

# PRZEGLĄD WYBORCZY

\*

*Biuletyn informacyjny*

*9-10/2008*



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Alicja Kicińska oraz zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Redakcja – Kazimierz Wojciech Czaplicki, kierownik Biura

Skład komputerowy – Elżbieta Cieślak

Oddano do druku – 30 października 2008 r.

*Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” Krajowe Biuro  
Wyborcze będzie wdzięczne za każdorazowe wskazanie źródła informacji.*

**Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie**

**[www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)**

<b>SPIS TREŚCI</b>	<b>Str.</b>
* Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej	3
* Ważność wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu nr 21, sprawozdania finansowe z wyborów	3
* Wyjaśnienia i opinie	3
* Wybory samorządowe w trakcie kadencji i referenda lokalne	8
* Narada z komisarzami wyborczymi	9
* Współdziałanie i wymiana doświadczeń	44

## **POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 15 i 29 września oraz 13 i 27 października 2008 r.

- \* W dniu 10 września 2008 r. Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych stwierdził ważność wyborów uzupełniających do Senatu RP, przeprowadzonych w dniu 22 czerwca 2008 r. w województwie podkarpackim w okręgu wyborczym nr 21. Uchwała Sądu Najwyższego (syg. Akt III Sw 6/08) jest ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 166, poz. 1033: znajduje się też na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej.
- W związku ze stwierdzeniem przez Sąd Najwyższy ważności wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 15 września 2008 r. rozwiązała okręgową i obwodowe komisje wyborcze powołane w celu przeprowadzenia wyborów uzupełniających w okręgu wyborczym nr 21. Uchwała w sprawie rozwiązania komisji jest ogłoszona w Monitorze Polskim Nr 70, poz. 633 oraz podana na stronie internetowej Komisji.
- \* Państwowa Komisja Wyborcza badała zgodność z wymogami Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, sprawozdania finansowe komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach uzupełniających do Senatu przeprowadzonych w dniu 22 czerwca 2008 r. w okręgu wyborczym nr 21. Sprawozdania złożyli pełnomocnicy wszystkich 18 komitetów zarejestrowanych w tych wyborach. Komisja po rozpatrzeniu 12 sprawozdań przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdania 9 komitetów, a 3 sprawozdania – ze wskazaniem na ich uchybienia. Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie sprawozdań jest ogłoszony w Monitorze Polskim Nr 78 poz. 693.
- \* Państwowa Komisja Wyborcza udzieliła wyjaśnień na zgłoszone pytania dotyczące zasad finansowania partii politycznych, w tym możliwości

finansowania przez partie polityczne fundacji i stowarzyszeń. Komisja wskazała, co następuje.

„Przekazywanie przez partię polityczną środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zmianami), fundacjom lub stowarzyszeniom naruszałoby przepisy ustawy, a w szczególności jej art. 34a ust. 1a. Ocena tej materii nie zależy od stosunków łączących partię z obdarowywanym (fundacją, stowarzyszeniem), zbieżności celów statutowych partii i obdarowanego ani od rodzaju zadań, które obdarowany miałby wykonywać.

Celem partii politycznej jest udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej (art. 1 ust. 1 ustawy). Temu celowi podporządkowane są konkretne zasady i formy działania określone w statucie partii (art. 9 ustawy). Finansowe wspieranie fundacji względnie stowarzyszeń nie może być uznane za służące celowi politycznemu partii. Fundacje i stowarzyszenia realizują bowiem własne cele, które nie mają charakteru politycznego lecz służą użyteczności społeczno-gospodarczej lub realizacji prawa obywateli do czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań. Jako osoby prawne podmioty te występują też zawsze we własnym imieniu i na własną rzecz (art. 1 i art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 o fundacjach — Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zmianami, preambuła i art. 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 — Prawo o stowarzyszeniach — Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zmianami).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych otrzymana subwencja może być przeznaczona tylko na działalność statutową partii. Wobec tego, że fundacje i stowarzyszenia nie realizują jakichkolwiek celów politycznych, w szczególności celu politycznego określonej partii, nie sposób uznać, że finansowanie tych podmiotów przez partię służy realizacji działalności statutowej partii politycznej. Tego rodzaju zachowanie partii naruszałoby art. 28 ust. 1 ustawy i skutkowałoby odrzuceniem przez Państwową Komisję Wyborczą informacji o otrzymanej subwencji, jak również groziłoby sankcją karną (art. 34a ust. 1a i art. 49c pkt 1 ustawy).

Z przedstawionych względów nie znajduje też usprawiedliwienia prawnego stwierdzenie, że wszystkie lub niektóre cele statutowe fundacji lub stowarzyszenia mogłyby pokrywać się z celem statutowym partii politycznej, oraz, że realizacja własnych celów przez fundację lub stowarzyszenie mogłaby zostać uznana za realizację celu partii, sama zaś fundacja lub stowarzyszenie — za swego rodzaju pośrednika.

Dla dokonania wykładni powołanych wyżej przepisów kluczowe też znaczenie mają ustawowe pojęcia „wykorzystania środków” oraz „celów statutowych” bądź „celów związanych z działalnością statutową”.

Już słownikowe znaczenie wyrazu „wykorzystać” („użyć czego do określonego celu z pożytkiem dla siebie, uzyskać jakąś korzyść z czego, używając tego” — Mały słownik języka polskiego PWN, Warszawa, 1994) wskazuje na działanie podmiotu, który danego przedmiotu używa. Przekazanie przedmiotu innemu podmiotowi oznacza, że używając — wykorzystywać go będzie ten inny podmiot.

Przez „wykorzystanie środków” przez partię należy rozumieć zagospodarowanie ich w ramach działalności własnej, przez świadczenie pieniężne spełniane w zamian za świadczenie wzajemne (dostawę towaru, świadczenie usługi itp.). Przepisy ustawy gwarantują partii możliwość samodzielnego wykonywania jej zadań i zdolność do nabywania towarów i usług, które partia uznaje za niezbędne w realizacji swoich celów statutowych. Ustawa nie przewiduje natomiast żadnej formy „powierzenia” przez partię innym podmiotom wykonania zadań zmierzających do osiągnięcia jej celów statutowych.

Pojęcie „celu statutowego” bądź „celu związanego z działalnością statutową” nie może być traktowane jako oderwane od podmiotu, który ten cel chce osiągnąć. Cele statutowe partii, fundacji czy stowarzyszenia są z tymi podmiotami nierozzerwalnie związane. Nawet jednakowe brzmienie określających cele zapisów w statutach dwóch różnych podmiotów nie oznacza, że cele te są tożsame, bowiem dla każdego z nich oznaczają one cele, do którego ten właśnie podmiot dąży. W skrajnych przypadkach możliwa jest nawet sprzeczność identycznie zapisanych celów — dzieje się tak wtedy, gdy osiągnięcie celu przez jeden z podmiotów wyklucza osiągnięcie go przez drugi.

Przeznaczenie środków na cele statutowe partii oznacza zatem zagospodarowanie ich w sposób zbliżający partię do jej celów, a nie dla osiągnięcia przez inne lub bliżej nieokreślone podmioty abstrakcyjnie określonych celów czy ideałów.

Jak wyżej wskazano cele partii politycznej i fundacji lub stowarzyszenia, określone przez prawo i niepodlegające dyspozycji zainteresowanych podmiotów, są różne. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że przedsięwzięcia fundacji lub stowarzyszenia, stanowiące cel ich działania mogłyby dla partii politycznej stanowić środek do osiągnięcia celu politycznego. Już samo odróżnienie celu od środków uświadamia brak podstaw do stwierdzenia, że cele partii politycznej i fundacji lub stowarzyszenia mogą się pokrywać. Przekazywanie przez partię fundacji lub stowarzyszeniu w formie darowizny środków pochodzących z subwencji oznaczałoby, że w istocie fundacja lub stowarzyszenie realizują indywidualny cel partii politycznej, a nie ogólne cele społeczno-gospodarcze, względnie, że partia polityczna finansuje społeczno-gospodarczą działalność fundacji lub stowarzyszenia, a nie cel własny. Prawo nie przewiduje żadnej z wymienionych sytuacji.

O tożsamości celów partii politycznej i fundacji lub stowarzyszenia nie można mówić również w sytuacji, gdy w statucie partii jako jeden z celów wskazano „cywilizacyjny i gospodarczy rozwój Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa” i to samo określenie znalazłoby się jako wskazanie celu w statucie fundacji lub stowarzyszenia. Niezależnie od przedstawionych wyżej argumentów na rzecz niedopuszczalności postrzegania celów partii i fundacji lub stowarzyszenia jako tożsamy, zauważyć trzeba, że stopień ogólnikowości cytowanego określenia nie pozwala na dokonanie odpowiednich porównań.

Partie polityczne prowadząc samodzielnie działalność ponoszą również odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów ustawy, w szczególności za zgodne z ustawą gospodarowanie swoim majątkiem, a zwłaszcza środkami pochodzącymi z budżetu państwa, przekazywanymi partii w formie subwencji. Jedynie samodzielne wykorzystywanie tych środków gwarantuje partii pełną kontrolę nad prawidłowością ich zagospodarowania. Zawarcie w umowie darowizny zastrzeżeń co do sposobu wykorzystania przekazanych środków nie spełniałoby tego zadania, darczyńca nie ma

bowiem wpływu na sposób wykorzystania przedmiotu darowizny. Określenie przez partię celu, na który darowane środki miałyby zostać przeznaczone przez obdarowaną fundację lub stowarzyszenie, pozostawiałoby tym podmiotom swobodę oceny zgodności sfinansowanych z tych środków działań z celami statutowymi oraz wyboru sposobu ich wykorzystania. Przekazanie środków w tej formie mogłoby doprowadzić do sytuacji, w których sama partia, a także organy państwa uprawnione do oceny zgodności z prawem sposobu wykorzystania przez partię jej majątku, mogłyby mieć odmienne niż obdarowany podmiot zdanie w sprawie zgodności sposobu zagospodarowania tych środków przez obdarowanego z celami statutowymi partii.

Wykorzystanie majątku partii przez podmioty niepodlegające ograniczeniom wynikającym z ustawy (m. in. zakazowi prowadzenia działalności gospodarczej — art. 24 ust. 3) mogłoby prowadzić ponadto do obejścia prawa. Także z tego powodu należy uznać, że partie, podlegające rygorom wynikającym z przepisów ustawy, określających sposób gospodarowania ich majątkiem, muszą gospodarować nim samodzielnie. Podmioty obdarowane przez partię nie podlegają również obowiązkowi sprawozdawczemu i kontroli sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą w zakresie określonym przepisami ustawy, gospodarowanie przez nie majątkiem partii powodowałoby zatem ograniczenie jawności finansów partii i możliwości stwierdzenia przez organ kontrolny, czy wydatkowanie przez partię środków było zgodne z prawem.

W sprawie problematyki dysponowania przez partię polityczną środkami Funduszu Eksperckiego należy wskazać, że w świetle art. 5 ustawy o fundacjach oraz art. 34 Prawa o stowarzyszeniach w związku z art. 30 ust. 4 ustawy o partiach politycznych nie ma przeszkód do tego, by z fundacją lub stowarzyszeniem prowadzącymi stosowną działalność gospodarczą partia polityczna zawarła umowę o sporządzenie ekspertyzy lub sporządzenie wydawnictwa, związanych z działalnością statutową partii, za wynagrodzeniem płatnym z Funduszu Eksperckiego. Nie ma natomiast prawnej podstawy do dokonywania w takich sytuacjach darowizn, także darowizn obciążonych poleceniem. W szczególności, podstawy takiej nie stwarza art. 30 ust. 4 ustawy, ponieważ darowizna środków pieniężnych nie jest finansowaniem w rozumieniu tego przepisu. Co do sytuowania fundacji lub stowarzyszenia w roli



pośrednika, przez którego partia miałyby wykorzystywać środki Funduszu Eksperckiego — nie jest to prawnie dopuszczalne ze względów szczegółowo przedstawionych wyżej.

Należy także zauważyć, że podniesione kwestie dotyczą wydatkowania środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii, jednakże - ze względu na treść art. 24 ust. 2 ustawy — te same pytania dotyczą całego majątku partii. Państwowa Komisja Wyborcza nie zajmuje jednakże stanowiska w sprawie pozostałych składników majątkowych partii, bowiem badanie zgodności celów ich przeznaczenia przez partię z celami statutowymi nie należy do jej kompetencji. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest szczególnie istotne ze względu na sankcję karną określoną w art. 49c pkt 1 ustawy za przeznaczenie majątku partii na cele inne, niż określone w art. 24 ust. 2 ustawy”.

\* Państwowa Komisja Wyborcza w celu zapewnienia spójności i przejrzystości dokumentów z referendum lokalnych sporządzonych przez terytorialne i obwodowe komisje do spraw referendum, dokonała stosownych zmian we wzorach urzędowych formularzy: protokołu wyników głosowania w obwodzie, protokołu wyniku referendum oraz protokołu zbiorczych wyników głosowania. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie jest ogłoszona w Monitorze Polskim z 2008 r. Nr 70, poz. 634, jest również zamieszczona na stronie PKW w Internecie.

\* W okresie wrzesień – październik 2008 r. odbyły się: w 4 gminach wybory przedterminowe wójtów i burmistrzów (wójta Aleksandrowa, woj. łódzkie i wójta Dorohuska, woj. lubelskie oraz burmistrza Młynar, woj. warmińsko-mazurskie i burmistrza Zbąszynka, woj. lubuskie); w 54 okręgach wyborczych wybory uzupełniające do 50 rad gmin i rad miejskich oraz w 5 okręgach wyborczych wybory ponowne. Przeprowadzono 8 referendum gminnych. W dniu 7 września 2008 r. w sprawie odwołania: Wójta Gminy Chełmiec (woj. małopolskie), wójta Gminy Wizajny (woj. podlaskie), wójta Gminy Jedwabno (woj. warmińsko-mazurskie); w dniu 14 września – w sprawie odwołania Rady i Wójta Gminy Zgierz (woj. łódzkie); w dniu

21 września w sprawie odwołania Rady i Wójta Gminy Dąbrowa Zielona (woj. śląskie); w dniu 5 października – w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Zduńska Wola (woj. łódzkie) oraz Burmistrza Pyrzyce (woj. zachodniopomorskie); w dniu 26 października – w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Pionki (woj. mazowieckie). 6 referendów z tej liczby było nieważnych ponieważ uczestniczyła w nich mniejsza liczba wyborców niż 3/5 biorących udział w wyborze tych organów (art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym – Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985 ze zm). Ważne i rozstrzygające były referenda o odwołanie Wójta Zgierza (frekwencja 26%) oraz Prezydenta Zduńskiej Woli (frekwencja 29%). Szczegółowe dane o referendach są umieszczone na stronie [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) pod hasłem: wybory i referenda w trakcie kadencji.

## **NARADA Z KOMISARZAMI WYBORCZYMI**

\* W dniach 29 – 30 września 2008 r. w Centrum Szkoleniowym „Cztery Wiatry” k /Szydłowa, woj. świętokrzyskie odbyła się robocza narada Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami oraz dyrektorami zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Komisarzom wyborczym powołanym na kadencję 2008-2013 zostały wręczone akty powołania i legitymacje. Okolicznościowego wprowadzenia w obrady dokonał Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Ferdynand Rymarz, który otwierając spotkanie – powiedział:

„Szanowni Państwo!

Mam przyjemność otworzyć spotkanie komisarzy wyborczych i dyrektorów delegatur Krajowego Biura Wyborczego z Państwową Komisją Wyborczą oraz z kierownictwem Krajowego Biura Wyborczego. Bardzo serdecznie witam wszystkich Państwa, w szczególności nowych komisarzy wyborczych, którzy w bieżącym roku rozpoczęli pierwszą pięcioletnią kadencję. Witam specjalnych gości naszego spotkania: p. prof. Krzysztofa Skotnickiego z Uniwersytetu Łódzkiego, który zgodził się wygłosić referat dla Państwa, oraz honorowego dziekana korpusu komisarzy poprzedniej kadencji p. sędziego Pawła Sypniewskiego.

Nasze spotkanie – pierwsze w tym składzie – ma charakter zapoznawczo - szkoleniowy, stąd też rozpoczniemy je od wzajemnych prezentacji oraz ogólnych informacji o składzie i strukturze organów wyborczych. W spotkaniu biorą udział wszyscy sędziowie wchodzący w skład Państwowej Komisji Wyborczej, a także sekretarz Komisji i zarazem Kierownik Krajowego Biura Wyborczego. Obecni są także dyrektorzy zespołów, stanowiący kadre kierowniczą „centrali” Krajowego Biura Wyborczego: Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów, Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych, Zespołu Finansowego i Zespołu Prezydialnego, a także wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów odpowiadający za informatykę wyborczą oraz Audytor Wewnętrzny.

Tradycyjnego przedstawienia wymaga organizator i gospodarz dzisiejszego spotkania: jest to dyr. Delegatury KBW w Kielcach oraz dwaj byli kieleccy komisarze wyborczy.

Na terenie kraju działa 49 delegatur podległych służbowo Kierownikowi Krajowego Biura Wyborczego. Delegatury te obsługują działalność 51 komisarzy wyborczych; dwie delegatury tj. w Kielcach i Opolu mają do obsługi po 2 komisarzy.

Na 51 działających w kraju komisarzy wyborczych, aż 41 rozpoczęło swoją pierwszą kadencję w bieżącym roku. Jest to prawdziwa rewolucja kadrowa, największa zmiana, jaką kiedykolwiek przechodziliśmy, bowiem charakter tej pracy – obok doskonałej znajomości prawa wyborczego, opiera się przede wszystkim na zdobytym w praktyce doświadczeniu. Na szczęście rok 2008 nie jest rokiem wyborczym, a nowo mianowani komisarze w większości posiadają praktykę wyniesioną z okręgowych komisji wyborczych. Poza tym obok komisarzy pracują doświadczeni dyrektorzy delegatur, którzy służą pomocą i radą.

W dziesiątce dotychczasowych komisarzy – dla czterech jest to druga kadencja - są to komisarze wyborczy: w Ciechanowie, Słupsku, Lublinie i Suwałkach. Pozostałych sześcioro komisarzy, dla których jest to pierwsza kadencja, posiada staż od roku do dwóch lat. Są to w kolejności czasu służby: komisarz w Opolu I; komisarz w Częstochowie; komisarz w Rzeszowie; komisarz w Nowym Sączu; komisarz w Warszawie; komisarz w Bydgoszczy.

Troje komisarzy rozpoczęło kadencje w styczniu i czerwcu br., a uchwały o ich powołaniu zostały im wręczone indywidualnie. Są to: komisarz w Jeleniej Górze; komisarz w Łodzi; komisarz w Radomiu.

Na tym spotkaniu zostaną wręczone uchwały o powołaniu oraz legitymacje służbowe pozostałym sędziom – komisarzom wyborczym.

Na zakończenie tej części oficjalnej, pragnę przytoczyć kilka uwag i rad.

1. Z dotychczasowej praktyki wiadomo, że w początkach pracy komisarza bywa czasem trudne, mentalne, przestawienie z pozycji sędziego, na funkcję i myślenie urzędnika państwowego. Sędzia z natury swojego urzędu niezawisły i niezależny, będąc komisarzem wyborczym staje się podległym Państwowej Komisji Wyborczej i ściśle podporządkowanym jej wiążącym wytycznym. Komisarz wyborczy jest ustawowym pełnomocnikiem PKW na obszarze swojego działania i pod względem urzędowym stanowi jedność z PKW. Ważne jest to w przypadku rozpoznawania przed sądami powszechnymi protestów wyborczych. Podczas takich rozpraw komisarz nie jest miejscowym sędzią, lecz pełnomocnikiem (jak adwokat) organu wyborczego, z prawem do popierania lub nie popierania protestu.
2. Organy wyborcze są niezależne od innej władzy i jej nie podlegają. Oznacza to, że ani miejscowy wojewoda, ani organy samorządowe, ani tym bardziej gremia polityczne, nie mogą wydawać komisarzom wyborczym żadnych poleceń. Komisarz wyborczy z miejscową władzą państwową i samorządową powinien mieć poprawne, merytoryczne stosunki oparte na prawie i poszanowaniu wzajemnych kompetencji. Przyjeliśmy, że komisarze proszeni o opinie w kwestiach prawnych, wyrażają je tylko w zakresie kompetencji organów wyborczych. Nie należy do nas np. opinia w sprawie wygaśnięcia mandatów wybieralnych organów jednostek samorządowych. W tym zakresie dyrektorzy delegatur znają nasz dotychczasowy tryb postępowania.
3. Jedyłą władzą, wiążącą komisarza jest Państwowa Komisja Wyborcza i od niej jest on służbowo zależny. Powołany jest on przez PKW i może być odwołany przez nią samą, a także na wniosek Ministra Sprawiedliwości i prezesa swojego sądu. W tych dwóch ostatnich przypadkach PKW bada przyczyny oraz motywy

takiego wniosku i je rozważa. Z dotychczasowej praktyki wiadomo, że przeszkodą w dalszym sprawowaniu funkcji komisarza może być np. niewykonywanie obowiązków sędziego; prawomocne skazanie dyscyplinarne, itp.

4. Wykluczone są jakiegokolwiek kontakty pozasłużbowe z gremiami politycznymi – wynika to z zasady apolityczności i bezstronności. Komisarz , ale także dyrektor delegatury, nie bywa na spotkaniach partyjnych, konwencjach, konferencjach i spotkaniach towarzyskich z politykami. Przedstawiciele partii politycznych przyjmuje jedynie oficjalnie w biurze delegatury. Preferowana jest forma pisemna załatwiania służbowych spraw.
5. Komisarz wyborczy okazuje dużą życzliwość interesantom , także politykom załatwiającym sprawy wyborcze, udziela im rad i wyjaśnień, wykazuje dużą cierpliwość w kontaktach, informuje o kwestiach proceduralnych, mając na uwadze zasadę, że to nie przeszkody formalno-administracyjne stanowią o zdobyciu mandatu wyborczego lecz przesądza o tym karta wyborcza i wola wyborców. Z punktu widzenia komisarza wszystkie partie mają równe szanse, nie tylko te, które przewodzą w sondażach, ale także te, które zaczynają dopiero swoją działalność.
6. Komisarz a media. W okresie między wyborami komisarz wykazuje dużą wstrzeźliwość medialną. Nie udziela wywiadów i ocen na tematy bieżącego życia społeczno-politycznego w swoim okręgu działania. Sytuacja zmienia się w okresie wyborczym. Z zasady jawności postępowania wyborczego wynika jawność wszelkich spraw i decyzji podejmowanych przez komisarza i komisję wyborczą. W tym wypadku komisarz występuje w telewizji, radiu, udziela prasie wyjaśnień – jest po prostu dostępny. Wyjątek stanowi jedynie udział komisarza w debatach lokalnej telewizji z udziałem polityków lub przedstawicieli komitetów wyborczych.
7. O każdym innym wydarzeniu wyborczym , o istotnych sprawach wyborczych występujących na obszarze swojego działania komisarz informuje najpierw telefonicznie sekretarza PKW, a następnie przesyła faksem informację pisemną. Do szczerości i lojalności komisarza w tym zakresie przywiązuje się dużą

wagę. Nie wyobrażam sobie ukrywania przed PKW jakiś ważnych wydarzeń i informacji.

8. Uczulamy na jeden z podstawowych obowiązków merytorycznych komisarza w wyborach samorządowych i komisarza-przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, tj. na bardzo dokładne, precyzyjne ustalenie brzmienia karty wyborczej, tak pod względem pisowni nazwisk i imion wszystkich kandydatów (bez żadnych opuszczeń), jak i w zakresie innych ustawowych elementów karty do głosowania. Jakikolwiek odstępstwo od ściśle określonych wytycznych PKW w tej mierze może skończyć się powtórными wyborami, dodatkowym wydatkiem milionów złotych z budżetu państwa i odpowiedzialnością karną.
9. Ważną jest harmonijna, lojalna i koleżeńska współpraca dyrektora delegatury z komisarzem wyborczym i odwrotnie. Ustawa mówi, że delegatury obsługują działalność merytoryczną komisarza, tak jak „centrala” KBW obsługuje PKW. Od wielu lat w praktyce oba organy PKW i KBW, realizując swoje ustawowe zadania i obowiązki, są jednym organizmem, realizującym wspólny cel, jakim jest profesjonalne, rzetelne i uczciwe przeprowadzenie wyborów i referendum. Apel o zachowanie dotychczasowego klimatu koleżeńskiej współpracy – do czego osobiście przywiązuję dużą wagę – kieruję w równej mierze do komisarzy i dyrektorów delegatur. Ze swojej strony deklaruję również koleżeńską współpracę, a że nie jest to tylko czcza deklaracja, niech świadczy klimat jaki panował dotychczas między PKW a ustępującymi komisarzami – była to atmosfera wzajemnego zrozumienia i wzajemnego szacunku. PKW pragnie wraz z Państwem komisarzami zbudować zespół ludzi odpowiedzialnych, świadomych celów i dążeń, osób zaangażowanych w to co robią, dostrzegających w pracy wyborczej ważną służbę publiczną.
10. Komisarz wyborczy ma możliwość konsultowania trudnych problemów w pierwszym rzędzie z dyrektorem delegatury, dalej może zwrócić się o radę do byłego doświadczonego komisarza wyborczego, do kolegi z sąsiedniego okręgu, wreszcie w każdej chwili może zatelefonować do urzędującego stale sekretarza PKW, który jest zawsze dostępny i chętnie służy radą. W końcu może pisemnie wystąpić o opinię do PKW. W takim wypadku odpowiedź nasza

nastąpi szybko i będzie dla komisarza wiążąca, nawet wtedy, gdy komisarz jej nie podziela. Może się także zdarzyć, że wydane przez PKW wytyczne lub decyzja budzi wątpliwości komisarza – wówczas również proszę o pilne pismo do PKW, która ponownie przeanalizuje sprawę i albo potwierdzi dotychczasowe stanowisko, albo je zmieni.

11. Czas pracy komisarza nie jest normowany i jest on rozliczany zadaniowo. Komisarz ma jednak obowiązek ustanowić raz w tygodniu parogodzinny dyżur w delegaturze i przyjmować ewentualnych interesantów oraz ma obowiązek zapoznawania się z urzędową korespondencją, która wpływa do delegatury. Powinien mieć stałą łączność telefoniczną z dyrektorem (tel. komórkowy, domowy, sekretariatu sądu) i być obecnym w delegaturze wtedy, gdy tego wymagają okoliczności. Oczywiście winien być obecny zawsze w okresie realizacji kalendarza wyborczego i czynności zarezerwowanych ustawowo dla komisarza lub przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej. Winien być dyspozycyjny i gotowy na trud, stres i nieprzespane noce, a pracę sędziego w okresie wyborów organizować tak, aby nie ucierpiały na tym obowiązki komisarza.
12. Kwestia urlopów. W czasie krótkich 2-tygodniowych urlopów wypoczynkowych, za zgodą i w trybie uchwały PKW, komisarza może zastąpić dyrektor delegatury, ale w sytuacji gdy są konieczne osobiste czynności służbowe komisarza, np. w wyborach uzupełniających, zastępcą tym musi być inny sędzia. Urlopy należy planować w czasie pozawyborczym. I tak, skoro już wiadomo, że najbliższe wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się 7 czerwca 2009 r., oznacza to, że w okresie realizacji kalendarza wyborczego, czyli od miesiąca marca do zakończenia głosowania i sporządzenia dokumentacji wyborczej, urlopów wypoczynkowych nie należy planować.
13. Na zakończenie mojego wystąpienia pragnę podzielić się z Państwem komisarzami poważną troską. Struktura najwyższego organu wyborczego – PKW oraz organów pośrednich (okręgowych) – komisarzy i okręgowych komisji wyborczych, ma skład sędziowski. Taka struktura została uznana przez demokratyczne gremia międzynarodowe za spełniające najwyższe standardy

światowe. Dość powiedzieć, że taki system posiada jedynie pięć krajów w świecie i jak widać nie jest to model dominujący. W przeszłości były już jednak projekty odejścia od tego systemu i zastąpienia sędziów – osobami rekomendowanymi przez partie polityczne. Powoływano się na dwa argumenty: sędziowie winni sprawować jedynie wymiar sprawiedliwości i nic ponad to, a zaległości w rozstrzyganiu spraw sądowych są duże; oraz przywoływano przykład większości demokratycznych krajów w świecie, w których partie polityczne na zasadzie parytetu kierują do tych organów wyborczych swoich przedstawicieli i nikt nie kwestionuje równie demokratycznego składu tych organów. Z trudem obroniliśmy dotychczasowy model, a pomogli nam w tym sami sędziowie, którzy odpowiedzialnie i solidarnie stanęli w obronie naszego systemu wyborczego. Tym razem zagrożenie jest poważniejsze, bowiem postulaty wycofania sędziów z okręgowych komisji wyborczych, już w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego, pochodzą od samych sędziów, którzy tą dźwignią nacisku posługują się w swoich żądaniach o podwyżkę płac. Żądanie wycofania sędziów z komisji wyborczych może być niebezpieczne bowiem ustawodawca nie może pozwolić sobie na groźbę nie przeprowadzenia wyborów do Europarlamentu w następstwie odmowy udziału sędziów w komisjach wyborczych. Alternatywą dla takiej sytuacji może być polityczny system kreacji składu osobowego komisji okręgowych, co będzie oznaczało upolitycznienie pośrednich organów wyborczych. Nasze zatroskanie nie wynika więc bynajmniej z obrony stanowisk sędziowskich, ale o rzecz bardziej zasadniczą. O utrzymanie niezależności politycznej organów wyborczych, która w polskich warunkach sprawdziła się znakomicie. Wszak przez 18 lat funkcjonowania tego systemu nikt nie postawił zarzutu fałszerstwa lub zniekształcenia wyników wyborów, a praworządnie przeprowadzone wybory są jednym z najważniejszych elementów demokratycznego państwa. Nie wyobrażamy sobie merytorycznej i harmonijnej pracy okręgowych komisji wyborczych przy rozbieżnych i przeciwstawnych interesach politycznych jej członków. Uważam, że w imię zachowania sprawdzonych instytucji



demokratycznych powinniście Państwo przekonać swoich kolegów sędziów co do zasadności tych racji oraz potrzeby pełnienia tej ważnej służby publicznej .

\* W części roboczej obrad kierunkowego omówienia pozycji, roli i zadań komisarzy wyborczych dokonała Beata Tokaj, dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym.

*Tekst wystąpienia poniżej.*

### **„Pozycja prawna, rola i zadania komisarza wyborczego**

1. Instytucja komisarza wyborczego funkcjonuje w polskim prawie wyborczym już blisko 20 lat. Została wprowadzona ustawą z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96) ustanawiającą w rozdziale 6 system organów wyborczych w wyborach do rad gmin, na który składały się:

1) jednoosobowe organy:

- Generalny Komisarz Wyborczy, którego powoływał i określał tryb jego działania Prezes Rady Ministrów,
- wojewódzcy komisarze wyborczy powoływani przez Generalnego Komisarza Wyborczego i będący jego pełnomocnikami na obszarze wyznaczonych województw, oraz

2) organy kolegialne:

- (terytorialne miejskie i gminne) komisje wyborcze powoływane przez właściwych terytorialnie komisarzy wyborczych, i
- obwodowe komisje wyborcze powoływane przez właściwe komisje terytorialne.

Ordynacja z 1990 r. określała status wojewódzkich komisarzy wyborczych jako organy powołane do przeprowadzenia danych wyborów. Ich pełnomocnictwa wygasły po wykonaniu zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów i rozwiązaniu terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych na terenie województwa. Ordynacja nie określała wymagań stawianych kandydatom w zakresie kwalifikacji na wojewódzkich komisarzy wyborczych, ani też sposobu

ich wyłaniania. Pomimo braku ustawowych uregulowań w tym zakresie, wszyscy powołani komisarze byli sędziami sądów powszechnych.

Rozwiązania wprowadzone Ordynacją z 1990 r. zostały pozytywnie zweryfikowane w pierwszych, pod rządami tej ustawy, wyborach do rad gmin przeprowadzonych 27 maja 1990 r. Z perspektywy czasu widoczne jest przełomowe znaczenie tych rozwiązań dla prawa wyborczego. Zapoczątkowały one proces tworzenia odrębnego i niezależnego systemu organów wyborczych, którego ważnym elementem i gwarantem było powierzenie odpowiednich funkcji wyborczych sędziom.

Postępujący od 1990 r. rozwój samorządności terytorialnej, poszerzanie kompetencji jednostek szczebla gminnego, przewidziana w ustawie ustrojowej możliwość przeprowadzania referendum o odwołanie rady gminy przed upływem kadencji sprawiły, że pozycja organów wyborczych zaczęła znacząco wzrastać. Przyczyniał się też do tego obowiązek przeprowadzania wyborów do rad w toku kadencji, a więc wyborów uzupełniających w gminach do 40 tys. mieszkańców oraz wyborów przedterminowych i nadzór nad wykonywaniem zadań związanych z organizacją tych wyborów i przestrzeganiem prawa wyborczego. Systematycznie zwiększające się potrzeby w tej dziedzinie prowadziły do kształtowania się stałej i profesjonalnej służby wyborczej.

2. Doświadczenia wojewódzkich komisarzy wyborczych z wyborów powszechnych do rad w 1990 r. oraz wyborów jednostkowych przeprowadzanych w czasie kadencji potwierdzały celowość utrzymania i umocnienia tej instytucji .

Ustawą z dnia 10 maja 1991 r. (Dz. U. Nr 53, poz. 227) nadano im status stałych organów, przy kadencyjności pełnionej przez daną osobę funkcji wojewódzkiego komisarza wyborczego; pełnomocnictwa wojewódzkich komisarzy wyborczych wygaszały bowiem z mocy prawa na 6 miesięcy przed upływem kadencji rad wybranych w wyborach, dla których przeprowadzenia zostali powołani.

Ustawą z dnia 11 października 1991 r., o referendum gminnym (Dz. U. Nr 110, poz. 473) wojewódzkim komisarzom wyborczym powierzono nowe zadania – organizację i przeprowadzanie referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Otrzymali oni również uprawnienia kontrolne dotyczące

wniosków mieszkańców gminy o odwołanie rady gminy. Postanawiali o przeprowadzeniu referendum lub o odrzuceniu wniosku, powoływali terytorialne komisje do spraw referendum oraz sprawowali nadzór nad przestrzeganiem prawa w czasie kampanii referendalnej.

Kolejne nowelizacje ustawy o referendum gminnym – w 1995 r. i 1996 r. właściwości wojewódzkich komisarzy wyborczych powierzyły zarządzenie druku kart do głosowania, udział w postępowaniach przed sądami w sprawach protestów referendalnych oraz powoływanie obwodowych komisji dla referendum przeprowadzanego w sprawie odwołania rady.

Duże zmiany w systemie organów wyborczych wprowadziła Ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 28 maja 1993 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 205). Znosiła ona instytucję Generalnego Komisarza Wyborczego i jego kompetencje przekazywała Państwowej Komisji Wyborczej. Od tego czasu do właściwości Państwowej Komisji Wyborczej należało powoływanie wojewódzkich komisarzy wyborczych i określanie trybu ich działania; natomiast kompetencje samych komisarzy pozostawały bez zmian.

3. Kolejnym etapem zmian w systemie wyborczym było wprowadzenie w 1998 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i utworzenie 16 województw w miejsce dotychczasowych 49. Reforma ta spowodowała konieczność dostosowania struktury terenowych organów wyborczych do funkcjonowania w nowym układzie terytorialnym.

Dlatego też w nowej ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602) przewidziana została obok wojewódzkiego komisarza wyborczego także instytucja zastępcy wojewódzkiego komisarza wyborczego, wyznaczonego na część obszaru województwa. Utrzymano natomiast zasadę kadencyjności pełnienia funkcji komisarskich i sędziowski skład.

Dalsze zmiany w zakresie statusu i kompetencji wojewódzkich komisarzy wyborczych nastąpiły w 2002 r. i zostały wprowadzone ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. zmieniającą ustawy: o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików

województw oraz o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220). W miejsce wojewódzkiego komisarza wyborczego i zastępcy wojewódzkiego komisarza wyborczego wprowadzono wówczas instytucję komisarza wyborczego będącego pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej działającym na obszarze części województwa. W praktyce Państwowa Komisja Wyborcza powołała i określiła właściwość terytorialną 51 komisarzy wyborczych, zaś 16 komisarzom wyborczym spośród nich, zgodnie z ustawowym upoważnieniem, powierzyła wykonywanie czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim.

Ewolucja – od 1990 r. do dnia dzisiejszego - systemu organów wyborczych wyraża się obecnie w ich umocowaniu prawnym jako stałych organów wyborczych działających na szczeblu centralnym i terytorialnym w formule: Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy. Wszystkie te funkcje wykonują sędziowie. Państwową Komisję Wyborczą powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego na wniosek prezesów tych sądów. Komisarzy wyborczych powołuje Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

Taka konstrukcja organów stanowi potwierdzoną w wieloletniej praktyce ważną gwarancję wolności i równości wyborów, a także prawidłowego i sprawnego ich przeprowadzenia.

4. W okresie od utworzenia obecnego systemu organów wyborczych odbyło się 19 akcji wyborczych o zasięgu ogólnokrajowym, w których w określonym stopniu uczestniczyli sędziowie - komisarze wyborczy, a mianowicie:
  - 1) wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990, 1995, 2000 i 2005.
  - 2) wybory do Sejmu i do Senatu w latach 1991, 1993, 1997, 2001, 2005 i 2007.
  - 3) wybory posłów do Parlamentu Europejskiego - w 2004 r.
  - 4) wybory do rad gmin w latach 1990 i 1994 r.
  - 5) wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – w 1998 r.

6) wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – w latach 2002 i 2006.

7) referenda ogólnokrajowe – uwłaszczeniowe, konstytucyjne i akcesyjne do Unii Europejskiej – w latach 1996, 1997, 2003.

Wszystkie te akcje wyborcze zostały przeprowadzone zgodnie z prawem, z zaangażowaniem i odpowiedzialnością organów i służb wyborczych. Potwierdziły też, że działalność tych organów i służb w sferze wyborczej jest politycznie bezstronna i profesjonalna.

5. Status i zadania komisarzy wyborczych regulowane są wieloma aktami prawnymi. Przede wszystkim są to ustawy, ale także rozporządzenia wydane na podstawie i w celu wykonania przepisów ustaw wyborczych i ustaw o referendach oraz przepisy stanowione przez Państwową Komisję Wyborczą.

Najszerszą regulację zawiera Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, kompleksowo określając zadania i właściwość komisarzy wyborczych w sferze wyborów samorządowych.

W tym kontekście wskazać także należy na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 marca 2002 r. określającą właściwość terytorialną komisarzy wyborczych, właściwość rzeczową w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojewódzkim oraz tryb pracy komisarzy (M.P. Nr 13, poz. 225 i Nr 37, poz. 589 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 114). Przypomnę przy tym, że zakres kompetencyjny komisarza o właściwości ogólnowojewódzkiej jest większy o pełnienie nadzoru nad organizacją wyborów do sejmiku województwa oraz ustalenie i ogłoszenie wyników wyborów do rad na obszarze województwa. Różnice w zakresie właściwości rzeczowej nie zmieniają i nie różnicują natomiast pozycji prawnej komisarzy wyborczych. Pozycja ta bowiem oparta jest na zasadzie równości. Wszyscy komisarze wyborczy są równoprawnymi pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej.

Do zadań komisarza wyborczego, wskazując je w dużym skrócie, nałożonych ordynacją samorządową należą:

- 1) powoływanie terytorialnych komisji wyborczych, organizowanie pierwszego posiedzenia wojewódzkiej komisji wyborczej oraz rozwiązywanie terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich zadań;
- 2) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. Wiąże się z tym przede wszystkim prawidłowe i terminowe powołanie komisji, czuwanie nad prawidłowym szkoleniem członków obwodowych komisji wyborczych, a także udzielanie bieżącej pomocy komisjom w wykonywaniu ich zadań, udzielanie im wyjaśnień i pomocy prawnej;
- 3) pełnienie nadzoru nad prawidłowym wykonaniem przez organy jednostek samorządu terytorialnego czynności wyborczych, w szczególności związanych z podziałem na okręgi wyborcze i obwody głosowania. Niejednokrotnie okazywało się, że interwencja komisarzy wyborczych w tych czynnościach była nieodzowna. Ordynacja przewiduje bowiem tryb skargowy w związku z ustaleniami w sprawie podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania. Przy tym, w przypadku skargi na ustalenie obwodów głosowania, postanowienie komisarza wyborczego jest ostateczne gdyż nie przysługuje na nie środek zaskarżenia.

Ponadto, zgodnie z art. 203a Ordynacji, jeżeli właściwe organy nie wykonują w terminie i zgodnie z prawem zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania, powołania obwodowych komisji wyborczych, sporządzenia spisów wyborców czy podziału gminy na okręgi wyborcze, to właśnie komisarz wyborczy stwierdza postanowieniem niewykonanie tych zadań i wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie. W razie zaś bezskutecznego upływu terminu kolejnym postanowieniem te zadania wykonuje. Jednocześnie komisarz powiadamia właściwego wojewodę o niewykonaniu lub niezgodnym z prawem wykonaniu zadań organu jednostki samorządu terytorialnego. Przypadki podejmowania podobnych postanowień miały już w praktyce miejsce;

- 4) kontrolowanie w zakresie ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą prawidłowości sporządzania spisów wyborców;
- 5) przyjmowanie zawiadomień o tworzeniu komitetów wyborczych i wydawania postanowień o ich przyjęciu lub o odmowie przyjęcia w przypadku, gdy zawiadomienie dotknięte jest wadami, które nie zostały w terminie usunięte;
- 6) przyznawanie jednolitych numerów listom kandydatów komitetów wyborczych;
- 7) badanie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych;
- 8) rozpatrywanie skarg na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego komitetom wyborczym w drodze postanowienia, na które nie przysługuje środek prawny, a zatem rozstrzygnięcie komisarza wyborczego w tym zakresie jest ostateczne.

Permanentnymi zadaniami komisarzy jest organizowanie i przeprowadzanie wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego w trakcie kadencji. W kadencji rad w latach 2002-2006 przeprowadzono 1449 wyborów: 1316 uzupełniających, 87 przedterminowych i 46 ponownych. W obecnej kadencji w latach 2006-2008 (stan na dzień 28 września 2008 r.) przeprowadzono 800 wyborów uzupełniających, 56 wyborów przedterminowych, 33 wybory ponowne.

6. Rozległe i pracochłonne zadania i czynności realizują komisarze wyborczy w referendach lokalnych dotyczących odwołania rady bądź wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Całe postępowanie w tym zakresie pozostaje w gestii i pod ścisłą kontrolą komisarzy wyborczych, przy czym niejednokrotnie czynności referendalne odbywają się w atmosferze wzajemnych podejrzeń stron uczestniczących. W poprzedniej kadencji rad odbyło się 88 referendów. Od początku zaś tego roku zostało przeprowadzonych 26 referendów, a 28 jest zarządzonych (stan na dzień 28 września 2008 r.).
7. Komisarze wyborczy wykonują też określone funkcje i zadania na podstawie innych ustaw: o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej

Polskiej, Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, o referendum ogólnokrajowym.

I tak, w wyborach Prezydenta, wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego komisarze wyborczy wchodzi z urzędu odpowiednio w skład okręgowych i rejonowych komisji wyborczych jako ich przewodniczący.

W zakresie ustawowo określonym są organami przeprowadzającymi referenda ogólnokrajowe, w szczególności sprawują nadzór nad przestrzeganiem prawa przez obwodowe komisje, rozpatrują skargi na ich działalność, ustalają wyniki głosowania na obszarze swojej właściwości i przekazują je Państwowej Komisji Wyborczej.

8. Komisarz wyborczy będąc pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej jednocześnie podlega określonemu jej zwierzchnictwu.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje kontrolę działalności komisarzy wyborczych w granicach i przy pomocy środków prawnych przewidzianych przez ustawę.

Podporządkowanie komisarzy wyborczych Państwowej Komisji Wyborczej wynika z jej pozycji najwyższego centralnego organu spośród organów wyborczych. Wprawdzie przepisy te przewidują również, iż zarówno Państwowa Komisja Wyborcza jak i komisarze wyborczy organizują i sprawują nadzór nad przeprowadzeniem wyborów zgodnie z przepisami prawa, to jednak ustawodawca ustanowił podległość komisarzy Państwowej Komisji Wyborczej. Wyraża się to uprawnieniem Państwowej Komisji Wyborczej do uchylania postanowień komisarzy wyborczych podjętych z naruszeniem prawa, rozpatrywaniem skarg na działalność komisarzy, których przedmiotem może być naruszenie prawa bądź wytycznych Komisji, a zatem w rezultacie uprawnieniem do badania, czy działania komisarza były zgodne z prawem lub wytycznymi.

Ponadto, z ogólnej kompetencji Komisji do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa, a także powoływania i odwoływania komisarzy



wyborczych wynika możliwość i konieczność reagowania przez Komisję z urzędu w przypadkach wskazujących na ewentualne nieprawidłowości.

9. Jak już wcześniej była mowa, początkowo praktyka a obecnie już ustawa określa że na stanowisko komisarza wyborczego może być powołany tylko sędzia, także w stanie spoczynku, a funkcję tę można pełnić nie dłużej niż do ukończenia 70 lat. Ustawa określa też, iż komisarza wyborczego powołuje się na określony czas 5 lat. Ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza tylko raz. Funkcja komisarza wyborczego ma zatem charakter terminowy, nie ogólnokadencyjny. Termin 5 lat sprawowania funkcji liczy się bowiem dla każdego komisarza indywidualnie, co stwarza możliwość jej pełnienia przez tę samą osobę przez okres pełnych 10 lat.
10. Zgodnie z ordynacją samorządową komisarz wyborczy pełni swoją funkcję niezależnie od sprawowania urzędu sędziego właściwego sądu. Mamy tu więc do czynienia z dwiema płaszczyznami wykonywania zadań przez tę samą osobę – jako sędziego (na płaszczyźnie zawodowej) oraz – jako komisarza wyborczego (na płaszczyźnie niezawodowej, społeczno-publicznej). Funkcja komisarza wyborczego ma charakter odrębny od sprawowania urzędu sędziego. Do statusu komisarza wyborczego nie odnoszą się atrybuty urzędu sędziego jak niezawisłość sędziowska. Sędzia wykonując funkcję komisarza wyborczego powinien natomiast kierować się pragmatyką właściwą dla urzędników państwowych. Komisarz wyborczy jest bowiem funkcjonariuszem, który przy wykonywaniu czynności wyborczych korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponosi odpowiedzialność jak funkcjonariusz publiczny. A ponadto, w zakresie wykonywania swoich obowiązków podlega nadzorowi Państwowej Komisji Wyborczej.

Komisarz wyborczy pełni swą funkcję stale, obok funkcji zawodowej sędziego, a nie tylko w związku z przeprowadzeniem konkretnych wyborów. W praktyce komisarze wykonują ustawowe zadania w ramach dyżurów, których częstotliwość i czas trwania są ustalane odpowiednio do lokalnych zwyczajów i potrzeb.

Potrzeba częstszej obecności i zaangażowania komisarzy wzrasta oczywiście w okresie przeprowadzania akcji wyborczych.

W razie czasowej niemożności pełnienia funkcji komisarza spowodowanej chorobą bądź wykorzystywaniem urlopu wypoczynkowego przysługującego sędziemu, Państwowa Komisja Wyborcza może powierzyć pełnienie tej funkcji innemu komisarzowi wyborczemu lub innej osobie dającej gwarancję rzetelnego wykonania czynności wyborczych. Oznacza to, iż poza innym komisarzem wyborczym osobą go zastępującą mógłby być dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Praktyką jest, że w razie czasowej niemożności pełnienia funkcji przez komisarza, komisarz informuje o tym z odpowiednim wyprzedzeniem Państwową Komisję Wyborczą, proponując osobę mającą go zastąpić.

Należy jednak mieć na uwadze iż „zastępstwo” w okresie czynności wyborczych na danym obszarze powinno w pierwszej kolejności przypadać innemu komisarzowi wyborczemu lub innemu sędziemu znającemu prawo wyborcze, na przykład sędziemu powoływanemu do składu komisji wyborczych.

11. Zgodnie z ordynacją samorządową komisarzom wyborczym przysługuje wynagrodzenie miesięczne. Wynagrodzenie przysługuje niezależnie od uposażenia wypłacanego z tytułu pełnionej funkcji sędziego lub sędziego w stanie spoczynku. Wynagrodzenie to nie jest obniżane z powodu czasowej niemożności pełnienia funkcji przez komisarza co oznacza, że pomimo przerwy w wykonywaniu swoich zadań komisarz wyborczych otrzymuje pełne wynagrodzenie.

Wyjątkiem jest tu jedynie zakończenie pełnienia funkcji; w takim przypadku komisarzom wyborczym przysługuje 1/30 kwoty miesięcznego wynagrodzenia za każdy dzień pełnienia obowiązków nie wyłączając dni wolnych od pracy.

12. Zarówno Państwowa Komisja Wyborcza, jak i komisarze wyborczy swoje zadania wykonują przy pomocy Krajowego Biura Wyborczego, działającego w terenie poprzez delegatury i stanowiącego stałą profesjonalną służbę urzędniczą. Krajowe Biuro Wyborcze, to organ wykonawczy Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych, spełniający jednak również wiele innych zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów i referendów, a

także z zadaniami tych organów, wynikających z innych ustaw (np. z ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, z ustawy o partiach politycznych).

W tym kontekście usytuowania i regulacji ustawowych należy zauważyć, iż przełożonym dyrektorów i pracowników jednostek organizacyjnych Biura jest Kierownik Krajowego Biura Wyborczego. Wszelkie zatem sprawy związane z obsługą organizacyjno-administracyjną i finansową komisarzy wyborczych należą do kompetencji Kierownika Biura.

Sumując na koniec różne wątki związane z funkcjonowaniem instytucji komisarza wyborczego trzeba wyraźnie powiedzieć, że praca sędziów w organach wyborczych zapewnia w zasadniczym stopniu zgodne z prawem i rzetelne przeprowadzenie akcji wyborczych, utrwała ideę niezależności i apolityczności aparatu wyborczego i buduje jego autorytet. Polskie rozwiązania i doświadczenia wyborcze w sferze prawa i praktyki funkcjonowania są zauważane i cenione na forach krajowych i międzynarodowych. Stanowi to ważny dorobek wszystkich ogniw systemu wyborczego”.

- \* Problemowy referat wygłosił prof. Krzysztof Skotnicki z Uniwersytetu Łódzkiego  
*Tekst referatu autorstwa: Anny Rakowskiej i Krzysztofa Skotnickiego złożonego do protokołu narady poniżej.*

### **„Udział komisarzy wyborczych w rozpoznawaniu protestów wyborczych**

#### **1. Podstawa prawna udziału komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych**

Komisarze wyborczy, jak wiadomo, są organami wyborczymi powoływanymi na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>1</sup> (dalej: ordynacja samorządowa). Są oni pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonymi na obszar

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547.

stanowiący część jednego województwa<sup>2</sup>. Z tej racji wypełniają powierzone im przez prawo zadania podczas wyborów samorządowych, czyli do organów stanowiących samorządu terytorialnego (rad gmin, rad powiatów i sejmików województw), jak i organów wykonawczych na szczeblu gminy (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast)<sup>3</sup>, referendum ogólnokrajowego<sup>4</sup> i referendum lokalnego<sup>5</sup>. Z mocy prawa są także przewodniczącymi okręgowych komisji wyborczych podczas wyborów Prezydenta<sup>6</sup>, wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP<sup>7</sup> i Parlamentu Europejskiego<sup>8</sup>.

Niniejsze opracowanie zwraca uwagę na jedno z zadań komisarzy wyborczych, a mianowicie ich udział w rozpoznawaniu protestów wyborczych. W analizie przede wszystkim kładziemy nacisk na problemy pojawiające się w związku ze składaniem i rozpoznawaniem protestów wyborczych podczas wyborów samorządowych. Analizowane uprawnienie komisarzy wyborczych wynika z art. 60 ust. 1 ordynacji samorządowej i niewątpliwie jest to sytuacja, z którą komisarze wyborczy mają do czynienia w przypadku protestów wyborczych najczęściej. Nieco mniejszą uwagę zwracamy natomiast na inne przypadki udziału komisarzy wyborczych w procedurze protestowej, chociaż można w tym przypadku mówić o wielu podobieństwach obowiązujących regulacji. Należy bowiem pamiętać, że komisarze wyborczy jako przewodniczący okręgowych komisji wyborczych uczestniczą również w procedurze rozpoznawania protestów wyborczych podczas wyborów Prezydenta (art. 78 ust. 4 i art. 80 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP, dalej: ordynacja prezydencka), wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 135 ust. 3 i art. 137 ust. 3 ordynacji

---

<sup>2</sup> Na temat instytucji komisarzy wyborczych zob: B. Szcześniak, *Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 337-400.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984, zmiany: Dz. U. z 2002 r. Nr 127, poz. 1089 i Nr 214 poz.1806, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, z 2005 r. Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592 i z 2007 r. Nr 25, poz. 162).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. 2003 nr 57, poz. 507, zmiany: Dz. U. z 2003 r. nr 85, poz. 782 i z 2007 r. Nr 112, poz. 766).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985, zmiany: Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 102. poz. 1055, z 2005 r. Nr 175, poz. 1457 oraz z 2007 r. Nr 112, poz. 766).

<sup>6</sup> Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, zmiany: Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z 2006 r. nr 218, poz. 1592 oraz z 2007 r. Nr 112, poz. 766).

<sup>7</sup> Art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360).

<sup>8</sup> Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U z 2004 r. Nr 25, poz. 219, zmiany: Dz. U. z 2006 r. Nr 218, poz. 1592 i z 2007 r. Nr 112, poz. 766).

wyborczej do Parlamentu Europejskiego – dalej: ordynacja europejska), jak i wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, chociaż w tym ostatnim przypadku ordynacja parlamentarna stanowi o (właściwej) komisji wyborczej, a nie o jej przewodniczącym (art. 78 ust. 4 ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP – dalej ordynacja parlamentarna) bądź o przewodniczącym lub zastępcy przewodniczącego komisji wyborczej (art. 80 ust 3 ordynacji parlamentarnej). Ponadto komisarze wyborczy będą uczestniczyć w postępowaniu w sprawie protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, gdy zostaną postawione zarzuty naruszenia przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym (art. 33 ustawy o referendum ogólnokrajowym) oraz w przypadku złożenia protestu dotyczącego odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 66 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym). Do innych przypadków udziału komisarzy wyborczych w rozpoznawaniu protestów będziemy dlatego odwoływać się tylko w niezbędnym zakresie, gdy pozwala na to tożsamość regulacji.

Przedstawiając udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych należy od razu na wstępie podkreślić, że chociaż przepisy prawa stanowią o odpowiednim stosowaniu do postępowań w sprawach z protestów wyborczych postanowień kodeksu postępowania cywilnego, postępowanie to cechuje się w porównaniu z nim wieloma odrębnościami. Zanim pokrótce je przedstawimy, wskażemy już teraz, naszym zdaniem, najważniejsze z nich. Po pierwsze więc, w sposób szczególny nazwany jest środek powodujący wszczęcie postępowania – protest, podczas gdy w ogólnym postępowaniu nieprocesowym jest to wniosek. Po drugie, inaczej uregulowana jest właściwość Sądu. Po trzecie, ordynacje zawierają odrębności w zakresie katalogu i charakteru środków zaskarżenia. Postępowanie protestowe w sposób szczególny określa wreszcie warunki zachowania terminów do wniesienia i protestu i środków zaskarżenia.

Rozpatrywana problematyka nie była, jak dotąd (podobnie jak sama instytucja komisarzy wyborczych), przedmiotem szerszego zainteresowania teoretyków i praktyków, stąd nie ma na ten temat bezpośrednich wypowiedzi zarówno przedstawicieli doktryny, jak i urzędników wyborczych czy innych uczestników postępowania. W literaturze przedmiotu można odnaleźć jedynie drobne wypowiedzi

na ten temat formułowane w artykułach poświęconych protestom wyborczym oraz w komentarzach do ustawy samorządowej<sup>9</sup>.

## 2. Prawo komisarza wyborczego do złożenia protestu wyborczego

Generalnie należy stwierdzić, iż komisarze wyborczy nie mają prawa składania protestów wyborczych podczas wyborów, jak i referendum.

Możemy jednak mówić o pewnej szczególnej sytuacji podczas wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych oraz europejskich. W przypadku tych pierwszych prawo takie posiada komisja wyborcza (art. 72 ust. 3). Natomiast w przypadku drugich przewodniczący wszystkich komisji wyborczych, a więc i komisarz wyborczy jako przewodniczący okręgowej komisji wyborczej (art. 78 ust. 4 ordynacji parlamentarnej i art. 135 ust. 3 ordynacji europejskiej). Ustanowienie tego prawa nastąpiło w ordynacji parlamentarnej z 2001 r. i było rozwiązaniem nowym, gdyż nie przewidywała go ordynacja z 1993 r. Można powiedzieć, że ordynacja europejska jedynie powtarza to rozwiązanie. W literaturze przedmiotu w przypadku wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP stawiane jest przy tym pytanie, czy jest to rozwiązanie zasadne, jako że przewodniczący komisji wyborczej może to uczynić zawsze, jak każdy wyborca w trybie art. 78 ust 2 i 3. Podnoszący tę kwestię Stanisław Gebethner uważa jednak, iż uprawnienie to ma swoje uzasadnienie, gdyż dzięki temu przewodniczący komisji niższego szczebla ma możliwość wniesienia w imieniu tej komisji protest w przypadku popełnienia błędu przez komisję wyższego szczebla bądź gdyby doszło do przestępstwa przeciwko wyborom przy przekazywaniu protokołów<sup>10</sup>. Uwagę tę można również odnieść, w naszym przekonaniu, do wyborów europejskich.

Komisarz wyborczy, składając protest wyborczy jako przewodniczący komisji wyborczej bądź w imieniu komisji wyborczej, może składać go zarówno przeciwko ważności wyborów, jak i przeciwko wyborowi konkretnego posła, senatora czy posła

---

<sup>9</sup> Por. M. Brzdąk, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 15-24; K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006.

<sup>10</sup> Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 105.

do Parlamentu Europejskiego, zawsze jednak powodem jego wniesienia musi być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ustaw wyborczych dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art. 78 ust. 1 ordynacji parlamentarnej i art. 134 ust. 1 ordynacji europejskiej).

### **3. Charakter udziału komisarza wyborczego w rozpoznawaniu protestów wyborczych**

Komisarz wyborczy bierze udział w rozpoznawaniu protestów wyborczych w charakterze uczestnika postępowania. Rolę taką wyznacza mu art. 60 ust. 1 ordynacji samorządowej.

Omawiając to rozwiązanie należy wskazać na dwa następujące elementy.

Po pierwsze, naszym zdaniem udział komisarza wyborczego w postępowaniu w sprawie protestów wyborczych jest jego obowiązkiem. Nie jest to oczywiście obowiązek prawny, który wiąże się z jakimiś sankcjami za jego naruszenie. Jest to obowiązek wynikający z faktu bycia pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej, a więc funkcjonariuszem publicznym. Obowiązek ten musi realizować osobiście, a w szczególności nie może wysyłać do sądu w zastępstwie dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego, z którym na co dzień współpracuje. Niestety, co musi zaskakiwać, sytuacje takie w przeszłości sporadycznie miały miejsce.

Po drugie, komisarz wyborczy nie jest w tym przypadku sędzią, który rozpoznaje sprawę i wydaje wyrok. Występuje bardziej jako urzędnik wyborczy, który ma przyczynić się do wydania przez sąd szybkiego i sprawiedliwego wyroku. Należy dlatego od niego oczekiwać aktywnej roli procesowej. Komisarz wyborczy nie jest jednocześnie zobowiązany, co należy wyraźnie podkreślić, do odpierania protestu wyborczego i obrony tego, co jest przedmiotem stawianego zarzutu. Wręcz przeciwnie, jeżeli ma przekonanie o słuszności protestu, powinien niewątpliwie go poprzeć, co również będzie stanowić jego wkład w wydanie sprawiedliwego wyroku.

Komisarz wyborczy jako uczestnik postępowania ma prawo przedkładania sądowi środki dowodowe. Ma to szczególne znaczenie z tego względu, że z uwagi na specyfikę (szczegółność) rozpatrywania tych protestów sąd nie ma możliwości poszukiwania i gromadzenia dowodów z urzędu<sup>11</sup>.

Co najistotniejsze, komisarz jako uczestnik postępowania, a jednocześnie – o czym też nie można zapominać – jako wytrawny prawnik wykonujący zawód prawniczy – powinien na każdym etapie postępowania zajmować merytoryczne stanowisko w sprawie, powołując argumenty faktyczne i prawne, które pomogą sądowi *meriti* wydać właściwe rozstrzygnięcie w sprawie. Tym samym komisarz powinien śledzić zarówno przestrzeganie w toku postępowania przepisów prawa materialnego, jak i procedury.

#### 4. Przedmiot protestu

Ordynacja samorządowa w art. 58 ust. 1 wskazuje na dwie podstawy protestu wyborczego.

Po pierwsze, jest to dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom. Przestępstwa te są określone w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego (art. 248 – art. 251 k.k.)<sup>12</sup>. Jak dowodzi przy tym praktyka, wnoszący protesty – nie rozumiejąc istoty tej podstawy – bardzo często powołują się na nią, chociaż w rzeczywistości nie miało miejsca popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa przeciwko wyborom czy referendum<sup>13</sup>. W szczególności widoczne jest to w przypadku popełnienia wykroczenia (np. złamania ciszy wyborczej), które nie może być samodzielną podstawą do wniesienia protestu. Należy też mieć na uwadze, że w przypadku postawionego w proteście wyborczym zarzutu popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom sąd ustala wyłącznie znamiona przedmiotowe tego przestępstwa. W postanowieniu z 16 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. akt III SW 120/05 Sąd Najwyższy podkreślił, że postępowanie protestowe jest postępowaniem cywilnym

---

<sup>11</sup> Tak Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z dnia 7 lutego 2007 r., I ACz 102/07, niepubl. Podajemy za: M. Brzdąk, *Sądowa* .... op. cit., s. 21.

<sup>12</sup> Szerzej por.: S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne* ..., op. cit., s. 387-400; J. Jurewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdziału XXXI Kodeksu karnego*, „*Studia Wyborcze*” 2006, tom II, s. 27-37.

<sup>13</sup> Por. M. Brzdąk, *Sądowa* ..., op. cit., s. 16.



nieprocesowym. Sąd ustala więc zasadność zarzutu popełnienia przestępstwa według znamion określonych w ustawie karnej, a badanie strony podmiotowej pozostawia właściwym organom, gdyż orzeczenie o popełnieniu przestępstwa może zapaść tylko w odrębnym procesie karnym.

Po drugie, jest to naruszenie przepisów ordynacji samorządowej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów. W tym przypadku rzecz idzie o przepisy zawarte w rozdziałach 8, 9, 18, 19, 25, 26, 32 oraz 33 ordynacji samorządowej oraz rozdziale 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Podstawą protestu nie może być zatem naruszenie jakiegokolwiek przepisu ordynacji.

Komisarz wyborczy – jako uczestnik postępowania, powinien oceniać istnienie ustawowych podstaw do wniesienia protestu przez uprawnioną osobę. Pomocna może być w tym przypadku interpretacja dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 1 lipca 2003 r. (sygn. akt III SW 57/03), która wprawdzie odnosiła się do treści art. 84 ustawy o referendum ogólnokrajowym, naszym zdaniem w pełni zachowuje jednak aktualność w odniesieniu również do postępowania w sprawach protestów wyborczych podczas wyborów samorządowych, jak i innych wyborów czy referendów. Sąd Najwyższy stwierdził w niej, że „czyny zabronione w art. 84 (...), obejmujące również złamanie ciszy referendalnej, stanowią wykroczenia, a więc nie mogą być przedmiotem protestu referendalnego”. Tym samym Sąd wyraźnie podkreślił istnienie podziału czynów zabronionych pod groźbą kary na przestępstwa i wykroczenia oraz że kryterium tego podziału stanowią przepisy o postępowaniu w sprawach o te czyny. Słusznie wskazał, że podstawą protestu może być tylko zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom lub referendum (art. 78 ust. 1 ordynacji parlamentarnej, art. 72 ust. 1 ordynacji prezydenckiej, art. 58 ust. 1 pkt 1 ordynacji samorządowej, która dodatkowo precyzuje, że mają to być przestępstwa stypizowane w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego). W świetle powyższego należy dodać, że popełnienie wykroczenia może stanowić podstawę do wniesienia protestu, ale tylko wówczas, gdyby czyn ów jednocześnie stanowił naruszenie przepisów ordynacji dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art.

58 ust. 1 pkt 2 ordynacji samorządowej, art. 78 ust. 1 ordynacji parlamentarnej) lub naruszenia przepisów ustawy o wyborze Prezydenta (art. 78 ust. 1).

## **5. Sąd właściwy do rozpoznania protestu w I instancji**

Protesty wyborcze rozpatrywane są, co jest zrozumiałe, przez różne sądy i zależy to od tego, przeciwko ważności których wyborów bądź referendum są składane. W przypadku wyborów prezydenckich, do Sejmu i do Senatu, do Parlamentu Europejskiego, jak i referendum ogólnokrajowego jest to Sąd Najwyższy, a konkretnie jego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Natomiast w przypadku protestów wyborczych składanych na podstawie ordynacji samorządowej oraz ustawy o referendum lokalnym – sądem właściwym do ich rozpatrzenia jest sąd okręgowy; sądem tym, zgodnie z art. 508 k.p.c. jest właściwy miejscowo sąd miejsca zamieszkania wnioskodawcy, a w braku miejsca zamieszkania – sąd jego miejsca pobytu.

## **6. Termin do wniesienia protestu**

W przypadku protestów wyborczych istotny jest termin jego wniesienia. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ordynacji samorządowej wynosi od 14 dni od dnia wyborów. Jako termin prawa materialnego jest to termin zawity i nie podlega przywróceniu<sup>14</sup>. Obliczany jest on zgodnie z ogólną zasadą przewidzianą w Kodeksie cywilnym. Ponieważ wybory odbywają się w niedzielę jako dniu ustawowo wolnym od pracy, koniec tego terminu również przypada na niedzielę. Jak słusznie podkreśla przy tym Bogusław Dauter, „jeżeli sąd w następstwie wniesionego protestu wyborczego nakazał powtórzenie określonych czynności wyborczych, w wyniku których ponownie ustalono wyniki głosowania, wówczas 14-dniowy termin do wniesienia protestu należy liczyć od daty tych powtórzonych czynności”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Por. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 137 (uwaga 3 do art. 58).

<sup>15</sup> Tamże, s. 138 (uwaga 4 do art. 58).

Odnosząc się do terminu wniesienia protestu wyborczego należy jednak zwrócić uwagę na specyfikę rozwiązania przewidzianego w art. 205 ust. 1 ordynacji samorządowej w porównaniu z ogólną zasadą przewidzianą w kodeksie postępowania cywilnego. W tym przypadku nie ma bowiem zastosowania postanowienie art. 165 § 2 k.p.c., iż o zachowaniu terminu decyduje data nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (art. 165 § 2 k.p.c.); o zachowaniu terminu decyduje dotarcie protestu najpóźniej ostatniego dnia terminu do sądu, organu wyborczego lub urzędu gminy. W postanowieniu z 12 stycznia 1997 r. o sygn. akt CKN 969/97 (niepubl) Sąd Najwyższy wskazał, iż oznacza to, iż protest wysłany drogą pocztowa musi dotrzeć do wskazanych podmiotów najpóźniej w ostatnim dniu terminu, w godzinach pracy jednostki organizacyjnej tych podmiotów upoważnionej do potwierdzania przyjęcia przesyłek, czyli w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych i urzędów gminy<sup>16</sup>.

Należy też podkreślić, że sformułowana uwaga dotycząca dotarcia do sądu protestu odnosi się do wszystkich pism procesowych, do których wniesienia ordynacja samorządowa przewiduje upływ terminu, w art. 205 ust. 1 stanowi ona bowiem o skargach, odwołaniach i innych dokumentach. Ma także zastosowanie do środków odwoławczych (zażaleń) w stosunku do postanowień sądów pierwszej instancji

---

<sup>16</sup> Por. M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 17. Na marginesie warto również wspomnieć, iż zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r. (sygn. akt III SW 92/00) do terminu zgłaszania protestów podczas wyborów prezydenckich (z uwagi na podobieństwo regulacji *per analogiam* można wnioskować, że także podczas wyborów samorządowych) nie mają również zastosowania przepisy art. 165 § 3 k.p.c. przewidujące, że termin jest zachowany, jeśli pismo zostanie złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku. Postanowienie zostało wydane w związku ze złożeniem pisma przez osobę tymczasowo aresztowaną u naczelnika zakładu karnego, który wysłał je następnie w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego w trzy dni po upływie terminu na wysłanie protestu w takiej placówce. Sąd Najwyższy wskazał, że ordynacja prezydencka w art. 73 ust. 1 zawiera szczególną regulację przewidującą, że „protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów [...]”. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego”, co oznacza, że wbrew ogólnej regulacji z k.p.c. reguła ta nie dotyczy złożenia protestu przez żołnierza w dowództwie jednostki albo przez osobę osadzoną w administracji zakładu karnego czy przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku. Należy wskazać, że analogiczną regulację zawiera ordynacja parlamentarna (art. 79 ust. 1). Postanowienia ordynacji samorządowej są zatem jeszcze inne – przewidują jedynie, że w ciągu 14 dni od dnia wyborów może być wniesiony protest przeciwko ważności wyborów (art. 58 ust. 1) oraz że protest wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego (art. 59 ust. 1).

(sądów okręgowych), gdyż ordynacja samorządowa to *lex specialis* w stosunku do postanowień k.p.c.<sup>17</sup>.

Złożeniem protestu nie jest natomiast zawiadomienie komisarza wyborczego o popełnieniu przestępstwa przeciwko wyborom. Komisarz ma w takim przypadku obowiązek poinformowania o tym fakcie prokuratury, zaś uprawniony podmiot jeżeli chce złożyć protest wyborczy, musi to uczynić w ustawowym trybie odrębnie<sup>18</sup>.

## 7. Wniesienie protestu

Zgodnie z art. 59 ordynacji samorządowej protest wyborczy wnoszony jest na piśmie. Będąc w istocie wnioskiem wszczynającym postępowanie, musi odpowiadać wszystkim wymogom formalnym dla tego rodzaju pisma. Musi być zatem sporządzony w języku polskim, zawierać oznaczenie sądu, do którego jest kierowany, oznaczenie osoby wnoszącej protest oraz uczestników postępowania wraz z podaniem miejsca na doręczenie protestu, bądź innych pism czy wezwań, oznaczenie rodzaju pisma, określenie żądania (stwierdzenie nieważności wyboru rady bądź nieważności wyboru radnego) oraz przyczyny (przyczynę), ze względu na które jest ono formułowane, a ponadto wskazać dowody świadczące o jego zasadności. Protest musi być oczywiście podpisany przez składającą go osobę lub pełnomocnika, a ponadto zawierać załączniki. Pozwala to na rozróżnienie wymogów formalnych protestu na ogólne (wynikające z k.p.c.) i szczególne (wynikające z ordynacji samorządowej).

Należy jednocześnie podkreślić, iż zdaniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach nie stanowi braku formalnego protestu nie wskazanie imion, nazwisk oraz adresów uczestniczących w postępowaniu z mocy prawa osób pełniących funkcje przewodniczących obwodowych komisji wyborczych<sup>19</sup>. Naszym zdaniem należy w pełni zgodzić się z tym stanowiskiem, gdyż wyborca składający protest nie ma raczej

---

<sup>17</sup> Tak postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach: z 26 stycznia 2007 r., sygn. akt I ACz 60/07, z 14 marca 2007 r. sygn. akt V ACz 160.07 (niepublikowane) i z 23 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 226/07 (niepublikowane). Podajemy za: M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 18.

<sup>18</sup> Por. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 139 (uwaga 7 do art. 58).

<sup>19</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 stycznia 2007 r., sygn. akt V ACz 27/07 (niepublikowane). Podajemy za: M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 18.

możliwości ustalenia w krótkim czasie w szczególności adresu przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej.

W literaturze przedmiotu istnieje przy tym rozbieżność odnośnie możliwości stosowania w postępowaniu w sprawach protestów wyborczych art. 130 k.p.c. dotyczącego braków formalnych pozwu. Zdaniem Mieczysława Brzdąka przewodniczący składu orzekającego ma prawo zobowiązać wnoszącego protest do ich usunięcia pod rygorem zwrotu protestu. Z kolei Bogusław Dauter pisze, iż w orzecznictwie sądowym utrwalili się poglądy, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego nie daje podstaw do stosowania art. 130 k.p.c., na co daje dowód przywołując dwa postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach<sup>20</sup>.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że zgodnie z art. 60 ust. 2 ordynacji samorządowej sąd pozostawia protest bez biegu i bez wezwania do usunięcia braków formalnych, jeżeli nie opiera się on na podstawach określonych w art. 58 ust. 1 tej ordynacji (dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów ordynacji dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów) bądź nie spełnia wymogów przewidzianych w jej art. 59 ust. 2 (nie zawiera zarzutów i dowodów).

Jak podaje Mieczysław Brzdąk, w praktyce sądy nie zawsze rozróżniają ogólne i szczególne warunki formalne protestów i w konsekwencji stosują rozszerzającą wykładnię postanowień art. 60 ust. 2 ordynacji samorządowej, pozostawiając bez biegu protesty, w przypadku których nie są dochowane jedynie te pierwsze wymogi (np. brak odpisów czy podpisu). Należy w pełni zgodzić się z jego stanowiskiem, iż nie jest to właściwe i powinna mieć miejsce ścisła wykładnia tych postanowień<sup>21</sup>.

Protest nie może opierać się jedynie na ogólnikowym stwierdzeniu. Należy również przedstawić dowody lub wskazać, gdzie można je uzyskać<sup>22</sup>.

Nie jest też właściwa rozszerzająca wykładnia art. 59 ust. 2 ordynacji samorządowej, w myśl której na wnoszącym protest ciąży obowiązek udowodnienia

---

<sup>20</sup> Są to postanowienia z: 29 grudnia 1998 r., sygn. akt I. ACz 1303/98, OSA 1999, z. 5, poz. 24 i z 30 stycznia 2003 r., sygn. akt I ACz 130.03, OSA 2003, z.11, poz. 52. Zob. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 142 (uwaga 3 do art. 59).

<sup>21</sup> Por. M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 19.

<sup>22</sup> Por. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 143 (uwaga 4 do art. 59) i przywołane tam orzecznictwo.

związku pomiędzy naruszeniem ordynacji czy wskazanych postanowień kodeksu karnego a ważnością wyborów. Jest on zobowiązany jedynie przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swój zarzut (zarzuty), zaś dopiero postępowanie sądowe ma doprowadzić do ustalenia, czy stanowią one podstawę dla stwierdzenia nieważności wyboru rady bądź wyboru radnego<sup>23</sup>.

Niesłuchanie istotne jest to, że zgłoszonego we wniosku zarzutu nie można następnie rozszerzyć, a tym bardziej zmienić jego podstawy. Jest to zgodne stanowisko wyrażane zarówno w orzecznictwie, jak i piśmiennictwie<sup>24</sup>.

Podmiot, który złożył wniosek, może go wycofać. Sąd na ogólnych zasadach wynikających z art. 203 § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. umarza postępowanie, jeżeli nastąpiło to przed rozpoczęciem posiedzenia, zaś po rozpoczęciu posiedzenia bądź złożenia przez któregokolwiek z uczestników postępowania oświadczenia na piśmie, zgodnie z art. 512 § 1 k.p.c. umarza postępowanie, jeżeli w wyznaczonym terminie inni uczestnicy postępowania się temu nie sprzeciwia.

## **8. Sprawdzenie legitymacji do wniesienia protestu**

Przed wszystkim należy sprawdzić, czy protest wyborczy złożył legitymowany do tego podmiot. W przypadku wyborów do organu stanowiącego samorządu terytorialnego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) możliwość jego wniesienia przez wyborcę zależy od tego, czy protest dotyczy wyborów do określonej rady (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) czy wyboru radnego w konkretnym okręgu wyborczym. W pierwszym przypadku prawo złożenia protestu przysługuje każdemu wyborcy zamieszkałemu na obszarze działania tej rady (art. 58 ust. 2 ordynacji samorządowej), natomiast w drugim przypadku legitymowanym do wniesienia protestu jest wyłącznie ten wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (art. 58 ust. 3 ordynacji samorządowej). Prawo wniesienia

---

<sup>23</sup> Por. M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 19.

<sup>24</sup> Por. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach z: 2 marca 2007 r. (sygn. akt I ACz 136/07) oraz z 16 marca 2007 r. (sygn. akt I ACz 92/07, niepublikowane). Podajemy za: M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 21; K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 143 (uwaga 5 do art. 59).

protestu przysługuje również pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego (art. 58 ust. 4 Ordynacji samorządowej), jak i upoważnionej przez niego osobie do zgłoszenia listy<sup>25</sup>; nie jest ono przy tym w żaden sposób ograniczone co do zakresu zaskarżenia ważności wyborów.

Chociaż z pozoru wydaje się, że kwestia legitymacji do wniesienia protestu nie powinna budzić wątpliwości, to w praktyce wcale tak nie jest.

Jako przykład można przywołać problem złożenia protestu wyborczego przez wyborcę, który nie był umieszczony w żadnym spisie wyborców żadnego z obwodów głosowania. Przypadek ten miał wprawdzie miejsce podczas wyborów prezydenckich, z uwagi jednak na taki sam wymóg obu ordynacji wyborczych (samorządowej i art. 72 ust. 2 ordynacji prezydenckiej), zasługuje na zwrócenie na niego uwagi. Wyborca, który złożył protest, czasowo przebywał w innej gminie niż ta, w której zamieszkiwał i był zameldowany. Na podstawie zaświadczenia o posiadanym wpisie do rejestru wyborców został dopisany do dodatkowego spisu wyborców w obwodzie głosowania na obszarze gminy, w której przebywał. Na skutek błędnych informacji z urzędu gminy miejsca swojego zameldowania przed dniem wyborów został jednak z tego spisu wykreślony, i w konsekwencji w dniu wyborów nie został dopuszczony do głosowania.

Rozpatrujący protest Sąd Najwyższy zmuszony był dlatego rozstrzygnąć najpierw, czy wyborca ten był uprawniony do wniesienia protestu, gdyż nie był on umieszczony zarówno w spisie wyborców obwodu głosowania gminy, w której zamieszkiwał (był zameldowany), jak i w spisie wyborców w obwodzie głosowania w gminie, w której czasowo przebywał. W postanowieniu z 19 października 2000 r. (sygn. akt III SW 14/00) Sąd uznał, iż wyborca skreślony z rażącym naruszeniem prawa ze spisu wyborców w czasie uniemożliwiającym faktyczne wykorzystanie środków prawnych zaskarżenia tej czynności, nie jest pozbawiony prawa do złożenia protestu wyborczego. Podkreślono jednocześnie, iż nastąpiło uniemożliwienie realizacji prawa wybierania osobie, która nie była pozbawiona praw publicznych.

Z kolei w innym postanowieniu, z 6 listopada 2001 r., w sprawie o sygnaturze akt III SW 28/01, w związku z protestem złożonym w sprawie ważności wyborów w

---

<sup>25</sup> K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 140 (uwaga 9 do art. 58).

okręgu wyborczym podczas wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, Sąd Najwyższy orzekł, iż osoba, której nazwisko w dniu wyborów nie było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego, nie jest uprawniona do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów w tym okręgu (art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. ordynacja parlamentarna). Postanowienie to, naszym zdaniem, należy odnieść również do możliwości wnoszenia protestów wyborczych podczas wyborów samorządowych.

Należy również podkreślić, iż przyznanie prawa wniesienia protestu pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego nie oznacza, że może on zostać złożony przez strukturę powiatową partii politycznej, co słusznie zostało wskazane w wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu w sprawie I Ns 429/06 (niepublikowane)<sup>26</sup>.

## **9. Inni uczestnicy postępowania**

Zgodnie z art. 60 ordynacji samorządowej uczestnikami postępowania są zainteresowani, komisarz wyborczy i przewodniczący właściwych komisji wyborczych. Komisarz wyborczy powinien, naszym zdaniem, wspierać sąd we właściwym ustaleniu tego kręgu. O ile wątpliwości raczej nie powinny pojawiać się w przypadku ustalenia przewodniczących właściwych komisji wyborczych, to sytuacja przedstawia się odmiennie w przypadku osób określonych mianem „zainteresowani”. Niewątpliwie obejmuje ono tego, kto złożył protest (wnioskodawcę, skarżącego). Ponadto są nimi również radny czy radni, którzy mogą w wyniku orzeczenia nieważności wyborów utracić na podstawie art. 61 ust. 2 ordynacji samorządowej mandat (mandaty) wskutek orzeczenia o wygaśnięciu tych mandatów. Należy dlatego pamiętać, że w przypadku protestu wyborczego przeciwko wyborom do danej rady zainteresowanymi są wszyscy radni wybrani do tej rady. W przypadku natomiast wyboru jednoosobowego organu wykonawczego samorządu terytorialnego są to wybrani w wyborach<sup>27</sup> powszechnych wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

---

<sup>26</sup> Por. M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 16.

<sup>27</sup> Por. tamże, s. 20-21; K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 147 (uwaga 5 do art. 60).



## 10. Postępowanie w sprawie protestów wyborczych

### 10.1. Postępowanie przed sądem pierwszej instancji

Rozpoznanie protestu wyborczego następuje, zgodnie z art. 60 ust.1 ordynacji samorządowej, w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów. Jest to termin instrukcyjny i jego przekroczenie nie wywołuje żadnych negatywnych skutków. Jest jednak zrozumiałe, że nie powinno to mieć miejsca, gdyż w przypadku stwierdzenia nieważności wyborów rady bądź wyboru radnego i stwierdzeniu w związku z tym wygaśnięcia mandatu (mandatów), destabilizuje to funkcjonowanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego<sup>28</sup>. Rozpoznanie następuje w składzie 3 sędziów.

Należy następnie pamiętać, że sąd pozostawia protest bez rozpatrzenia, jeżeli istniała wcześniej możliwość wniesienia skargi lub odwołania do właściwego organu wyborczego lub sądu (art. 60 ust. 3 ordynacji samorządowej)<sup>29</sup>.

W celu bardziej pogłębionego przybliżenia problematyki rozpoznawania protestów wyborczych zasygnalizować należy również dwa wybrane postanowienia Sądu Najwyższego, które odnosząc się wprawdzie do innych wyborów niż wybory samorządowe, mogą – naszym zdaniem – wywierać jednak również wpływ na przebieg postępowania w sprawach protestów podczas wyborów samorządowych.

W przypadku protestu dotyczącego błędnego przeliczenia głosów w okręgu wyborczym, Sąd Najwyższy w postanowieniu z 8 listopada 2005 r. (sygn. akt III SW 82/05) uznał, iż nie dokonuje on ponownego ich przeliczenia, jeżeli wnoszący protest nie uprawdopodobnił zarzutów dotyczących błędnego ustalenia wyników wyborów. Musi mieć zatem miejsce „przekonujące uprawdopodobnienie” zgłaszanych zarzutów.

Jeżeli protest wyborczy jest uzasadniony, sąd rozstrzyga o nieważności wyboru rady bądź nieważności wyboru radnego i o wygaśnięciu mandatu radnych (mandatu

---

<sup>28</sup> Za godny rozważenia uznać dlatego należy postulat Bogusława Dautera, aby ustalić granicę czasową, po przekroczeniu której sąd miałby ograniczyć się jedynie do stwierdzenia naruszenia prawa, jednak bez konsekwencji w postaci wygaśnięcia mandatów (mandatu). Por. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 146 (uwaga 4 do art. 60).

<sup>29</sup> W przypadku wyborów prezydenckich wypowiedział się również na ten temat Sąd Najwyższy w postanowieniu z 23 października 2000 r. w sprawie o sygn. akt. III SW 18/00.

radnego), jak i postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Pamiętać jednak należy, iż zgodnie z art. 61 ust. 1a ordynacji samorządowej, wydanie przez sąd orzeczenia o nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego może nastąpić jedynie wówczas, gdy dojdzie do ustalenia, iż okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wynik wyborów<sup>30</sup>. Jeżeli natomiast protest wyborczy nie jest uzasadniony, sąd powinien orzec wyłącznie o jego oddaleniu. W praktyce zdarzają się jednak przypadki, gdy sąd interpretując literalnie treść art. 61 ust.1 ordynacji samorządowej stwierdza, że protest jest nieuzasadniony i orzeka o ważności wyboru (wyborów). Naszym zdaniem należy w pełni zgodzić się z Mieczysławem Brzdąkiem, iż jest to niewłaściwe, gdyż powstaje pytanie o sytuację, gdy równolegle rozpoznawane są inne protesty wyborcze, w których postępowanie jeszcze się nie zakończyło, a pojawia się już rozstrzygnięcie o ważności wyborów czy ważności wyboru radnego<sup>31</sup>.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ordynacji samorządowej sąd okręgowy niezwłocznie zawiadamia komisarza wyborczego (oraz wojewodę i przewodniczącego właściwej komisji wyborczej) o zakończeniu postępowania.

## **10.2. Uzasadnienie postanowienia**

Komisarz wyborczy, jak każdy uczestnik postępowania, ma prawo żądać sporządzenia i doręczenia mu uzasadnienia postanowienia.

W praktyce, jak podaje Bogusław Dauter, pojawił się jednak generalnie problem dotyczący sporządzania i dostarczania uzasadnień wynikający z rozbieżności co do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. Podaje przykład postanowienia Sądu Okręgowego w Opolu z 7 stycznia 2003 r. (sygn. akt. I Ns 2005/02, niepublikowane), w którym uznał on, że przepisy ordynacji samorządowej takiego uprawnienia nie przewidują. Podzielam pogląd, że taka interpretacja przepisów nie jest uzasadniona.

---

<sup>30</sup> M. Brzdąk jako przykład czynu karalnego, który nie może być uznany za podstawę protestu wyborczego wskazuje naruszenie tajności głosowania (art. 251 k.k.), polegające na zapoznaniu się z wbrew woli głosującego z treścią jego głosu. Por. M.Brzdąk, op. cit., *Sądowa ...*, op. cit., s. 16.

<sup>31</sup> Tamże, s. 21-22.

Zgodnie z art. 357 § 1 k.p.c. ogłoszenie postanowienia przez sąd następuje na posiedzeniu jawnym i jest ono uzasadniane tylko wówczas, gdy w terminie tygodniowym zażąda tego uczestnik postępowania i jest ono doręczane tylko temu uczestnikowi, który o to uzasadnienie wystąpił<sup>32</sup>.

## **11. Prawo zaskarżenia orzeczenia w sprawie ważności wyborów**

Po pierwsze należy wskazać, iż w świetle prawa nie jest dopuszczalne złożenie skargi o wznowienie postępowania w sprawie protestu wyborczego. Stanowisko takie zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 23 października 2000 r. w sprawie o sygn. akt. III SW 65/00, w którym odniósł się do skargi o wznowienie postępowania w sprawie protestu przeciwko wyborowi Prezydenta RP. Podkreślił w nim, iż w zakresie środków zaskarżenia istotne jest odrębne uregulowanie ich katalogu. Odrębności te zaś – z uwagi na szczególne zasady, jakie musi to postępowanie realizować, przede wszystkim zaś szybkość i sprawność – polegają na ograniczeniu katalogu środków zaskarżenia. Ograniczenie to dotyczy m.in. skargi o wznowienie postępowania, która w postępowaniu z protestu wyborczego jest niedopuszczalna. Jako argument za taką interpretacją przywołał okoliczność, że regulacja ordynacji co do postępowania z protestu jest wyczerpująca gdy chodzi o środki prawne przysługujące wyborcom, a ponieważ nie przewiduje ona możliwości wnoszenia skargi o wznowienie postępowania w sprawach dotyczących protestów, skarga taka nie jest dopuszczalna.

W przypadku komisarzy wyborczych na podstawie art. 61 ust. 3 ordynacji samorządowej jako uczestnikom postępowania przysługuje prawo złożenia zażalenia do sądu apelacyjnego na orzeczenie sądu okręgowego w sprawie ważności wyborów oraz w sprawie, w której pozostawiono sprawę bez biegu.

Zgodnie z art. 60 ust. 2 i 3 ordynacji samorządowej termin złożenia tego zażalenia wynosi 7 dni od daty doręczenia postanowienia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż w orzecznictwie istnieje rozbieżność co do sposobu i terminu wniesienia zażalenia na postanowienie o ważności wyborów. Spór dotyczy tego, czy

---

<sup>32</sup> Por. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe ...*, op. cit., s. 145 (uwaga 2 do art. 60).

wnioskodawca i uczestnicy postępowania mają otrzymać uzasadnienie tego postanowienia. Sąd Okręgowy w Katowicach w postanowieniu z 2 stycznia 2007 r. (sygn. akt I Ns 223/06, niepubl.) uznał, iż ustawodawca „kierując się zasadą szybkości postępowania przy orzekaniu w sprawach z ordynacji wyborczej odmiennie niż w kodeksie postępowania cywilnego uregulował kwestię doręczenia orzeczeń”<sup>33</sup>, stąd uprawnienie to wskazanym podmiotom nie przysługuje. Odmienne stanowisko co do wykładni art. 61 ust.3 ordynacji samorządowej oraz kodeksu postępowania cywilnego zajął sąd odwoławczy. Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 27 lutego 2007 r. (sygn. akt I ACz 173/07, niepubl.) uznał, iż art. 61 ust. 3 ordynacji samorządowej stanowi *lex specialis* w stosunku do postanowień art. 518 zd. 1 kodeksu postępowania cywilnego i dlatego od orzeczeń sądów okręgowych w sprawach ważności wyborów oraz w sprawach, w których pozostawiono protest bez biegu, przysługuje zażalenie, a nie apelacja; stąd też bieg terminu do złożenia zażalenia rozpoczyna się zawsze z chwilą doręczenia orzeczenia, a nie od chwili jego ogłoszenia (art. 394 § 2 kodeksu postępowania cywilnego). Omawiając to orzecznictwo Mieczysław Brzdąk napisał: „Wprawdzie ustawodawca nie zawęził doręczenia orzeczenia tylko do jego sentencji ani nie wskazał, że orzeczenie podlega doręczeniu z uzasadnieniem, jak również nie określił wyraźnie czy doręczenie następuje z urzędu, tym niemniej art. 61 ust. 3 Ordynacji nie uchyla prawa stron do żądania pisemnego uzasadnienia orzeczenia, które to prawo jest istotną gwarancją procesową”<sup>34</sup>. I dalej napisał: „Podobne stanowisko sąd odwoławczy zajął w postanowieniu z 27 lutego 2007 r. wskazując, że postanowienie rozstrzygające o zasadności protestu wyborczego wydaje sąd po przeprowadzeniu rozprawy a od takiego postanowienia przysługuje środek zaskarżenia, co oznacza, że doręczenie postanowienia może nastąpić jedynie w warunkach określonych w art. 357 § 1 zd. drugie k.p.c., a więc tylko stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cytujemy za: M. Brzdąk, *Sądowa ...*, op. cit., s. 22-23.

<sup>34</sup> Tamże, s. 23.

<sup>35</sup> Tamże. Mieczysław Brzdąk przywołuje ponadto podobne postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach (sygn. akt I ACz 135/07), Sądu Apelacyjnego w Białymstoku (postanowienie z dnia 11 lutego 2003 r., sygn. akt I ACz 142/03, OSA 2003, nr 11 poz. 49) oraz Sądu Okręgowego w Koszalinie (postanowienie z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt I Ns 211/06, niepubl.). Tamże.

Wymogi formalne nie są w tym przypadku w ordynacji samorządowej uregulowane w sposób szczególny, stąd w tym zakresie zastosowanie mają postanowienia art. 394 § 3 k.p.c. normujące warunki formalne zażalenia.

## **12. Podsumowanie**

Podsumowując stwierdzić można, że prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu protestowym wymaga znajomości zarówno prawa wyborczego, jak i postępowania cywilnego. Nie do przecenienia jest tu więc rola komisarza wyborczego, który będąc prawnikiem-praktykiem, zajmującym się w ramach swoich obowiązków przygotowaniem i czuwaniem nad prawidłowym przebiegiem wyborów, może być dla sądu rozstrzygającego cennym wsparciem przy dokonywaniu oceny słuszności podnoszonych zarzutów i ich wpływu na wynik wyborów czy referendum. Dlatego właśnie tak istotny jest aktywny udział w postępowaniu uczestników, jakimi są komisarze wyborczy”.

## **WSPÓLDZIAŁANIE I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ**

\* Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kierownik Krajowego Biura Wyborczego K.W. Czaplicki, dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów B. Tokaj oraz radca D. Tulczyńska uczestniczyli w dniach 11-13 września 2008 r. w 17 corocznej Konferencji Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych, która odbyła się w Konstancji, w Rumunii. Obrady, prowadzone pod hasłem: „Zapewniając uczestnictwo w wyborach” objęły porównanie i wymianę doświadczeń poszczególnych państw w zakresie roli i działań organów ochrony porządku publicznego (policji) w zapewnieniu bezpieczeństwa wyborów, oraz procedury i praktyki zabezpieczenia materiałów i dokumentów wyborczych. Wystąpienia poświęcone tej problematyce mieli także przedstawiciele polskiej delegacji: K. W. Czaplicki – na temat zapewnienia bezpieczeństwa wyborów, a B. Tokaj – zabezpieczenia materiałów wyborczych. Polskie rozwiązania i doświadczenia

uczestnicy konferencji przyjęli z zainteresowaniem uznając je za racjonalne i efektywne.

*Teksty wystąpień, złożone w języku angielskim i w języku rosyjskim do protokołu Konferencji poniżej.*

### **„Współdziałanie organów wyborczych z organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego**

1. Prawa wyborcze są jednym z najistotniejszych elementów obywatelskich praw politycznych. Dokonanie wyboru przez akt głosowania jest natomiast tym środkiem, za pomocą którego w organizacji opartej na zasadach demokratycznych dochodzi do podjęcia decyzji, zatem znaczenie prawne głosowania w sprawach publicznych jest ściśle związane z formą demokratycznego ustroju państwa. Nieskrępowane przeprowadzenie wyborów oraz referendum pozwala więc na realizację wolności i praw obywatelskich, jest też wyznacznikiem systemu demokratycznego. W procesie wyborczym za przedmiot ochrony należy uznać prawidłowy przebieg wyborów zarówno w aspekcie ogólnonarodowym (tzn. zgodnie z przepisami ustaw wyborczych i regulaminów organów wyborczych) oraz indywidualnym (gwarancja prawidłowej i rzetelnej realizacji obywatelskiego prawa wyborczego). Można zatem uznać, iż przedmiotem ochrony powinny być tak prawa wyborcze obywateli, jak i interes społeczny.

Tego rodzaju ujęcie problematyki pozwala na ogólne stwierdzenie, że wybory, z punktu widzenia ich roli i znaczenia dla życia państwowego i dla społeczności obywatelskiej, rodzajowo mają charakter instytucji prawa publicznego; ich ochrona jest więc zadaniem organów państwa powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organów odpowiadających za przygotowanie, organizację i przeprowadzenie wyborów. Organami takimi, w myśl polskiego ustawodawstwa, są niewątpliwie Policja oraz organy wyborcze (komisje wyborcze).

Trzeba też mieć na względzie i to, że rodzajowy przedmiot ochrony wyborów odnieść należy nie tylko do głosowania, ale też do czynności i zachowań występujących w całym procesie wyborczym, tj. od zarządzenia wyborów aż do

dnia głosowania. Przepisami chroniącymi polski proces wyborczy będą zatem przepisy o charakterze penalnym zawarte w Kodeksie karnym oraz o tzw. prawie pozakodeksowym, czyli w poszczególnych ustawach wyborczych i referendalnych.

2. Przedmiotem niniejszej prezentacji jest współdziałanie organów wyborczych z organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (Policji). Z natury rzeczy współdziałanie to najpełniej dotyczy dnia wyborów, a ściślej okresu bezpośrednio poprzedzającego dzień głosowania i sam dzień głosowania.

W polskim prawie wyborczym zagadnienie bezpieczeństwa wyborów i referendum nie znajduje szerokiego odzwierciedlenia.

W aspekcie historycznym, w pierwszym akcie prawnym dotyczącym wyborów, wydanym po uzyskaniu niepodległości, tj. w dekreście Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego kwestię tę regulował art. 66: „W celu zapewnienia wykonania zarządzeń przewodniczącego, [dot. swobodnego dostępu wyborców do lokalu wyborczego], oddana będzie do jego rozporządzania straż w odpowiedniej sile”.

Tak lakoniczna regulacja dotrwała do czasu obecnego w uwspółcześnionej jedynie formule. W ustawach wyborczych znajdujemy bowiem jednakowo brzmiący przepis: „Na żądanie przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej komendant właściwego miejscowo komisariatu Policji obowiązany jest zapewnić konieczną pomoc”.

Również ustawa o Policji (z dnia 6 kwietnia 1990 r.), a więc akt regulujący zadania, tryb działania i sposoby wykonywania zadań przez „umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego” nie odnosi się bezpośrednio do ochrony wyborów; zadanie takie nie jest bowiem wprost wymienione w przepisach określających podstawowe zadania Policji.

Nie oznacza to jednak, iż sprawa bezpieczeństwa wyborów i organów wyborczych pozostaje marginalną w działaniach Policji i komisji wyborczych. Wręcz przeciwnie – mimo lakoniczności uregulowań rangi ustawowej ukształtowały się w praktyce efektywne i wielopostaciowe formy współpracy pomiędzy tymi organami.

3. Współdziałanie organów wyborczych i Policji w okresie bezpośrednio poprzedzającym i w dniu wyborów (głosowania) ma charakter czynności organizacyjno-prawnych (komisje) oraz działań prewencyjno-ochronnych (służby Policji) i dotyczy następujących obszarów:

- 1) prowadzenie rozpoznania środowisk kryminalnych i osób, w celu uzyskania informacji o ewentualnych zagrożeniach mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie wyborów (Policja);
- 2) zapewnienie bezpieczeństwa organów wyborczych, przez ustalenie zasad i sposobów ochrony siedzib obwodowych komisji wyborczych (lokali wyborczych) oraz komisji wyborczych wyższego szczebla do Państwowej Komisji Wyborczej włącznie (Policja oraz przewodniczący właściwych komisji);
- 3) opracowanie systemu obiegu informacji oraz procedury wzywania i interwencji Policji w przypadku zakłóceń porządku w lokalu głosowania (Policja oraz przewodniczący lokalnych komisji);
- 4) uzgodnienie z właściwymi rzeczowo komisjami wyborczymi zakresu pomocy przy zapewnieniu bezpieczeństwa dokumentów wyborczych (Policja oraz przewodniczący komisji wyborczych).

Ad 1) Rozpoznanie ewentualnych zagrożeń kryminalnych i terrorystycznych prowadzone jest metodami operacyjnymi Policji. Komisje wyborcze nie są, siłą rzeczy, zapoznawane z tymi metodami. O ewentualnych zagrożeniach uprzedzana jest natomiast Państwowa Komisja Wyborcza w trybie kontaktów bezpośrednich z Komendą Główną Policji.

Ad 2) Działania mające na celu ochronę komisji wyborczych i ich siedzib, w tym lokali wyborczych realizowane są poprzez:

- pełnienie przez Policję całodobowych służb patrolowych w rejonach bezpośrednio przylegających do siedzib komisji wyborczych, aż do zakończenia prac przez komisje,
- ustanowienie doraźnych posterunków (placówek) w miejscach szczególnie zagrożonych, wymagających stałej obecności Policji,



- dokonanie w dniu wyborów, przed rozpoczęciem głosowania, szczegółowego rozpoznania terenu przyległego do lokali wyborczych; w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub wątpliwości (np. czy umieszczone materiały agitacyjne w pobliżu lokalu nie naruszają przepisów o kampanii wyborczej) policjanci są obowiązani powiadomić o tym niezwłocznie przewodniczącego komisji wyborczej,
- przeprowadzenie w dniu głosowania, ale przed otwarciem lokalu dla wyborców, za zgodą i po uprzednim uprzedzeniu komisji wyborczej, sprawdzeń pirotechnicznych lokali, w których planowane jest głosowanie osób piastujących najwyższe funkcje w państwie (VIP).

Ad 3) Interwencje w lokalu komisji wyborczej mogą być podejmowane wyłącznie na żądanie przewodniczącego komisji. Wejście służb Policji do lokalu wyborczego może być niezbędne szczególnie w przypadku naruszenia przez wyborcę (wyborców) powagi głosowania, bezpośredniego ataku na nienaruszalność cielesną osób przebywających w lokalu (w tym i członków komisji wyborczych), a także w innych przypadkach zachowań zagrażających bezpieczeństwu osób znajdujących się w lokalu oraz mienia stanowiącego własność prywatną lub publiczną. Policja jest obowiązana również do wkroczenia do lokalu komisji w przypadkach wymagających czynności minersko-pirotechnicznych.

Wszystkie czynności (interwencje) Policji wykonywane w lokalu komisji muszą być dokumentowane przy użyciu kamer video.

Interwencja Policji w lokalu komisji w trybie i w przypadkach wyżej wskazanych jest jedynym, ustawowo dopuszczalnym odstępstwem od zasady, że osobom uzbrojonym wstęp do lokalu wyborczego jest zabroniony.

Ad 4) Organy wyborcze mogą również korzystać z pomocy Policji przy zabezpieczeniu dokumentów wyborczych. Dotyczy to w szczególności ochrony druku kart do głosowania, ich przechowywania oraz dostarczania do lokali wyborczych, a także przekazywania protokołów i dokumentów z głosowania w systemie komisji wyborczych.

Działania Policji w tym zakresie są podejmowane wyłącznie na wniosek właściwego organu wyborczego i przy zachowaniu następujących zasad:

- Policja, właściwa dla miejsca siedziby komisji wyborczej, wydziela na potrzeby komisji oznakowane policyjne samochody osobowe oraz zapasowe pojazdy dla udzielenia pomocy w przypadku awarii lub uszkodzenia pojazdu; przewóz dokumentów wyborczych nie może być realizowany pojazdami służbowymi Policji,
- Policja zapewnia właściwą obsadę osobową pojazdów policyjnych; policjanci uzbrojeni są w broń palną krótką,
- Policja organizuje łączność na czas przewozu dokumentów wyborczych oraz dozór i łączność w miejscu ich przechowywania ustalonym przez komisję wyborczą. Łączność jest stale utrzymywana z wyznaczonymi jednostkami organizacyjnymi Policji, a w przypadku konwoju dokumentów do siedziby Państwowej Komisji Wyborczej – sukcesywnie z właściwymi terytorialnie wojewódzkimi jednostkami Policji. Obowiązkowe jest składanie przez konwój policyjny meldunków o zdarzeniach lub braku zdarzeń w trakcie przejazdu.

4. Dla zapewnienia sprawnego wykonywania zadań Policji, na szczeblu centralnym powoływane jest Centrum Operacyjne Komendanta Głównego Policji, zaś na szczeblu wojewódzkim tworzone jest wieloosobowe stanowisko koordynatora wojewódzkiego do spraw realizacji zadań Policji związanych z zabezpieczeniem policyjnym wyborów.

Centrum Operacyjne oraz koordynatorzy wojewódzcy współdziałają bieżąco odpowiednio z Państwową Komisją Wyborczą oraz przewodniczącymi komisji okręgowych. W tym też systemie przekazywane są organom wyborczym okresowe informacje o zdarzeniach odnotowanych przez służby Policji, a związanych z przeprowadzanymi wyborami.

5. Współdziałanie organów wyborczych i Policji, wobec braku szczegółowych umocowań ustawowych, wywodzi się ogólnych kompetencji stron współdziałających. Dla organów wyborczych są to przepisy ustaw wyborczych sytuujących je jako organy odpowiedzialne za organizację i przeprowadzenie

wyborów, dla Policji natomiast – przepisy ustawy o Policji, które nakładają na tę służbę obowiązek „...ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”, a także „...ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych... „.

Podstawę prawną współdziałania Policji i organów wyborczych stanowi wydawana przez Komendanta Głównego Policji decyzja w sprawie zdań kierowników jednostek organizacyjnych Policji w związku z zarządzonymi wyborami (Prezydenta RP, Sejmu i Senatu RP, posłów do Parlamentu Europejskiego) oraz referendum o zasięgu ogólnokrajowym. Decyzja ta jest każdorazowo uzgadniana, w zakresie dotyczącym organów wyborczych, z Państwową Komisją Wyborczą. Państwowa Komisja Wyborcza przekazuje informację o ustaleniach wynikających z decyzji Komendanta Głównego Policji, właściwym komisjom wyborczym.

6. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej wypracowane formy współdziałania Policji z komisjami wyborczymi oraz zakres czynności materialno-technicznych i organizacyjnych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wyborów są efektywne i wystarczające. Tak zakreślony udział Policji w wyborach nie budzi też, co trzeba wyraźnie podkreślić, zastrzeżeń ze strony podmiotów uczestniczących w wyborach (partii politycznych), a także wyborców”.

### **„Zabezpieczenie materiałów wyborczych**

Dokumentami mającymi istotne znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia wyborów i ustalenia ich wyniku są w szczególności spisy (listy) wyborców i karty do głosowania. Według polskiego ustawodawstwa wyborczego spis wyborców jest urzędowym dokumentem stwierdzającym prawo obywatela do udziału w głosowaniu, zaś umieszczenie go w spisie jest warunkiem udziału w głosowaniu. Spisy wyborców sporządzane są dla każdego wyborów oddzielnie. Jest to zadanie gminy, która odpowiada za prawidłowość spisu. Sporządza się go najpóźniej na 14 dni przed dniem wyborów. Spis wyborców jest przechowywany w urzędzie gminy, który go sporządził. Jest on aktualizowany aż do dnia poprzedzającego głosowanie poprzez dopisywanie

nowych wyborców i skreślenie osób, które zostały pozbawione praw wyborczych, zmieniły miejsce zameldowania i zostały dopisane do spisu wyborców w nowym miejscu.

Jednym z elementów zabezpieczających jest sporządzenie spisu w dwóch egzemplarzach, z których jeden przekazywany jest przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej (w przeddzień głosowania), a drugi pozostaje w urzędzie gminy.

Zgodnie z przepisami ordynacji wyborczych każdy ma prawo wglądu do spisu wyborców. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest powiadomić wyborców o sporządzeniu spisu oraz o miejscu i czasie jego udostępnienia. Spis jest udostępniony wyłącznie w urzędzie gminy, na pisemny wniosek zainteresowanego. Istotą wniosku o udostępnienie spisu do wglądu jest sprawdzenie, czy w spisie wyborców figuruje konkretna osoba, której dane wnioskodawca obowiązany jest podać. Jednakże nie można żądać okazania całego spisu wyborców lub sporządzenia jego kopii. Spisy wyborców zawierają bowiem dane o wyborcach w nim umieszczonych, a więc nazwisko, imię, imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL i adres zamieszkania. Są to dane, które zgodnie z polskim ustawodawstwem podlegają ochronie na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych, gwarantującej każdemu prawo do ochrony jego danych osobowych, którymi są wszelkie informacje umożliwiające zidentyfikowanie tożsamości danej osoby. Dlatego też odpowiedzią dla osoby składającej wniosek jest wyłącznie potwierdzenie lub zaprzeczenie, czy osoba wskazana we wniosku figuruje w spisie wyborców.

Za bezpieczne przechowywanie spisu wyborców odpowiedzialny jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W dniu poprzedzającym dzień głosowania spis wyborców przekazywany jest, za pokwitowaniem, przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej. Za bezpieczeństwo spisu od tej chwili odpowiada przewodniczący komisji. Jest on wówczas przechowywany w siedzibie obwodowej komisji wyborczej.

Komisja wyborcza nie może samodzielnie dokonywać żadnych wpisów lub zmian w przekazanym jej spisie wyborców. W przypadku, gdy wyborca udokumentuje, iż został w spisie pominięty, komisja po potwierdzeniu przez urzędników gminy, że istotnie dana osoba powinna być w spisie ujęta, komisja wpisuje tę osobę na

dodatkowym formularzu spisu. Liczbę osób wpisanych do spisu wyborców oraz dopisanych w dniu głosowania przez komisję wyborczą podaje się w protokole z głosowania. Liczba ta jest też kontrolowana z liczbą kart do głosowania wydanych wyborcom.

Po zakończeniu głosowania obwodowa komisja wyborcza przekazuje protokolarnie spis wyborców wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w depozyt, wraz z innymi dokumentami wyborczymi. Spis wyborców może być wówczas udostępniany wyłącznie na żądanie sądów w związku z postępowaniami w sprawach protestów wyborczych oraz na żądanie sądów lub prokuratury i policji, prowadzących postępowanie karne.

Innym dokumentem wyborczym podlegającym szczególnemu zabezpieczeniu są karty do głosowania. Ważnymi kartami do głosowania są karty urzędowo ustalone, opatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej; drukowane są one na zlecenie właściwej komisji wyborczej (w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — Państwowej Komisji Wyborczej, wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego – okręgowej komisji wyborczej, wyborów samorządowych – terytorialnej komisji wyborczej). Druk kart do głosowania odbywa się w szczególnym trybie, który określa Państwowa Komisja Wyborcza. Szczególną uwagę zwraca się na właściwe ustalenie treści karty, jej strony graficznej, barwy papieru itp. Proces druku kart jest kontrolowany przez właściwą komisję wyborczą, która odpowiada za jego prawidłowy przebieg. Druk kart do głosowania, ich przechowywanie do dnia wyborów oraz transport do lokali wyborczych odbywa się, o czym była już mowa, pod dyskretnym nadzorem policji działającej w porozumieniu z właściwymi komisjami wyborczymi. Po wydrukowaniu karty do głosowania przekazywane są wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) w opisanych pakietach zawierających informacje, do którego obwodu głosowania są przeznaczone oraz ile kart zawierają. Zgodnie z zaleceniem Państwowej Komisji Wyborczej karty do głosowania powinny być przechowywane w odrębnym, specjalnie do tego celu wydzielonym pomieszczeniu.

Najpóźniej w przeddzień głosowania karty przekazywane są w formie protokolarnej obwodowej komisji wyborczej. Podczas przekazywania obwodowej komisji

wyborczej karty są liczone. Ustalona liczba kart podawana jest w protokole przekazania.

W dniu głosowania obwodowa komisja wyborcza ponownie przelicza otrzymane karty do głosowania, a ustalona w ten sposób liczba kart jest podawana w protokole głosowania.

Obwodowa komisja wyborcza po zakończeniu głosowania zobowiązana jest sporządzić protokół z głosowania, w którym m. in. dokonuje się szczegółowego rozliczenia kart do głosowania. Podaje się w nim liczbę otrzymanych kart do głosowania, liczbę kart niewykorzystanych oraz liczbę kart wyjętych z urny. Jeżeli suma liczb kart, które nie zostały wykorzystane i kart wyjętych z urny nie jest równa liczbie otrzymanych kart przez obwodową komisję wyborczą, komisja ta zobowiązana jest do podania w protokole przypuszczalnej przyczyny takiego stanu rzeczy. Analogiczna procedura obowiązuje komisję, jeżeli liczba kart do głosowania wyjętych z urny jest mniejsza lub większa od liczby kart wydanych przez tę komisję.

Po zakończeniu głosowania komisja obwodowa pakuje karty w opisane pakiety, osobno karty niewykorzystane, karty nieważne, karty ważne. Wraz z innymi dokumentami przekazywane są one w depozyt wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), które podobnie jak spisy wyborców są udostępniane na żądanie sądów lub prokuratury i policji, prowadzących postępowanie karne.

Po podjęciu, przez Sąd Najwyższy – w przypadku wyborów Prezydenta RP, Sejmu i Senatu RP oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz przez właściwe sądy – w przypadku wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, prawomocnych orzeczeń w sprawach protestów wyborczych, zarówno spisy wyborców jak i karty do głosowania podlegają protokolarnemu zniszczeniu.

Określone w ustawach wyborczych i uszczegółowione zasady postępowania z dokumentami wyborczymi sprawiają, iż w praktyce nie odnotowuje się skarg wyborczych ani też publicznie formułowanych zarzutów co do wiarygodności spisów wyborczych i kart do głosowania”.

\* Członek Państwowej Komisji Wyborczej prof. A. Mączyński uczestniczył w dniach 4-6 września 2008 r., na zaproszenie organizatorów w Konferencji na Uniwersytecie Łódzkim, obradującej pod hasłem „Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej”. Uczestnikami konferencji byli przedstawiciele instytucji publicznych i naukowych z Polski, Litwy, Niemiec, Rumunii, Rosji, Słowacji, Ukrainy, Węgier.

\* W dniach 29 września – 10 października 2008 r. odbyło się w Warszawie pod patronatem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, doroczne Spotkanie Przeglądowe Wymiaru Ludzkiego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (HDIM OBWE) organizowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Uczestnikami Spotkania byli przedstawiciele państw OBWE (56), organizacji międzynarodowych – ONZ, UE, Rady Europy i licznych organizacji pozarządowych. W sesji w dniu 9 października poświęconej problematyce instytucji demokratycznych, w tym demokratycznym wyborom uczestniczył K. Lorentz dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych KBW.

\* Przewodniczący i Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej spotkali się w dniu 14 października 2008 r. z przebywającymi w Polsce na zaproszenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych dziennikarzami z Etiopii, reprezentującymi: tygodnik gospodarczy „The Capital”, rządową agencję informacyjną „Ethiopian News Agency”, dziennik „Daily Monitor” oraz tygodnik „The Reporter”. Interesowali się rozwiązaniami prawa wyborczego w Polsce, w tym rolą Państwowej Komisji Wyborczej, sposobami udziału w wyborach partii politycznych i problematyce ich finansowania.

\* Kontynuowane było robocze współdziałanie z komisjami Sejmu i Senatu oraz właściwymi jednostkami Rady Ministrów w pracach nad projektami aktów prawnych związanych z wykonywaniem funkcji i zadań organów wyborczych. W szczególności w zakresie zmiany niektórych przepisów ustaw samorządowych, ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ustawy o ewidencji ludności.

- W dniu 5 września 2008 r. Sejm podjął ustawę o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 111) w

tym przepisów ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym, ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zmiany zmierzają do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. (syg. Akt K 8/07 – Dz. U. Nr 48, poz. 327) dotyczącego wygaśnięcia mandatu w związku z nieterminowym złożeniem oświadczenia majątkowego. Przepisy ustawy zmieniającej mają zastosowanie od następnej kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Tekst ustawy jest zamieszczony na stronie internetowej PKW.

- Od 8 października 2008 r. obowiązują przepisy ustawy z dnia 4 września o zmianie ustaw w celu ujednoczenia terminologii informatycznej (Dz. U. Nr 171, poz. 1056). Ustawa wprowadza odpowiednie zmiany: w art. 69 ust. 4 ustawy o wyborze Prezydenta RP (Art. 5 ustawy zmieniającej); art. 34 ust. 4 i art. 38 ust. 3a ustawy o partiach politycznych (Art. 11); art. 42 ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (Art.18).