012 roku, w sprawie zasad umieszczania urządzeń reklamowych i szyldów na nieruchomościach Miasta Poznania. Wskazane zarządzenie zostało wprowadzone w celu zapewnienia porządku i ładu w przestrzeni publicznej, wyeksponowania obiektów o szczególnym znaczeniu dla Miasta Poznania, a także poprawy odbioru informacji umieszczanych na urządzeniach reklamowych. Wprowadzone w nim ograniczenia nie są jednak podyktowane chęcią ograniczenia swobody publikacji materiałów wyborczych, a jedynie założeniem dbałości o ład estetyczny w mieście. Rozmieszczanie materiałów wyborczych na terenie miasta nie jest jedynym sposobem agitacji wyborczej – komitety wyborcze i kandydaci mają również możliwość organizacji spotkań z wyborcami, a także prezentacji swoich kandydatur za pomocą szeroko rozumianych mediów.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane argumenty, jak również zagrożenia płynące z projektu uchwały, należy uznać, iż przedstawiony projekt uchwały w obecnym kształcie jest bezzasadny. Kwestia rozmieszczania materiałów wyborczych została w sposób wyczerpujący uregulowana ustawą Kodeks wyborczy, z którą to projekt uchwały jest częściowo sprzeczny. Ponadto projekt uchwały stoi w sprzeczności z działaniami Miasta Poznania zmierzającymi do zachowania porządku i ładu przestrzennego na terenie miasta. Projekt rodzi również dodatkowe koszty, nie dając miastu w zamian żadnych korzyści. Ponadto realizacja projektu uchwały nałożyłaby na Miasto Poznań dodatkowe obowiązki, których zasadność jest wątpliwa.

HENRYK KULIGOWSKI

RADCA PRAWNY