

25 lat

DEMOKRATYCZNEGO
PRAWA WYBORCZEGO
I ORGANÓW
WYBORCZYCH
W POLSCE

(1991–2016)

25 LAT DEMOKRATYCZNEGO PRAWA WYBORCZEGO
I ORGANÓW WYBORCZYCH W POLSCE (1991–2016)

 Państwowa
Komisja
Wyborcza

 Krajowe
Biuro
Wyborcze

TOM I

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA

**25 LAT DEMOKRATYCZNEGO PRAWA WYBORCZEGO
I ORGANÓW WYBORCZYCH W POLSCE
(1991 – 2016)**

Warszawa, 2016 r.

Redakcja:

Wojciech Hermeliński, Beata Tokaj

Opracowanie:

Zespół w Krajowym Biurze Wyborczym
pod kierunkiem Szefa Krajowego Biura Wyborczego Beaty Tokaj

Fotografie:

s. 188-198 – Archiwum KBW
s. 199-207 – prawa autorskie w posiadaniu dyrektorów delegatur KBW
s. 208-214 – fot. S. Kaźmierczak
s. 215-263 – prawa autorskie w posiadaniu dyrektorów delegatur KBW
s. 287-289 – Archiwum PAP
s. 290-296 – Archiwum KBW
fot. 7 (s. 291) – Archiwum Kancelarii Prezydenta RP

Projekt okładki:**Skład komputerowy:**

Emilia Godlewska

© Krajowe Biuro Wyborcze
00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10
tel. 695 25 44; tel/fax 625 26 27

ISBN 978-83-939674-4-5

SPIS TREŚCI

str.

Część I – ARTYKUŁY	
<i>Bogusław BANASZAK</i> , Zgodność z Konstytucją pytań zawartych w postanowieniu o zarządzaniu referendum ogólnokrajowego.....	
<i>Kazimierz Wojciech CZAPLICKI</i> , 25 lat Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO) (1991 – 2016).....	
<i>Maciej P. GAPSKI</i> , Orzecznictwo sądów w sprawach protestów wyborczych w wyborach samorządowych.....	
<i>Tomasz GAŚSIOR</i> , Biegli rewidenci jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.....	
<i>Wiesław KOZIELEWICZ</i> , Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.	
<i>Krzysztof SKOTNICKI</i> , Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu.....	
<i>Jerzy STEPIEŃ</i> , Zaczęło się jednak od samorządu	
<i>Zbigniew SZONERT</i> , O systemie wyborczym z perspektywy doświadczeń członka Państwowej Komisji Wyborczej.....	
<i>Piotr UZIĘBŁO</i> , Zasada proporcjonalności wyborów a możliwości zmian systemu wyborczego do Sejmu RP.....	
<i>Damian WĄSIK, Bogusław SYGIT</i> , Ewolucja pozakodeksowej ochrony prawnokarnej wyborów do Sejmu i Senatu RP na przestrzeni lat 1991-2016.....	
Część II – ORGANY WYBORCZE	
<i>Rafał TKACZ</i> , Organy wyborcze – funkcje, zadania oraz pozycja prawnoustrojowa	
<i>Państwowa Komisja Wyborcza</i>	
Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej.....	
Komisarze wyborczy.....	

Krajowe Biuro Wyborcze.....

Kadra kierownicza.....

Zespoły Krajowego Biura Wyborczego.....

Delegatury wojewódzkie.....

Część III – TWORZYMY HISTORIĘ.....

Anna Lubaczewska.....

Jacek Kraszewski.....

Zygmunt Leszczyński.....

Rafał Tkacz.....

Dorota Białowąs.....

Grażyna Bielecka.....

Zdzisława Romańska.....

Fotografie.....

CZĘŚĆ IV – 25 LAT WYBORÓW W LICZBACH.....

Wstęp

"Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów" (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.).

W czasach trwającego w Polsce systemu komunistycznego wybory parlamentarne były rytualnym aktem plebiscytowym, pozbawionym realnego znaczenia prawnego i z reguły politycznego. W prawie wyborczym państwa komunistycznego kluczowe znaczenie miał przepis regulujący podmiot uprawniony do kształtowania listy kandydatów, a monopol w tym zakresie gwarantowany był partii komunistycznej. Oczywiście jest, że takie wybory nie miały nic wspólnego z wolnymi, powszechnymi i równymi wyborami, które — obok zasady pluralizmu politycznego oraz wolności myśli, prasy, zrzeszania i zgromadzeń — stanowią podstawę systemu demokratycznego.

Wolne wybory do parlamentu były przedmiotem aspiracji Polaków przez całe półwiecze 1939-1989. Nadzieje na nie po II Wojnie odżyły za sprawą Manifestu PKWN zapewniającego, że „[p]odstawowe założenia konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”. Obietnice te nie zostały dotrzymane, a w 60 rocznicę haniebnego fałszerstwa wyborczego, do którego doszło w 1947 r., Sejm uznał te wydarzenia za „jedną z najciemniejszych stron najnowszych dziejów Polski. Ostatecznie zawiedzione zostały wtedy polskie nadzieje na demokratyczny ład w naszej Ojczyźnie budzącej się do nowego życia po koszarze II wojny światowej” (uchwała z dnia 25 stycznia 2007 r., M.P. Nr 6, poz. 71).

Żadne z następnych, dziesięciu wyborów parlamentarnych, zorganizowanych w Polsce w latach 1947-1985 nie były ani wolne, ani uczciwe. W istocie były to plebiscyty sterroryzowanego, a potem biernego narodu. Wyniki wszystkich tych wyborów były fałszowane zarówno, co do frekwencji, jak i co do liczby oddanych głosów na kandydatów na posłów¹.

Pierwsze wybory parlamentarne, które odbyły się 4 czerwca 1989 r., z konkurencyjną dla komunistycznej listą polityczną i przy gwarantowanej już wolności zgromadzeń i wolności słowa, nie były jeszcze w pełni wolne. Partia komunistyczna i jej poli-

¹ A. Rzepliński, Niewolne wybory parlamentarne. Doświadczenie polskie 1947-1989, [w]: Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, tom I, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.) Warszawa 2012, s. 303 i n.

tyczne organizacje satelickie miały bowiem gwarantowaną w umowie „okrągłego stołu” większość 65% mandatów w izbie niższej parlamentu. W pełni natomiast wolne były wybory do reaktywowanego Senatu, przeprowadzone tego samego dnia.

Po roku 1989 w Polsce obowiązywało kilkanaście ordynacji wyborczych, często o jednorazowym charakterze. Dopiero Kodeks wyborczy, ustawa uchwalona przez Sejm 5 stycznia 2011 roku (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112) ujednoliciła i usystematyzowała prawo wyborcze zastępując wielość przepisów wyborczych pochodzących z różnych okresów, często sprzecznych ze sobą.

Znamienny jest fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, który warto tu przywołać. Stwierdzono tam, że w państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących władzę w imieniu suwerena. Podkreślono nadto, że z zasady suwerenności Narodu, wyrażonej w art. 4 Konstytucji, można byłoby wyprowadzić wniosek, że prawo wyborcze ma służebny charakter, gdyż umożliwia wybór organów przedstawicielskich, jednak we współczesnym państwie demokratycznym sprawowanie władzy przez przedstawicieli stanowi zasadę, podczas gdy bezpośrednie sprawowanie władzy przez Naród ma charakter wyjątkowy i uzupełniający. Prawo wyborcze powinno być zatem tak konstruowane, aby stwarzać wyborcom jak największe możliwości udziału w wyborach celem wskazania przedstawicieli, którzy w ich imieniu będą sprawować władzę. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca nie może ograniczać różnych form wyrażenia woli przez suwerena w procesie wyborczym, zakładając *a priori*, że będą one nadużywane.

Prawodawca powinien tworzyć prawo wyborcze sprzyjające powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym, która jest wskaźnikiem poczucia odpowiedzialności obywateli za losy Ojczyzny.

Wagę uregulowań dotyczących prawa wyborczego podkreślają przepisy prawa międzynarodowego.

Należy tu w szczególności przywołać art. 3 Protokołu dodatkowego Nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), który stanowi: „[...] Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

Nadto rezolucja Rady Europy z 30 czerwca 1994 r. wskazała, że pluralizm w demokratycznym społeczeństwie wymaga wolności w wyrażaniu wszelkich opinii, nawet jeśli nie są one zgodne z tymi przedstawianymi przez rządzących.

Prawo do wolnych wyborów stanowi fundament demokracji. Ustawa wyborcza nie tylko służy wyłonieniu przedstawicieli Narodu, lecz ma również charakter gwarancyjny; wyznacza ramy prawne dla realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego.

Podkreślenia wymaga, że wśród przymiotników wyborczych ustrojodawca każdorazowo na pierwszym miejscu wymienia, że wybory są powszechne. Płynie z tego wniosek, że powszechny udział obywateli w wyborach stanowi samoistną wartość konstytucyjną.

Wojciech Hermeliński

Część I

ARTYKUŁY

prof. dr hab. Bogusław BANASZAK

Zgodność z Konstytucją pytań zawartych w postanowieniu o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego

1. Ramy konstytucyjne

Referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1 Konstytucji). Referendum gwarantuje obywatelowi rzeczywistą możliwość brania udziału w życiu politycznym i tym samym kierowania sprawami publicznymi, wpływania osobiście na rozstrzygnięcie spraw państwowych. Konstytucja w całości swoich postanowień traktuje jednostkę nie jako środek do realizacji celów zakładanych przez państwo, ale jako punkt odniesienia dla działań władz publicznych, dla działań państwa. Należy w tym miejscu podkreślić, że jak zauważył TK „W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznie prawnej możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum. (...) W Polsce kompetencja do podjęcia działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum ogólnokrajowego należy do Sejmu lub do Prezydenta za zgodą Senatu. Zatem: obywatele polscy, podobnie jak obywatele większości współczesnych państw, mają prawo do udziału w referendum. Ale nie prawo do referendum”.

Art. 125 Konstytucji dopuszcza przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum fakultatywnego nie określając bliżej jego przedmiotu. Wskazuje jedynie w sposób ogólny, że powinna to być sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa. Rozumienie pojęcia tej sprawy następuje z trudnością nie tylko w nauce prawa, ale i w praktyce. Ze zwrotu „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa” wynika jedynie, iż referendum przewidziane w art. 125 Konstytucji nie może być przeprowadzone w każdej sprawie wymagającej rozstrzygnięcia, ale tylko w tych, które mają szczególne znaczenie i to nie dla obywateli, a dla państwa. Zakres tych spraw nie został jednak wskazany ani przez ustrojodawcę, ani przez ustawodawcę rozwijającego postanowienia Konstytucji.

Konstytucja nie zakazuje przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum fakultatywnego jednorazowo w więcej niż w jednej sprawie. W praktyce, w referendum przeprowadzonym przed 1997 r., jak i po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji formułowano więcej niż jedno pytanie.

Konstytucja nie reguluje niezwykle ważnej kwestii – badania konstytucyjności pytań referendalnych oraz badania zgodności zarządzenia referendum z ustawą zasadniczą. „Obowiązek czuwania nad zapewnieniem zgodności referendum z konstytucją spoczywa przede wszystkim na organach je zarządzających. Np. nie ulega wątpliwości, że Senat miałby obowiązek odmowy zgody na zarządzenie referendum przez prezydenta, gdyby mogło to doprowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznego z konstytucją. Wskazuje się jednak, że powinno się także ustanowić prewencyjne procedury kontroli zewnętrznej i – wzorem np. Włoch – powierzyć odpowiednie rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu”². Uwaga ta zgłoszona kilkanaście lat temu nie doczekała się jednak do dzisiaj realizacji. Tak więc brak procedur kontroli konstytucyjności pytań referendalnych nie daje Prezydentowi, ani żadnemu innemu organowi władzy publicznej, możliwości uzyskania rozstrzygnięcia organu władzy sądowniczej w przedmiocie zgodności pytań referendalnych z ustawą zasadniczą w trybie szczególnie pilnym – tzn. w okresie od zarządzenia referendum do jego przeprowadzenia. Tym samym w przypadku referendum zarządzanego przez Prezydenta można mówić jedynie o kontrolnej funkcji Senatu. Nie jest ona ograniczona tylko do badania zgodności z konstytucją pytań zaproponowanych przez Prezydenta, ale obejmuje też kontrolę spełnienia wymogów ustawowych i regulaminowych projektu postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum oraz zagadnienia związane z terminem przeprowadzenia referendum, zwłaszcza, gdyby zarządzono je w tym samym dniu, co wybory parlamentarne³. Z żadnej normy prawnej nie wynika możliwość ingerencji Senatu w treść pytań referendalnych⁴.

Konstytucja nie zakazuje przeprowadzania referendum obejmującego te same pytania ponownie i nie wskazuje ram czasowych, w jakich mogłoby to nastąpić. TK uznał powrót do referendum w sprawie, która była przedmiotem referendum nie tylko jako dopuszczalny, ale także w niektórych sytuacjach celowy⁵.

2. Materia pytań referendalnych

² L. Garlicki, omówienie art. 125, s. 13, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999 (wyd. ciągłe); s. 10.

³ Szerzej na ten temat zob. W. Orłowski, *Zgodność z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu referendum (druk senacki 1054)*, Opinie i ekspertyzy, OE-239, wrzesień 2015, s. 20.

⁴ Zob. A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] J. Trzciniński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 251-252.

⁵ Zob. wyrok z 27.5.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43.

Z art. 125 Konstytucji nie wynika, czy pytania referendalne mogą dotyczyć bezpośrednio materii konstytucyjnej objętej zakresem poszczególnych postanowień Konstytucji, czy też tylko materii ustawowej. W tej sytuacji, wobec braku wyraźnego stanowiska ustrojodawcy należy przyjąć, że obie możliwości są dopuszczalne. Tak też odczytali w praktyce regulacje konstytucyjne prezydenci zarządzający referenda w 2015 r.

Z art. 125 Konstytucji można wyprowadzić wniosek, że z treści pytań referendalnych powinno wynikać jednoznacznie czy dotyczą one przyszłych regulacji prawnych, których zainicjowanie organ zarządzający referendum planuje, czy też dotyczą one rozstrzygnięcia zagadnień już regulowanych w aktach prawnych znajdujących się w postępowaniu legislacyjnym, bądź dotyczą one zatwierdzenia już przyjętych norm.

W nauce prawa powszechne jest stanowisko głoszące, że przedmiotem referendum przeprowadzonego w trybie art. 125 Konstytucji nie może być uchwalenie ustawy, gdyż tego należy dokonać w procedurze parlamentarnej⁶. Analogiczne zasady mają zastosowanie do ustawy o zmianie Konstytucji. W tym kontekście należy przypomnieć też głosy przeciwników instytucji referendum w państwach naszej części Europy. Tytułem przykładu przytoczę wypowiedź S.T. Holmesa: "Referendum daje wyraz, całkiem zresztą rozsądnemu przekonaniu, że decyzji o podstawowym znaczeniu nie powinno pozostawiać się politykom. Ale zasada taka okazuje się mniej demokratyczna, niż się to na pierwszy rzut oka wydaje. Legitymizacja parlamentów wschodnioeuropejskich bywa podawana w wątpliwość, a więc akcentowanie instytucji referendum może okazać się ową przysłowiową kroplą, która przepełnia czarę. Parlament, który nie rozstrzyga samodzielnie podstawowych problemów stojących przed społeczeństwem, a pozostawia je do rozwiązania w drodze referendum, traci roszczenie do występowania jako kierowniczy organ państwa"⁷. W krajach o ustabilizowanym systemie politycznym przeciwnicy referendum obejmującego materie konstytucyjne wskazują, że używając krótkich wypowiedzi "tak" lub "nie" nie można rozstrzygać skomplikowanych zagadnień będących przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Potrzebne są, ich zdaniem, mechanizmy zapewniające równowagę różnych wchodzących w grę interesów oraz służące osiągnięciu kompromisu⁸, a to łatwiej uzyskać na forum organu przedstawicielskiego.

Podkreślenia wymaga, że żaden przepis Konstytucji nie wyłącza z zakresu spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, które dopiero mogą stać się przed-

⁶ por. np. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej komentarz*, Kraków 1999, s. 129

⁷ S.T. Holmes, *O metodzie zmian konstytucji w państwach Europy Wschodniej*, PiP 1993, z. 8, s. 44.

⁸ Por. np. R. Scholz, *Aufgaben und Grenzen einer Reform des Grundgesetzes (w:) Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche*, München 1993, s. 79.

miotem regulacji, spraw odnoszących się bezpośrednio do materii konstytucyjnych. Artykuł 235 Konstytucji z jednej strony w ust. 6, wyklucza jedynie to, aby referendum ratyfikacyjne odbyło się na podstawie art. 125 Konstytucji, z drugiej zaś w ust. 1 określa podmioty wyłącznie uprawnione do przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Wśród tych podmiotów jest 1/5 ustawowej liczby posłów oraz Prezydent RP, który może zarządzić referendum w myśl art. 125 ust. 2 Konstytucji. Gdyby to Prezydent zdecydował się na zarządzenie referendum, aby poznać stanowisko suwerena w sprawie o tak szczególnym znaczeniu dla państwa, że aż musiałaby ona pociągnąć za sobą zmianę Konstytucji, to trudno wskazać względy prawne w państwie demokratycznym, które mogłyby uzasadniać zaniechanie tego zamiaru. Brak jest ku temu podstawy w Konstytucji, której art. 235 ust. 6 dotyczy już zmiany Konstytucji uchwalonej w postępowaniu parlamentarnym, a nie wcześniejszych stadiów tego postępowania. Nie można więc przyznać racji stanowisku A. Ziółkowskiej i M. Gerwina głoszącemu, że „W konstytucji przedstawiony jest tryb jej zmiany (w art. 235) i nie przewiduje się w nim możliwości wprowadzania zmian będących pochodną referendum ogólnokrajowego”⁹.

Generalnie rzecz biorąc w referendum zarządzonym na podstawie art. 125 nawet nie musi chodzić jeszcze o stadium postępowania legislacyjnego, ale o fazę przedwstępną, inicjacyjną, nieobjętą w ogóle regulacją prawną. W tej fazie przedmiot referendum nie musiałaby być już dojrzała, sformułowana inicjatywa ustawodawcza, ale rozstrzygnięcie kierunkowe, w którym suweren wyznaczałby swoim przedstawicielom przedmiot ich pracy oraz formułował jej cele. Referendum takie jednak samo nie rozpoczynałoby w sensie prawnym postępowania zmierzającego do zmiany Konstytucji, ani tym bardziej nie byłoby równoznaczne z inicjatywą ustawodawczą w zakresie zmiany Konstytucji. Nie byłoby też równoznaczne z inicjatywą ustawodawczą w zakresie uchwalenia lub zmiany konkretnych ustaw.

W tej sytuacji inicjatywa zmiany Konstytucji powinna nastąpić po wyrażeniu preferencji przez obywateli w referendum. Nie przed – i to obojętnie czy po zarządzeniu referendum, czy przed jego zarządzeniem. Na ten aspekt w odniesieniu do przypadku referendum zarządzanego w dniu 13 maja 2015 r. przez Prezydenta RP zwraca się słusznie uwagę w nauce. Jedno z pytań – czy obywatel jest za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP – dotyczyło bezpośrednio materii konstytucyjnej objętej zakresem art. 96 Konstytucji (zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu). Dwa pozostałe pytania – w spra-

⁹Cyt za: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,17910224,Piotrowski_Referendum_ws_JOW_będzie_niezgodne_z.html

wach podatkowych i finansowania partii politycznych – dotyczyły materii ustawowej.

Dzień przed skierowaniem do Marszałka Senatu projektu postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum Prezydent wystąpił z inicjatywą zmiany Konstytucji. Kancelaria Prezydenta wydała w tej sprawie komunikat zawierający następującą informację: „Likwidacja bariery prawnej, uniemożliwiającej wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu – zakłada prezydencki projekt nowelizacji konstytucji. Prezydent RP Bronisław Komorowski podpisał projekt, kierując go do Sejmu”.¹⁰ Wydarzenie to ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności pytania dotyczącego bezpośrednio materii konstytucyjnej.

R. Piotrowski¹¹ podkreślając, że Prezydent nie czekając na wyniki referendum wystąpił z inicjatywą zmiany Konstytucji w sprawach, których dotyczyć ma referendum stwierdzał: „Inicjatywa zmiany konstytucji jest już wykonana [...] Ponieważ to postępowanie nie przewiduje referendum, można powiedzieć, że referendum, gdyby je zarządzić, odbyłoby się z naruszeniem konstytucji [...] ewentualnie będzie można je przeprowadzić już po zmianie konstytucji”. Na podobnym stanowisku stoi P. Uziębło – stwierdzając, że proponowane przez Prezydenta „referendum będzie niezgodne z konstytucją. Do wprowadzenia JOW-ów w wyborach do Sejmu niezbędna jest bowiem zmiana konstytucji, a taka dotąd nie miała miejsca. Referendum w sprawie JOW-ów będzie więc dotyczyło problematyki zmiany konstytucji. Tryb takiej zmiany uregulowany jest w artykule 235 konstytucji. Krąg podmiotów, które mogą inicjować procedurę zmiany konstytucji, został w nim zawężony (w stosunku do inicjatywy ustawodawczej) do prezydenta, grupy co najmniej 92 posłów oraz Senatu jako całości. Nie ma mowy o inicjowaniu tej procedury poprzez referendum. Możliwe jest jedynie przeprowadzenie referendum zatwierdzającego zmiany w rozdziałach I, II i XII, po wcześniejszym przyjęciu ich przez Sejm. Jeśli spojrzymy na to, co pisali przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego w komentarzach czy w opracowaniach dotyczących referendum (np. Mariusz Jabłoński czy Wojciech Sokolewicz), to pogląd na tę kwestię jest w zasadzie jednoznaczny – nie ma możliwości przeprowadzenia częściowego referendum poprzedzającego procedurę zmiany w konstytucji. Z jedynym wyjątkiem.[...] Jest możliwość przeprowadzenia referendum, które wiązałoby na przykład prezydenta do wniesienia projektu zmiany konstytucji w określonym kierunku. Ale tylko i wy-

¹⁰ <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art.31,projekt-nowelizacji-konstytucji-ws-jow-ow.html>

¹¹ http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,17910224,Piotrowski_Referendum_ws_JOW_będzie_niezgodne_z.html

łącznie do wniesienia projektu. Tutaj jednak, skoro pan prezydent taki projekt dopiero co złożył, referendum w tej sprawie jest zupełnie niepotrzebne. Natomiast obchodzenie procedury zmiany konstytucji poprzez referendum, które w tym przypadku nie może być przeprowadzone, jest próbą naruszenia porządku konstytucyjnego”.¹²

Jeżeli doszłoby do zmiany Konstytucji zainspirowanej wynikami referendum zarządzanego w trybie art. 125 to nic nie stałoby na przeszkodzie po raz kolejny zwrócić się do suwerena o jej ratyfikację – tym razem w trybie art. 235 ust. 6 Konstytucji RP. W ten sposób suweren nie tylko zainspirowałby zmianę Konstytucji, ale też sprawdził, czy inicjatywa ustawodawcza, z którą wystąpił organ zobowiązany do tego wynikami referendum zarządzanego w trybie art. 125, i ostateczny efekt całego postępowania są zgodne z jego wolą.

W sytuacji powstałej po wystąpieniu przez Prezydenta z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji obejmującej materię jednego z pytań referendalnych przeprowadzenie referendum w tej części traci sens, gdyż całe referendum miało mieć charakter konsultacyjny, a w tym przypadku konsultacje są niepotrzebne lub pozorne. Prezydent już zajął stanowisko co implikuje wygaśnięcie kompetencji określonej w art. 125 Konstytucji. Nie dostrzegają tego ci, którzy uznając referendum w sprawie dotyczącej bezpośrednio materii konstytucyjnej za zgodne z Konstytucją argumentują to tym, że „sięgnięcie do woli narodu nigdy nie jest niekonstytucyjne”¹³.

Gdy w referendum chodzi jedynie o wyrażenie preferencji przez obywateli to pytania referendalne mogą odnosić się do kwestii jeszcze nieuregulowanych prawnie, które dopiero staną się przedmiotem regulacji prawnej po przeprowadzeniu referendum, gdy da ono pozytywny wynik i będzie miało wiążący charakter. Wówczas na odpowiednich organach państwowych ciążyć będzie obowiązek zainicjowania procedury zmierzającej do uchwalenia aktu prawnego realizującego wolę suwerena.

W nauce prawa konstytucyjnego powszechnie aprobowany jest pogląd, że referendum przeprowadzone w trybie art. 125 Konstytucji może dotyczyć przyszłych ustaw i przesądzać o ich treści. L. Garlicki stwierdził: „Zawsze «rozstrzygnięcie» referendum ogólnokrajowego musi więc zostać przełożone na język ustaw lub innych aktów podejmowanych przez organy państwowe”¹⁴. W tym ujęciu mate-

¹²<http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150513/uzieblo-referendum-wsprawie-jow-ow-bedzie-niezgodne-z-konstytucja>

¹³ Takie stanowisko zajmują A. Bałaban i M. Chmaj – za: K. Wardacki, *Czy Komorowski naruszy konstytucję*, Rzeczpospolita z 15.5.2015 r., s. A4.

¹⁴ L. Garlicki, omówienie art. 125, s. 13, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja ...*

ria pytań zawartych w zarządzeniu ogólnokrajowego referendum jest zgodna z Konstytucją tylko jeżeli miałyby dotyczyć przyszłych aktów nie „przełożonych” na gotowe już projekty ustaw, znajdujące się choćby we wstępnej fazie procesu legislacyjnego. W referendum takim ogół uprawnionych obywateli wyrażając swoją wolę nie dokonuje akceptacji (lub negacji) końcowego wyniku postępowania legislacyjnego. Wyrażenie przez nich woli nie wywołuje więc wiążących skutków w sferze prawa. Całe referendum ma charakter konsultacyjny, opiniodawczy. Jego wynik nie zastępuje uchwalenia jakiejkolwiek ustawy.

Ze względu na to, że pytania na referendum dotyczące przyszłych ustaw nie przesądzają o ich treści i nie zawierają dojrzałej, sformułowanej inicjatywy ustawodawczej do uzasadnienia projektu postanowienia Prezydenta RP przekazanego Senatowi lub do zarządzenia Sejmu nie muszą zostać załączone skutki prawne i/lub finansowe poszczególnych pytań. Te zagadnienia będą musiały być załączone do uzasadnienia projektu ustawy realizującej rozstrzygnięcie kierunkowe podjęte w referendum, jeżeli będzie ono wiążące. Do podania tych skutków będzie zobowiązany podmiot występujący ze stosowną inicjatywą ustawodawczą. Brak jest w Konstytucji RP i w obowiązującym prawie podstawy dla obciążania podmiotu zarządzającego referendum obowiązkiem wskazania skutków prawnych i/lub finansowych poszczególnych pytań, jeżeli referendum dotyczy przyszłych ustaw i nie przesądza o ich treści. Kwestie poruszone w pytaniach referendalnych ma obowiązek rozwinąć ustawodawca. Nie ma on w tym zakresie jednak całkowitej swobody. Z jednej strony powinien on realizować wolę suwerena, a z drugiej strony działać tak, aby regulacje ustawowe przestrzegały standardów konstytucyjnych

3. Pojęcie sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa

Rozumienie pojęcia „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa” nie zostało zdefiniowane ani w Konstytucji, ani ustawowo. Nie ustalił jego znaczenia również w swoim orzecznictwie TK. Można jednak z jego poglądów wyrażonych w uzasadnieniu jednego z orzeczeń¹⁵ wyprowadzić wniosek, że chodzi tu o sprawę jednostkową ważną, stanowiącą element życia publicznego, będącą przedmiotem uprzedniego zainteresowania zorganizowanych podmiotów życia publicznego i mającą ogólnokrajowe znaczenie.

Kwestia rozumienia pojęcia „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa” nie budziła intensywniejszego zainteresowania nauki prawa przed dwoma prezydenckimi propozycjami referendum w 2015 r.

¹⁵ Zob. wyrok z 27.5.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43.

Po uchwaleniu Konstytucji w 1997 r. powoływane w literaturze były poglądy sformułowane w toku prac konstytucyjnych. Zachował aktualność pogląd E. Zielińskiego, który uściślając pojęcie spraw istotnych dla państwa wskazał następujące możliwości¹⁶:

- 1) regulacje konstytucyjne – w przypadku Polski samoistne referendum konstytucyjne, nie wykluczając jednak możliwości przeprowadzenia referendum fakultatywnego w zakresie części regulacji;
- 2) kwestie ustrojowe państwa – na przykład reforma samorządowa;
- 3) przyzwolenie na stosowanie nowoczesnej techniki – kwestia produkcji energii atomowej;
- 4) swoboda zachowań moralnych ludzi – ochrona życia poczętego, zawieranie małżeństw między przedstawicielami tej samej płci;
- 5) rozstrzygnięcie o konkretnych sprawach publicznych.

Akcentowano również, że sprawa poddana pod referendum nie może odnosić się do ograniczonego kręgu podmiotów (np. społeczności lokalnej, pewnych grup zawodowych), czy też ograniczonego terytorium kraju¹⁷.

Pojawiały się też poglądy, że „sprawą o szczególnym znaczeniu” jest każda sprawa, która za taką zostanie uznana przez określone w ust. 2 art. 125 Konstytucji organy zarządzające (Sejm, Prezydent) lub zgadzające się na referendum ogólnokrajowe (Senat). W tym ujęciu referendum „może dotyczyć każdej sprawy, niezależnie od tego kto w obowiązującym porządku prawnym jest kompetentny do jej załatwienia czy rozstrzygnięcia. (...) Przedmiotem referendum ogólnokrajowego może być zarówno rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, jak rozstrzygnięcie o treści normy prawnej”¹⁸

P. Piotrowski w prowadzonej w 2015 r. debacie nad zgodnością z konstytucją pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta A. Dudy stwierdził: „w zgodzie z Konstytucją – nie sposób w drodze domniemania konstruować jakiegokolwiek przedmiotowe ograniczenia materii referendalnej. Tego rodzaju ograniczenia mogą natomiast wynikać z postanowień Konstytucji i zawartych w niej rozwiązań. Niezgodna z Konstytucją jest zwłaszcza interpretacja prowadząca do sformułowania tezy, że w świetle art. 125 ust. 1 Konstytucji niedopuszczalne byłoby przeprowadzenie referendum w innych sprawach, aniżeli dotyczące ustroju państwa, jego organów i ich zadań, a także członkostwa w Unii Europejskiej i zmiany

¹⁶ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] D. Waniek, M. T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 16–22.

¹⁷ L. Garlicki, omówienie art. 125, s. 5, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja ...*

¹⁸ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 207.

Konstytucji. Należy podkreślić, że sprawy członkostwa w Unii Europejskiej są wyłączone z zakresu normowania art. 125 ust. 2 Konstytucji odnoszącego się do zarządzania referendum przez Prezydenta, ponieważ referendum w tym przedmiocie reguluje art. 90 Konstytucji. W myśl przepisu art. 90 ust. 4 Konstytucji to Sejm podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia w referendum zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej. Zmiana ustawy zasadniczej może natomiast stanowić przedmiot referendum zatwierdzającego przeprowadzonego na podstawie art. 235 ust. 6 Konstytucji. Niezgodne z Konstytucją byłoby zawężenie przedmiotu referendum wykluczające z zakresu znaczeniowego spraw „o szczególnym znaczeniu dla państwa” zagadnienia istotne dla obywateli. Dychotomiczne oddzielenie spraw istotnych dla państwa od spraw istotnych dla obywateli byłoby niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a ponadto naruszałoby art. 1 Konstytucji, który stanowi, że państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Sformułowanie to nie pozwala na uznanie, że sprawy obywateli nie są sprawami państwa. W świetle obowiązującej Konstytucji nie istnieje ono w oderwaniu od obywateli. Na tym właśnie polega demokratyczne państwo prawne, które jest państwem obywatelskim, a nie zbiorem konstytucyjnych organów autonomicznym w stosunku do społeczeństwa obywatelskiego”¹⁹.

W świetle powołanych wyżej poglądów dla oceny konstytucyjności pytań referendalnych w fakultatywnym referendum ogólnokrajowym rozstrzygająca jest ich analiza pod kątem:

1/ konkretności pytania – tzn. czy dotyczy ono „sprawy”, czy też jest tak sformułowane, że trudno o stwierdzenie jakiej właściwie sprawy ono dotyczy;

2/ charakteru sprawy poruszonej w pytaniu – tzn. czy ma ona szczególne znaczenie dla państwa, czy zmiany w życiu ogółu społeczeństwa przemawiają za nadaniem sprawie, o którą chodzi w pytaniu charakteru szczególnego znaczenia dla państwa.

W rozstrzyganiu wątpliwości powinno się zawsze pamiętać, że mamy do czynienia z instytucją demokracji bezpośredniej i referendum ogólnokrajowe stanowi ważny instrument uświadamiający obywatelom, na czym polega bezpośrednia forma sprawowania władzy. Należy więc stosować korzystną dla przeprowadzenia referendum i realizacji praw obywateli zasadę *in dubio pro libertate*. Nadmierne restryktywna wykładnia art. 125 ust. 1 Konstytucji mogłaby prowadzić do daleko idącego utrudnienia inicjowania procedury zarządzania referendum, a tym samym

¹⁹ P. Piotrowski, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu referendum (druk senacki 1054), Opinie i ekspertyzy, OE-239, wrzesień 2015, s. 23.*

byłaby sprzeczna z *ratio legis* samej instytucji referendum, która to ma być właśnie wyrazem woli społeczeństwa.

Konstytucja nie definiuje wprawdzie samego pojęcia sprawy, ale jego rozumienie nie nastęrcza poważniejszych problemów. Chodzi tu o identyfikację i indywidualizację problemu prawnego, który zrodził potrzebę przeprowadzenia referendum. Musi on być wyodrębniony, sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich mających brać udział w referendum.

Brak bliższego określenia przedmiotu referendum przez ustrojodawcę nie oznacza przyznania organom o nim decydującym pełnej swobody w zakresie jego zarządzania²⁰. Z art. 125 ust. 1 Konstytucji wynika, iż referendum to nie może być przeprowadzone w każdej sprawie wymagającej rozstrzygnięcia, ale tylko w tych, które mają szczególne znaczenie dla państwa rozumianego jako zorganizowana forma bytu Narodu. Utożsamienie w art. 1 Konstytucji RP państwa z dobrem wspólnym wszystkich obywateli implikuje rozumienie spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa przez pryzmat dyrektywy „przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy”²¹. Rezultatem takiej wykładni art. 125 ust. 1 Konstytucji będzie wykluczenie z zakresu objętego przedmiotem referendum ogólnokrajowego spraw nie odnoszących się do ogółu obywateli. Koresponduje z tym powszechnie obecnie aprobowany w nauce prawa pogląd sformułowany przez L. Garlickiego i głoszący: „Szczególne znaczenie musi odnosić się do ‘państwa’, przedmiotem referendum nie może być więc kwestia ograniczona do pewnych tylko środowisk, grup czy terytoriów, zawsze konieczny jest bezpośredni związek z interesami państwa jako pewnej całości”²². Biorąc pod uwagę wielość spraw, które mogą być poddane pod referendum należy stwierdzić, iż enumeratywne wymienienie ich przez ustrojodawcę lub ustawodawcę katalogu spraw mogących być przedmiotem fakultatywnego referendum ogólnokrajowego właściwie nie jest możliwe. O tym, jaka sprawa będzie przedmiotem referendum, decydować będą zawsze podmioty posiadające prawo jego zarządzania.

Istotną wskazówką dla ustalania kategorii spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa jest bez wątpienia występowanie tych spraw wśród materii objętych regulacją konstytucyjną, a więc uznanych przez samego ustrojodawcę, za tak ważne, że objął je swoją regulacją. W tym kontekście wskazanym wydaje się zamieszczanie w uzasadnieniu pytań referendalnych (np. w prezydenckim projekcie posta-

²⁰ Inny, ale odosobniony pogląd w tym względzie formułuje J. Boć – zob. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1988, s. 207.

²¹ wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

²² L. Garlicki, omówienie art. 125, s. 13, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja ...*

nowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego) norm konstytucyjnych, których materia dotyczy pytania.

Na marginesie warto w tym miejscu zaznaczyć, że przeprowadzane na podstawie ustawy z 14 marca 2003 r, o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2003 r., nr 57, poz. 507, ze zm.) referendum z inicjatywy obywateli nie może dotyczyć: wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych; obronności państwa; amnestii. Ograniczenia te nie obowiązują w przypadku referendum zarządzanego przez Prezydenta za zgodą Senatu lub przez Sejm. Regulacja ta może być też pewną inspiracją dla organów wskazanych w art. 125 ust. 2 Konstytucji i również ogranicza możliwości zastosowania art. 125 Konstytucji. W ostatecznej ocenie, czy przedmiot referendum zarządzanego przez nie odpowiada wymogom art. 125 ust. 1 Konstytucji nie muszą one jednak brać pod uwagę ograniczeń ustalonych dla referendum z inicjatywy obywateli.

4.Sformułowanie pytań referendalnych

Kryteria poprawności sformułowania pytań referendalnych nie są określone w Konstytucji. W toku prac konstytucyjnych wskazywano jednak, że pytania powinny dotyczyć „kwestii istotnych bądź głęboko społecznie kontrowersyjnych, być jasno i wyraźnie sformułowane dla wszystkich uprawnionych, tak by można było na nie udzielić prostej odpowiedzi, być napisane tak, aby nie były narzędziem politycznego manipulowania wyborcami przez partie polityczne”.²³

Ustawa o referendum ogólnokrajowym art. 2 ust. 1 oraz art. 20 ust. 3 wprowadza dwa warunki, które musi spełniać prawidłowo sformułowane pytanie referendalne:

- powinno ono umożliwiać udzielenie odpowiedzi pozytywnej („tak”) lub negatywnej („nie”), ewentualnie umożliwiać wybór między zaproponowanymi wariantami rozwiązań;
- powinno ono umożliwić wyrażenie przez obywatela swojej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum – tzn. powinno wskazywać co najmniej dwa możliwe rozstrzygnięcia, z których obywatel wybiera jedno.

Korespondują z tym zalecenia sformułowane w Kodeksie Dobrych Praktyk Referendalnych opracowanym w 2006 r. przez działającą w ramach Rady Europy Komisji Europejskiej dla Demokracji Poprzez Prawo (tzw. Komisja Wenecka). Stanowi się tak m. in., że „pytanie powinno być jasne, czytelne, nie może wprowa-

²³ Wypowiedź K. Działochy, Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego 21 VI 1996 r., cz. II, Warszawa 1996, s. 24,

dzać w błąd ani sugerować odpowiedzi, a głosujący muszą zostać poinformowani, jakie skutki niesie ze sobą udzielenie odpowiedzi na ‘tak’ lub ‘nie’, bądź niezaznaczenie żadnej opcji”²⁴.

W nauce prawa w odniesieniu do wskazanych wyżej elementów służących formułowaniu pytań referendalnych można spotkać poglądy głoszące, że poprzez ograniczenie możliwości decyzji do "tak" lub "nie" referendum polaryzuje stanowiska i ogranicza możliwości negocjacji, uzupełnień, kompromisów²⁵.

²⁴ <http://www.e-democracy.md/files/elections/venice-code-good-practice-referendums-17-03-2007-en.pdf>

²⁵ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 151.

Kazimierz Wojciech CZAPLICKI

**25 lat Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO)*
(1991-2016)**

Wstęp

Rok 2016 jest rokiem dwóch ważnych historycznie wydarzeń dla rozwoju demokratycznego prawa wyborczego zarówno w Polsce, jak i w regionie Europy Środkowej i Wschodniej.

W tym to bowiem roku przypada **25-lecie utworzenia w Polsce stałej, profesjonalnej, niezależnej i apolitycznej administracji wyborczej**. Mocą ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252) ustanowiony został stały organ właściwy w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów – Państwowa Komisja Wyborcza o składzie sędziowskim, zaś dla zapewnienia wykonania zadań i obsługi PKW utworzono Krajowe Biuro Wyborcze. Z wydarzeniami rocznicowymi wiążą się daty:

- 28 czerwiec, to data uchwalenia w 1991 r. ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP,
- 3 lipiec, to data wejścia w życie Ordynacji wyborczej ,
- 5 lipiec, to data zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie powołania składu osobowego Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. z 1991 r. Nr 22, poz.153),
- 10 lipiec, to data pierwszego posiedzenia nowo powołanej Państwowej Komisji Wyborczej,
- 11 lipiec, Marszałek Sejmu, na wniosek PKW, powołał Kierownika Krajowego Biura Wyborczego.

2016 rok, to także rok obchodów **25 rocznicy utworzenia międzynarodowej, niezależnej od władz krajowych organizacji, której misją byłoby promowanie powszechnych i przejrzystych wyborów przeprowadzanych według demokratycznych zasad. Organizacja ta nosi dziś nazwę Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO).**

Geneza Stowarzyszenia ma ścisły związek z przemianami polityczno-społecznymi mającymi miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1989-1991, zwanymi Jesienią Narodów (Jesienią Ludów). Zapoczątkowały je wydarzenia

w Polsce, w której w wyniku obrad Okrągłego Stołu we wrześniu 1989 r. został sformowany pierwszy w regionie od ponad czterdziestu lat niekomunistyczny rząd. Proces dekomunizacji w krajach bloku komunistycznego, której głównym celem stało się uzyskanie pełnej suwerenności i wkroczenie na drogę demokratycznych przemian przybrał w latach 1990-1991 charakter lawinowy. Na przełomie marca i kwietnia 1990 r. zostały przeprowadzone wolne wybory w NRD i na Węgrzech, w maju w Rumunii, w czerwcu w Bułgarii i Czechosłowacji. W Polsce na przełomie listopada i grudnia 1990 r. odbyły się pierwsze wolne i bezpośrednie wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, zaś w październiku 1991 r. całkowicie wolne wybory do Sejmu i do Senatu. Rok 1991 to rok ostatecznego demontażu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Niepodległość uzyskały m. in. Litwa, Łotwa, Estonia, Białoruś, Ukraina, a także wszystkie azjatyckie republiki, takie jak: Gruzja, Azerbejdżan, Kirgistan, Uzbekistan, Tadżykistan, Armenia, Kazachstan. 8 grudnia 1991 r. przywódcy Rosji (Borys Jelcyn), Białorusi (Stanisław Szuszkiewicz) i Ukrainy (Leonid Krawczuk) podpisali akt rozwiązujący ZSRR i powołujący Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP); za datę ostatecznego rozwiązania ZSRR uważa się dzień 26 grudnia 1991 r.

Można zasadnie stwierdzić, że przede wszystkim państwa Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczęły, w wyniku przemian, proces zmian ustrojowych polegających w sferze polityczno – społecznej na budowie państwa demokratycznego z porządkiem konstytucyjnym jako prawem najwyższym, pluralizmem politycznym i wolnościami obywatelskimi oraz organami władzy publicznej wybieranymi w wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach przeprowadzanych w tajnym głosowaniu.

W Polsce, która stała się wzorem dla innych krajów regionu, demokratyczne przemiany ustrojowe, jakie dokonały się po 1989 r., otworzyły drogę do ukształtowania reguł wyborczych według standardów właściwych demokratycznym systemom rządów, gwarantujących rzeczywiście wolność wyborów i uczciwość (rzetelność) ich przeprowadzania.

Objęły one w szczególności:

- stworzenie gwarancji instytucjonalnych dla funkcjonowania wielopartyjnego systemu organizowania się obywateli,
- prowadzenie wolnej, w granicach obowiązującego prawa, i opartej na konkurencyjności programowej kampanii wyborczej,
- ustanowienie mechanizmów umożliwiających prawnie określonym podmiotom zgłaszanie na równych zasadach kandydatów oraz zapewniających wyborcom

- podstawowe informacje o kandydatach, w tym o reprezentowanej opcji politycznej,
- wprowadzenie zasady zaskarżalności poszczególnych czynności wyborczych oraz nadzoru społecznego nad całym postępowaniem wyborczym, w tym nad przebiegiem głosowania i ustaleniem wyników głosowania oraz wyniku wyborów,
 - powierzenie stwierdzania ważności wyborów, z prawem do ich unieważnienia w całości lub części, władzy sądowniczej,
 - powierzenie przeprowadzania wyborów niezależnym od innych władz organom wyborczym oraz nadanie tym organom, na odpowiednim poziomie ich struktury terytorialnej, statusu stałego organu, działającego permanentnie, a nie tylko w okresie wyborczym (Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy),
 - powołanie kwalifikowanego wyborczego aparatu urzędniczego, spełniającego wobec organów wyborczych funkcje wykonawcze (apolityczne Krajowe Biuro Wyborcze) i pomocnicze (urzędnicy wyborczy w gminach, powiatach i województwach),
 - uniezależnienie wysokości środków finansowych na wykonanie zadań wyborczych i działalność organów wyborczych oraz kontroli ich wydatkowania od władzy wykonawczej,
 - ustalenie zasady jawności finansowania udziału uprawnionych podmiotów w wyborach, w tym zasady reglamentacji finansowej kampanii wyborczej i sprawozdawczości z przychodów i wydatków na cele wyborcze, weryfikowanej przez organy wyborcze oraz związanych z tym nowych rozwiązań w systemie finansowania partii politycznych.

***Regionalne Stowarzyszenie Administratorów Wyborczych
Centralnej i Wschodniej Europy²⁶
Lata 1991-1995***

W dniach 30 lipiec-2 sierpień 1991 r. w Budapeszcie (Węgry) odbywa się „Symposium Systemów Wyborczych Europy Środkowej” zorganizowane przez Międzynarodową Fundację Systemów Wyborczych z siedzibą w Waszyngtonie (International Foundation for Electoral Systems – IFES) oraz Biuro Wolnych Wyborów Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z siedzibą w Warsza-

²⁶Termin Europa Centralna i Wschodnia nie jest nazwą precyzyjną, bardziej właściwą byłaby nazwa Europa Środkowo-Wschodnia jako zbitka dwóch określeń części Europy – geograficznego (środkowa) i politycznego (wschodnia). W oficjalnych dokumentach sporządzanych w języku polskim przyjęto jednak określenie „Europa Centralna”. Zob. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Europa...>

wie (Conference on Security and Cooperation in Europe Office For Free Election at Warsaw).²⁷.

W sympozjum uczestniczyli przedstawiciele administratorów wyborczych (organów zarządzających wyborami) Albanii, Bułgarii, Republiki Federalnej Czech i Słowacji, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski²⁸, Rumunii, Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i Jugosławii. Obrady zakończyły się przyjęciem deklaracji o potrzebie ustanowienia organizacji non profit pod nazwą „Regional Association of Electoral Administrators for Central and Eastern Europe”, stwierdzając, co następuje:

„Historyczną misją demokracji jest zapewnienie politycznej wolności i korzystnych warunków dla sprawiedliwego rozwoju politycznego, ekonomicznego i społecznego

oraz

Wspieranie wolnych i sprawiedliwych wyborów oraz uniwersalnego i tajnego głosowania jako podstawowych działań, właściwych do ustanowienia i skonsolidowania demokracji przedstawicielskiej;

Mając na uwadze, że wymiana informacji na temat wyborczych procedur, wolna obserwacja tych procedur, oraz metody konsultacji i rekomendacji pomiędzy instytucjami i osobami odpowiedzialnymi za przeprowadzanie wyborów stanowią niezbędne elementy osiągnięcia efektywnej konsolidacji demokratycznych instytucji poprzez procesy wyborcze;

Będąc w pełni świadomym potrzeby sformalizowania za pomocą dokumentu stowarzyszenia międzynarodowych i regionalnych organów odpowiedzialnych za sprawy wyborcze, potrzeba która została rozpoznana na Sympozjum Systemów Wyborczych Europy Środkowej w Budapeszcie, na Węgrzech, w dniach 30 lipca – 2 sierpnia 1991 r., zorganizowanym wspólnie przez Międzynarodową Fundację Systemów Wyborczych oraz Konferencję na rzecz Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Biuro Wolnych Wyborów w Warszawie.

DLATEGO:

uzgadnia się, z zastrzeżeniem formalnego stowarzyszenia, potrzebę utworzenia „Regionalnego Stowarzyszenie Administratorów Wyborczych Europy Centralnej i Wschodniej”.

²⁷Obecnie Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – OSCE/ODHIR

²⁸Przedstawicielem Polski był Jerzy Stępień – Generalny Komisarz Wyborczy, właściwy dla wyborów do rad gmin. Państwowa Komisja Wyborcza była bowiem w tym czasie w stadium organizacji i planowania swojej działalności jako organu odpowiadającego za organizację wyborów.

Wyrazem formalnym deklaracji był „Protokół zamiaru zorganizowania Regionalnego Stowarzyszenia Administratorów Wyborczych Europy Centralnej i Wschodniej”²⁹. Protokół został w dniu 2 sierpnia 1991 r. podpisany przez przedstawicieli Albanii, Bułgarii, Czechosłowacji, Węgier, Polski, Rumunii i Jugosławii. Pozostali uczestnicy sympozjum, mimo formalnego poparcia dla inicjatywy, uznali, że nie mają wystarczającego pełnomocnictwa dla złożenia pod „Protokołem” swoich podpisów.

W „Protokole” przyjęto, że:

- członkostwo w stowarzyszeniu będzie otwarte dla wszystkich państw regionu,
- każdy członek stowarzyszenia będzie miał takie same prawa,
- przedstawiciele państw podpisujący „Protokół” oraz instytucje organizujące sympozjum stanowią Komitet Organizacyjny, którego zadaniem będzie opracowanie dokumentów do formalnego utworzenia stowarzyszenia,
- sekretariatem Komitetu Organizacyjnego czasowo będzie Krajowe Biuro Wyborcze Węgier.

Kolejnym etapem przygotowawczym do formalnego utworzenia Stowarzyszenia było zorganizowane 26 listopada 1991 r. w Budapeszcie spotkanie Komitetu Organizacyjnego.³⁰ W spotkaniu tym uczestniczyli także przedstawiciele Estonii³¹, Łotwy i Litwy, które to państwa oficjalnie przystąpiły do protokołu z 2 sierpnia 1991 r. Uzgodniono, że kontynuowane będą prace nad projektem zasad organizacyjnych i procedur wewnątrzorganizacyjnych Stowarzyszenia, dla którego przyjęto roboczo nazwę „Stowarzyszenie Urzędników Wyborczych Europy Centralnej i Wschodniej” (**Association of Central and Eastern European Election Officials – ACEEEO**); w wyniku dyskusji uznano bowiem za zbędne określenie „Regionalne Stowarzyszenie” skoro już nazwa wskazuje jaki region ma być przede wszystkim objęty zakresem działania tej organizacji. Ustalono ponadto, że podmioty two-

²⁹Dokumenty sporządzone w języku angielskim znajdują się w archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Węgier. Tłumaczenie robocze na język polski Krajowego Biura Wyborczego.

³⁰Polskie organy wyborcze reprezentował autor opracowania, umocowany jako jej przedstawiciel przez Państwową Komisję Wyborczą (kierownik Krajowego Biura Wyborczego, sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej), która na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r., - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej uzyskała status stałego organu wyborczego, właściwego w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów. Na mocy tej ustawy utworzono też Krajowe Biuro Wyborcze jako stałą instytucję wyborczą zapewniającą wykonanie zadań i obsługę Państwowej Komisji Wyborczej. O zmianach w strukturach ustrojowych organów wyborczych od 1991 r. zob. K. Czaplicki „Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego” w: [10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1999 – 2000)] Warszawa 2000, a także A. Sokala, M..Święcki „Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny) w: [Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej] Warszawa 2007, s.167 i n.

³¹Estonia pomimo przystąpienia do protokołu intencyjnego do dnia dzisiejszego nie złożyła dokumentów wymaganych dla przyjęcia w poczet członków Stowarzyszenia.

rzące stowarzyszenie będą określane jako *election officials*, czyli urzędnicy wyborczy, albowiem w różnych krajach podmioty administrujące wyborami występują pod różnymi postaciami. Z innych ustaleń wymienić należy to, dotyczące przekazywania przepisów prawa wyborczego oraz terminarza wyborów do sekretariatu Stowarzyszenia; dokumenty miały być przekazywane w językach angielskim i rosyjskim uznanych za języki robocze Stowarzyszenia oraz w języku narodowym. Stały się one załącznikiem Centrum Dokumentacji Stowarzyszenia. Ustalenia powyższe przybrały postać „Protokołu podsumowującego międzynarodowe negocjacje przygotowawcze do utworzenia Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Europy Centralnej i Wschodniej”³².

Stosownie do przyjętego roboczo tymczasowego statutu, Stowarzyszenie miało działać na organizowanych corocznie Zgromadzeniach Ogólnych wszystkich członków, zaś bieżącymi sprawami ma się zajmować Komitet Organizacyjny pełniący funkcję Zarządu Stowarzyszenia. Przyjęto też propozycję Węgier, aby Zgromadzenia Ogólne odbywały się w Budapeszcie do czasu wypracowania formuły organizacyjnej w tej kwestii. Zgodnie z powyższym Zgromadzenia Ogólne w roku 1992 i 1993 zorganizowane zostały w stolicy Republiki Węgierskiej.

W 1994 r. po raz pierwszy Zgromadzenie Ogólne odbyło się poza Budapesztem – w stolicy Ukrainy Kijowie. Było to wynikiem przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne w 1993 r. propozycji Zarządu organizowania dorocznych spotkań członków Stowarzyszenia w poszczególnych państwach członkowskich, na ich wniosek, i przewodniczenia tym obradom przez kierującego centralnym organem wyborczym danego państwa. Propozycja ta uzyskała później rangę zasady statutowej. Konferencja kijowska zakończyła się, w wyniku dyskusji na posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia, przyjęciem deklaracji o potrzebie stabilizacji prawa wyborczego, tworzenia stałych instytucji wyborczych i informowania właściwych organów władzy państw członkowskich o działalności Stowarzyszenia i jego projektach w zakresie prawa wyborczego.

Czwarte Zgromadzenie Ogólne ACEEEO (1995 r.) odbyło się po raz kolejny na Węgrzech, w miejscowości Siófok. Rok 1995 był dla Stowarzyszenia pierwszym, w którym realizowany był monitoring wyborów przeprowadzanych w regionie; przedstawianie wyników monitoringu znalazło swoje stałe miejsce w porządku obrad plenarnych Zgromadzenia.

Po raz pierwszy też obradom towarzyszyła wystawa, na której producenci prezentowali sprzęt i urządzenia komputerowe do zastosowania w postępowaniu

³²Zob. przypis 4

wyborczym. Od tego czasu organizacja wystaw towarzyszy stale dorocznym obradom ACEEEO.

Podsumowując pierwsze pięć lat działalności Stowarzyszenia można przyjąć, że były to lata tworzenia ACEEEO, wypracowywania formuł jego struktury wewnętrznej i konsolidacji organów wyborczych regionu wokół celów i zadań w dziedzinie demokratyzacji prawa wyborczego. Praktyka potwierdziła zasadność utworzenia takiej organizacji; do państw założycieli dołączyły: Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Rumunia, Rosja i Ukraina. Trzeba też wskazać, że w wyniku rozpadu Czechosłowacji (1 grudzień 1993 r.) członkiem Stowarzyszenia stała się Słowacja, natomiast Republika Czeska do Stowarzyszenia nie przystąpiła.

Lata 1996-2000

Kolejne pięciolecie funkcjonowania Stowarzyszenia to okres rozwoju komunikacji partnerskiej między członkami ACEEEO oraz prezentowania praktycznych aspektów w dziedzinie zwiększania zainteresowania społeczeństwa sprawami wyborów.

Przykładem mogą być obrady Zgromadzenia Ogólnego (1997 r. – Moskwa), w czasie których wiodącymi tematami była organizacja wyborów, udział wyborców w kontroli przejrzystości procesu wyborczego, ale także analiza doświadczeń z misji obserwacyjnych przebiegu wyborów. Z prac Zgromadzenia należy podkreślić zastrzeżenia, jakie wnoszone były m.in. do przedstawionych przez Centralną Komisję Wyborczą Federacji Rosyjskiej rozwiązań dotyczących głosowania poza lokalem wyborczym. Na obradach w 1999 r. w Bratysławie (Słowacja) Zgromadzenie Ogólne nakreśliło cztery strategiczne kierunki działania Stowarzyszenia na najbliższe pięciolecie: 1) rozszerzenie udziału obywateli w wyborach (działania profrekwencyjne); 2) poszerzenie form współpracy i wymiany doświadczeń wyborczych w regionie; 3) działania na rzecz rozwoju demokracji przedstawicielskiej i stabilizacji prawa wyborczego; 4) wzmacnianie międzynarodowej roli Stowarzyszenia.

Istotne znaczenie dla umocnienia Stowarzyszenia i jego funkcji miało Zgromadzenie Ogólne w Wilnie w 1998 r. Na tych bowiem obradach przyjęto nowy Statut Stowarzyszenia, który tym samym zastąpił regulację tymczasową, obowiązującą od 1991 r. Pod nową konstytucją ACEEEO podpisy złożyli obecni na obradach Zgromadzenia Ogólnego: przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Albanii, przewodnicząca Centralnej Komisji Wyborczej i Spraw Referendum Krajow-

wego Białorusi³³, przewodnicząca Centralnej Komisji Wyborczej Bułgarii, przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Chorwacji, zastępca ministra Spraw Wewnętrznych Węgier, przewodniczący Głównej Komisji Wyborczej Litwy, przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Łotwy, komisarz Centralnej Komisji Wyborczej Mołdawii, sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej, sekretarz Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej, przedstawiciel Departamentu Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej, przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy oraz wiceprzewodnicząca Zarządu IFES.

W statucie³⁴ uregulowane zostały w szczególności cele Stowarzyszenia, kwestie członkostwa w Stowarzyszeniu i władz Stowarzyszenia oraz zasady ich wyboru, sprawy składek członkowskich oraz nadawania tytułu „Honorowy Członek Stowarzyszenia”.

Zgodnie z regulacjami statutowymi:

1) przyjęto następujące kategorie członkostwa:

- członkowie instytucjonalni, którymi są przedstawiciele europejskich organów wyborczych ustanowionych prawem danego państwa i którzy podpisali Statut Stowarzyszenia. Członkowie instytucjonalni posiadają pełnię praw, w tym prawo głosowania;
- stowarzyszeni członkowie instytucjonalni, którymi są przedstawiciele organów wyborczych z innych, aniżeli europejskie, państw i które podpisały Statut. Ci członkowie mogą w pełni uczestniczyć w pracach Stowarzyszenia ale bez prawa głosu;
- członkowie popierający; do tej kategorii członków należą zainteresowane krajowe i międzynarodowe organizacje, organizacje pozarządowe, osoby fizyczne. Warunkiem uzyskania członkostwa jest złożenie wniosku o przyjęcie w poczet członków i podpisanie Statutu. Członkowie popierający nie mają prawa głosu;
- członkowie honorowi, to osoby fizyczne wyróżnione przez Zgromadzenie Ogólne za szczególne zasługi na rzecz Stowarzyszenia w dziedzinie wolnych i uczciwych wyborów;

2) organami Stowarzyszenia są:

- Zgromadzenie Ogólne; jest to najwyższy organ Stowarzyszenia, który składa się ze wszystkich członków, odbywa posiedzenia przynajmniej raz lub dwa razy w roku i wybiera członków Zarządu;

³³Białoruś została przyjęta w poczet członków ACEEEO na konferencji w Wilnie.

³⁴Tekst „Statutu” w tłumaczeniu na język polski dostępny w Krajowym Biurze Wyborczym.

- Zarząd składający się z siedmiu przedstawicieli członków instytucjonalnych z siedmiu państw, wybieranych na okres 3 lat w głosowaniu tajnym na posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia Ogólnego oraz Sekretarza Generalnego (bez prawa głosu). Zarząd odbywa posiedzenia co najmniej raz w roku;
- Sekretariat Stowarzyszenia; jest to stały aparat urzędniczy zapewniający wykonanie zadań Stowarzyszenia oraz obsługę Zarządu i Zgromadzenia Ogólnego. Składa się z Sekretarza Generalnego, którego kandydaturę przedstawia Zarząd, a akceptuje Zgromadzenie Ogólne oraz z pracowników Sekretariatu zatrudnianych przez Sekretarza Generalnego;
- Zespół doradców przy Sekretarzu Generalnym, których powołuje Sekretarz Generalny

3) budżet Stowarzyszenia składa się po stronie przychodów: ze składek członkowskich, których wysokość ustala Zgromadzenie Ogólne, środków finansowych pozyskiwanych przez Sekretariat ze źródeł akceptowanych przez Zarząd, darowizn przyjmowanych za zgodą Zarządu.

Z działalności konferencyjnej Stowarzyszenia należy też wymienić 9. doroczną konferencję Zgromadzenia Ogólnego, która miała miejsce w 2000 roku w Warszawie. Obrady, z udziałem przedstawicieli 26 państw reprezentujących organy wyborcze, świat nauki i wystawców (łącznie ponad 150 osób) były w całości poświęcone zastosowaniu technologii i urządzeń informatycznych w wyborach. Równolegle, na wystawie towarzyszącej obradom przedstawiona została historia wyborów w regionie. Zgromadzenie Ogólne przyjęło tzw. deklarację warszawską, w której wskazano pozytywne strony stosowania nowoczesnych narzędzi informatycznych w procesie wyborczym, ale też i zagrożenia, które mogą budzić społeczną nieufność co do rzetelności i wiarygodności wyników głosowania i ustalonych wyników wyborów.

Jednym z najważniejszych zadań Stowarzyszenia jest umacnianie demokracji w regionie, czemu służy niewątpliwie udział w misjach obserwacyjnych przebiegu wyborów. W omawianym okresie eksperci Stowarzyszenia uczestniczyli w obserwacji wyborów m. in. w Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Chorwacji, Rumunii, Rosji, Serbii, Ukrainie; misje obserwacyjne ACEEO w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie były częściowo misjami wchodzącymi w skład misji międzynarodowych organizowanych przez OBWE i ONZ lub też misjami samodzielnymi zleconymi przez te organizacje.

Drugie pięciolecie działalności Stowarzyszenia charakteryzowało uporządkowanie spraw własnych (uchwalenie nowego statutu), ale przede wszystkim

rozwój współpracy między członkami ACEEEO i współpracy z organizacjami międzynarodowymi.

Lata 2001-2006

Początek pięciolecia to obchody 10. rocznicy utworzenia Stowarzyszenia. Uroczystości rocznicowe połączone z merytorycznymi kwestiami odbyły się w Chorwacji, na wyspie Brijuni. W toku obrad dokonano podsumowania dotychczasowej działalności Stowarzyszenia, a także podjęto problematykę finansowania kampanii wyborczych w aspekcie źródeł pozyskiwania środków finansowych i kontroli instytucjonalnej oraz społecznej jawności finansowania polityki. Dorobek Stowarzyszenia w okresie 10 lat funkcjonowania został zebrany w formie wydawnictwa jubileuszowego (wydanie dwujęzyczne: w jęz. angielskim i rosyjskim).

Innym wydarzeniem o charakterze wykraczającym poza region było zorganizowanie w 2005 roku w Siófok (Węgry) wspólnej 3. Konferencji Światowej Organizacji Wyborów (Global Election Organization – GEO) oraz Zgromadzenia Ogólnego ACEEEO. Obrady były poświęcone udziałowi sądów powszechnych w rozpatrywaniu skarg wyborczych. Referaty wygłaszali przedstawiciele sądownictwa z krajów europejskich, Ameryki Południowej i Północnej, a także z kontynentu azjatyckiego i afrykańskiego.

Na zakończenie obrad uczestnicy jednomyślnie przyjęli propozycję ustanowienia święta wyborów – **Światowego Dnia Wyborów (Global Election Day – GED)**. Postanowiono, że dniem tym będzie każdy pierwszy czwartek lutego.

W przedstawianym okresie wzrasta rola i znaczenie Stowarzyszenia na arenie międzynarodowej. ACEEEO staje się organizacją docenianą przez organy i instytucje międzypaństwowe. W 2001 roku Stowarzyszenie uzyskuje status organu doradczego Rady Europy, co owocuje współpracą i udziałem w projektach prowadzonych przez tzw. Komisję Wenecką (Venice Commission), czyli Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (European Commission for Democracy through Law) – organ doradczy Rady Europy w sprawach konstytucyjnych. W 2002 roku zostaje podpisana umowa o współpracy między OBWE i ACEEEO.

Zwiększa się udział Stowarzyszenia we wspólnych projektach z organizacjami międzynarodowymi. Przykładem może być projekt „Finanse i Polityka” prowadzony wspólnie z IFES, którego celem było zbudowanie bazy danych o wydatkach wyborczych ponoszonych w poszczególnych krajach regionu przez partie polityczne i o źródłach pozyskiwania środków na ich działalność. Początkiem tego projektu była analiza finansowania wyborów na Węgrzech i Litwie. Inny przykład: współpraca Stowarzyszenia z Międzynarodowym Instytutem Na Rzecz Demokracji

i Wsparcia Wyborczego (International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA) z siedzibą w Sztokholmie, przy projekcie o systemach wyborczych na świecie. Zgodnie z umową Sekretariat Stowarzyszenia został zobowiązany do zebrania niezbędnych informacji, ujednoczenia znaczenia poszczególnych instytucji wyborczych i udostępnienia opracowania w Internecie. Drugim projektem realizowanym wspólnie z IDEA było zebranie danych o systemach politycznych i przepisów regulujących funkcjonowanie partii politycznych w państwach członków Stowarzyszenia.

Ważne miejsce w działalności Stowarzyszenia zajmują własne projekty i programy adresowane nie tylko do członków ACEEEO.³⁵ Z realizowanych i zaważansowanych już projektów warto wymienić co najmniej dwa. Pierwszy, to „Firstvoter.eu” (Pierwsze głosowanie), którego celem jest edukacja młodych wyborców oraz wymiana doświadczeń z zakresu prawa wyborczego. W pierwszym etapie stworzona została platforma internetowa dla komunikacji między zainteresowanymi, zaś w drugim etapie nastąpiła wymiana grup wyborców z krajów Unii Europejskiej i ACEEEO. W projekcie uczestniczyli wyborcy z Węgier, Rosji, Litwy, Bośni i Hercegowiny, Hiszpanii oraz Niemiec.

Drugi projekt Stowarzyszenia, wspierany przez Komisję Europejską, nosi wymowną nazwę „Non armis, sed vis suffragiorum” (tłumaczone jako „Głos a nie broń”), będącą mottem Stowarzyszenia. Projekt wielocelowy, który będzie realizowany przez koalicję europejskich organizacji pozarządowych, obejmuje dyskusje, wymianę doświadczeń, publikację prac naukowych oraz tworzenie stron internetowych, a wszystko to ma związek z informowaniem i edukacją m.in. młodych i przyszłych wyborców. W ramach tego projektu prezentowany jest także projekt Centrum Studiów Wyborczych i Studenckiego Koła Naukowego Prawa Wyborczego „ELEKTOR” na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu (patronat PKW) pn. „SZKOŁA WYBORÓW”.

Rozszerza się zakres misji obserwacyjnych z udziałem ekspertów Stowarzyszenia. W omawianym okresie prowadzony był monitoring wyborów w Czarnogórze, na Białorusi, Ukrainie, na Węgrzech, Łotwie, Serbii, Estonii, Armenii, Azerbejdżanie, Rosji, Kazachstanie i Afganistanie.

Zwiększa się liczba członków Stowarzyszenia – status stowarzyszonego członka instytucjonalnego uzyskują organy wyborcze z Azerbejdżanu i Kazachstanu.

³⁵ Pełny wykaz projektów realizowanych przez Stowarzyszenie samodzielnie lub we współpracy zob. www.aceeeo.org/en/our_projects.

Nową formą realizowania funkcji informacyjno-edukacyjnej Stowarzyszenia jest podjęcie działalności wydawniczej; podjęto decyzję o opracowywaniu specjalnego wydawnictwa ACEEEO pt. „Wybory w Europie”, które ma być przeglądem wydarzeń wyborczych, informacji o przebiegu wyborów przeprowadzanych w państwach europejskich i ich wynikach, forum wymiany doświadczeń i artykułów problemowych. Wydawnictwo, w języku angielskim i rosyjskim, udostępniane jest zawsze uczestnikom konferencji i Zgromadzenia Ogólnego oraz na stronie internetowej Stowarzyszenia (www.aceeeo.org).

Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO) ***Lata 2007-2016***

Kolejny okres w historii Stowarzyszenia rozpoczął się pod nową jego nazwą. Otóż na dorocznej konferencji i jubileuszowych 15. obradach Zgromadzenia Ogólnego, które miały miejsce na Łotwie w miejscowości Jurmala, obecnych 22 członków instytucjonalnych Stowarzyszenia podjęło jednogłośnie decyzję o zmianie nazwy Stowarzyszenia. Zmiana nazwy na: „**Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych**” ma nie tylko charakter formalny; wiąże się z tym gotowość otwarcia na członkostwo organów zarządzających wyborami z krajów Europy Zachodniej w Stowarzyszeniu, ale przede wszystkim ma na celu podkreślenie przyjęcia i realizowania w pełni demokratycznych standardów w działalności Stowarzyszenia. Zachowanie natomiast dotychczasowego skrótu nazwy Stowarzyszenia „**ACEEEO**” ma wskazywać na ciągłość w działaniu i odwoływanie się do uniwersalnych celów, jakimi kierowano się w 1991 r. przy tworzeniu Stowarzyszenia.

Przyjęcie nowej nazwy wymagało dokonania stosownych zmian w Statucie, co też uczyniono na jubileuszowej konferencji.³⁶

Nowy okres w działalności Stowarzyszenia wymaga nowej strategii. Stowarzyszenie zwiększa aktywność międzynarodową, czego dowodem jest udział w projektach ponadregionalnych, a nawet ponadkontynentalnych.

Kontynuowana jest współpraca z Federalnym Instytutem Wyborczym Meksyku (IFE) rozpoczęta w 2005 r. podpisaniem umowy o współpracy na cztery lata, co umożliwia Stowarzyszeniu udział w budowie Międzynarodowego Centrum Szkolenia i Edukacji Wyborczej tworzonego przez agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP – Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju oraz UNDESA – Departament Spraw Gospodarczych i Socjalnych Narodów Zjed-

³⁶ Tekst ujednolicony statutu w jęz. angielskim i jęz. rosyjskim zob. www.aceeeo.org/aboutus.>charter. Patrz też przypis 9.

noczonych) oraz instytucje wyborcze Meksyku (IFE i TEPJF – Federalny Trybunał Wyborczy Władzy Sądowniczej).

Innym przedsięwzięciem przekraczającym granice kontynentów w którym aktywnie uczestniczy Stowarzyszenie jest projekt ACE (Magistrała Danych), tj. ogólnosiwiatowy internetowy system informacji wyborczej. W 2007 roku „udziałowcy” ACE, czyli IDEA, IFES, IFE, UNDP i UNDESA uruchomili 9 regionalnych ośrodków badania wyborów (RISC) na wszystkich kontynentach (z wyłączeniem oczywiście Antarktydy), których zadaniem jest zbieranie i udostępnianie danych o systemach wyborczych (regulacjach prawnych), wynikach wyborów, publikacji naukowych oraz danych kontaktowych ekspertów z zakresu prawa wyborczego, socjologów i ekonomistów zajmujących się problematyką wyborczą. ACEEEO jest ośrodkiem regionalnym odpowiedzialnym za funkcjonowanie ACE w Europie.

Niezależnie od powyższego Stowarzyszenie realizuje swoje statutowe cele; uczestniczy i organizuje misje obserwacyjne wyborów (m. in. w Hiszpanii, Łotwie, Kazachstanie, Ukrainie i w Rosji), prowadzi wymianę doświadczeń między państwami członkowskimi, wydaje publikację „Wybory w Europie” oraz wydawnictwa okazjonalne – jubileuszowe, kontynuuje rozpoczęte projekty, o których była mowa wcześniej. W 2009 roku Stowarzyszenie rozpoczyna realizację dwuletniego własnego projektu pn. „Sporządzanie spisów wyborców w demokracjach przejściowych”. W ramach tego projektu eksperci ACEEEO dokonali analizy regulacji prawnych dot. rejestracji wyborców obowiązujących w regionie, a wyniki wraz z rekomendacjami przedstawiono na 19. Konferencji i Zgromadzeniu Ogólnym w Tbilisi (Gruzja) w 2010 r.

Z kronikarskiego obowiązku trzeba wspomnieć o kolejnej, zorganizowanej poza państwami – członkami Stowarzyszenia konferencji i obrad Zgromadzenia Ogólnego. Pierwsza taka konferencja miała miejsce w 2003 r. w Londynie, a jej motywem przewodnim była rola mediów w wyborach oraz głosowanie elektroniczne. Drugie spotkanie zostało zorganizowane w 2007 r. wspólnie z Komisją Wenecką w Strasburgu; przedmiotem obrad były zagadnienia odpowiedzialności urzędników wyborczych za prawidłowe organizowanie wyborów połączone ze szkoleniem.³⁷

Rok 2011, to rok jubileuszowy. Obchody 20. Konferencji i Zgromadzenia Ogólnego zorganizowano w Budapeszcie, jako że w tym mieście rozpoczęła się historia Stowarzyszenia.

³⁷Pełny wykaz wszystkich obrad Zgromadzenia Ogólnego wraz z terminami i tematyką jest zamieszczony na stronie internetowej <http://www.aceeeo.org/en/events>.

Uroczyste posiedzenie otworzyły wystąpienia okolicznościowe przedstawicieli „ojców założycieli”: w imieniu organizacji międzynarodowych – byłego prezydenta IFES, a w imieniu organów wyborczych – sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej.

Merytoryczna część poświęcona była zagadnieniu niezależności podmiotów zarządzających wyborami (Independence of Election Management Bodies; introductory presentations).

W czasie obrad Zgromadzenia Ogólnego zaprezentowana została przez sekretarza generalnego Krajowej Komisji Wyborczej (NEC) Korei Płd. idea utworzenia Światowego Stowarzyszenia Organów Wyborczych ((Association of World Election Bodies – A-WEB.). W założeniu członkami A-WEB mogą być zarówno stowarzyszenia urzędników wyborczych, jak i organy wyborcze poszczególnych państw. Obecnie Światowe Stowarzyszenie skupia ogółem 106 członków, w tym 17 z Europy. Siedzibą A-WEB jest Yeonsu-gu, Incheon, South Korea (aweb.org).

Wydarzeniem, o istotnym znaczeniu nie tylko dla działalności Stowarzyszenia, było zorganizowanie w dniach 12-14 września 2013 r. w Warszawie 22. corocznej Konferencji i Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO), której gospodarzem była Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze³⁸. Po raz drugi bowiem Warszawa była miejscem spotkania tak licznie reprezentowanych organów wyborczych, instytucji międzynarodowych, przedstawicieli świata nauki, wytwórców urządzeń i systemów teleinformatycznych.

Uczestnikami Konferencji były: Centralna Komisja Wyborcza Albanii, Centralna Komisja Wyborcza Armenii, Centralna Komisja Bośni i Hercegowiny, Państwowa Komisja Wyborcza Chorwacji, Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej, Centralna Komisja Wyborcza Gruzji, Centralna Komisja Wyborcza Kazachstanu, Centralna Komisja Wyborcza Kirgistanu, Centralna Komisja Wyborcza Republiki Łotewskiej, Centralna Komisja Wyborcza Mołdawii, Centralna Komisja Wyborcza Ukrainy, Centralna Komisja Wyborcza Palestyny, Centralna Komisja Wyborcza Republiki Kosowa, Federalny Instytut Wyborczy (Meksyk), Główna Komisja Wyborcza Republiki Litewskiej, Komisja Wyborcza Sidoajro – Indonezja, Komisja Wyborcza Republiki Południowej Afryki, Komisja Wyborcza Królestwa Holandii, Niezależna Komisja Wyborcza Konga, Niezależna Komisja Wyborcza Nigerii, Państwowa Komisja Wyborcza Słowenii, Państwowa Komisja Wyborcza Republiki Korei, Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze Rze-

³⁸ Zob. „Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny”
w: http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2013_10/defd0f69795159e551087367fc62de63.pdf.

czypospolitej Polskiej, Stały Organ Wyborczy Rumunii, Stowarzyszenie Afgańskich Urzędników Wyborczych, Centralna Komisja Wyborcza Bułgarii, Komisarz Wyborczy w Bydgoszczy, Komisarz Wyborczy w Ciechanowie, Komisarz Wyborczy w Olsztynie, ACE Electoral Knowledge Network, Centrum Dyplomacji i Demokracji (USA), Centrum Studiów Wyborczych – Uniwersytet Łódzki, Centrum Studiów Wyborczych – Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, Chengdu Information Technology of Chinese Academy of Sciences Co., Ltd. (Chiny), Dominion Voting (Kanada), DRS Data Services Limited (Wielka Brytania), Everyone Counts (USA), Haier Electrical Appliances Corp., Ltd (Chiny), HIC International (Shanghai), Co., Limited (Chiny), IFES (USA), Igbinedion University, Okada, (Nigeria), Indra (Hiszpania), International IDEA (Szwecja), iVote Technologies Ltd (Macedonia), International Centre for Parliamentary Studies (Wielka Brytania), Komisja Wenecka (Rada Europy), Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (Polska), Lithotech – Bording (Dania/Południowa Afryka), Międzyparlamentarne Zgromadzenie Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), Komisja Ustawodawcza Senatu RP, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, OBWE/Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Politechnika Wrocławska, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Scytl (Hiszpania), Smartmatic (Holandia/Wenezuela), Uniwersytet Gdański, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Warszawski. Ogółem w Konferencji uczestniczyło ponad 150 ekspertów i przedstawicieli organów wyborczych z 40 państw.

Podstawowym tematem Konferencji była „Rola technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz mediów społecznościowych w wyborach”. Trzeba podkreślić, że po raz pierwszy w historii działalności Stowarzyszenia na forum konferencji stanęło zagadnienie roli i znaczenia udziału mediów społecznościowych (facebook, twitter, a szerzej internet) w wyborach i w kampanii wyborczej. Propozycja w tej sprawie wyszła wspólnie od Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego.

Poświęcono tej problematyce 3 sesje plenarne na tematy:

- Rozwój technologii głosowania od 2000 roku – sesja I
- Nowe zjawisko w procesach wyborczych: media społecznościowe – sesja II
- Wyzwania spowodowane rozwojem ITC (Technologia informacyjno-komunikacyjna) i mediów społecznościowych dla procesów wyborczych – sesja III.

Równolegle odbyły się warsztaty na tematy:

- Kierunki rozwoju technologii informatycznych w wyborach. Terażniejszość i przyszłość, oraz

- Media społecznościowe jako czynnik wspomagający działania informacyjne organów wyborczych oraz wykorzystanie nowych narzędzi komunikacji w kampanii wyborczej.

Czynna była wystawa urządzeń wyborczych.

Konferencja zakończyła się przyjęciem Deklaracji rekomendującej kierunki i sposoby działania w zakresie stosowania informacji i technologii komunikacyjnych w wyborach:

„Deklaracja Warszawska o roli informacji i technologii komunikacyjnych oraz mediów społecznościowych w wyborach (Oświadczenie 22. Corocznej Konferencji w Warszawie, w Polsce, 12-14 września 2013 roku)

(i) *Potwierdzając, że celem Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych, znanego także jako ACEEEO, jest promowanie profesjonalnego administrowania wyborami oraz skuteczne wykorzystanie technologii zarządzania wyborami;*

(ii) *Mając na uwadze, że w roku 2000 ACEEEO po raz pierwszy uznało znaczenie technologii informacyjno-komunikacyjnej w administrowaniu wyborami i ponadto, że Stowarzyszenie kontynuowało promowanie skutecznego wdrożenia i wykorzystania technologii dla wsparcia prowadzenia wyborów w sposób demokratyczny i przejrzysty;*

(iii) *Mając na uwadze, że chociaż media społecznościowe nie mogą być kontrolowane przez organy zarządzania wyborami, to stanowią one dla władz wyborczych cenne narzędzie rozpowszechniania informacji wśród wyborców i mogą służyć do zachęcania wyborców do szerszego udziału w głosowaniu;*

(iv) *Mając świadomość, że wykorzystanie mediów społecznościowych w wyborach ma swoje wady i zalety; oraz*

(v) *Uznając, że stale rosnąca liczba wyborców, a szczególnie wyborców młodych, wykorzystuje media społecznościowe jako swoje pierwotne źródło informacji.*

Z tej przyczyny Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych oraz uczestnicy Konferencji, która odbyła się w 2013 roku w Warszawie, zwracają uwagę na następujące kwestie:

Artykuł 1. – Rola informacji i technologii komunikacyjnych w wyborach

1. Organy zarządzania wyborami powinny coraz szerzej wykorzystywać Technologie Informacyjno-Komunikacyjne (ICT) w administrowaniu wyborami.

2. Podczas wdrażania nowych systemów ICT w procesie wyborczym konieczne jest wbudowanie do takich systemów środków ochrony, zapewniających integralność procesu wyborczego oraz uniemożliwiających manipulację informacjami w złej wierze.

3. Przy zakupie przez organy zarządzania wyborami systemów i wyposażenia ICT, konieczne jest zastosowanie konkurencyjnych metod zakupu dla zapewnienia

pełnej przejrzystości oraz upewnienia się, że systemy ICT spełniają ogólny cel usprawnienia procesu wyborczego.

4. Organy zarządzania wyborami powinny rozpatrzyć wykorzystanie technologii ICT w ramach różnorodnych działań, w tym dla zarządzania wyborami, rejestracji wyborców, głosowania i przekazywania ich wyników, a także by standardy takich technologii odpowiadały innym standardom międzynarodowym.

5. Przy wyborze potencjalnego zautomatyzowanego systemu wyborczego organy zarządzania wyborami powinny korzystać z właściwego planowania oraz komunikować się ze wszystkimi interesariuszami wyborów w celu zapewnienia, że nowa technologia wyborcza została w wystarczającym stopniu zaakceptowana przez społeczeństwo.

6. Kluczowym elementem wdrażania i wykorzystania zautomatyzowanych systemów do głosowania jest przeprowadzenie wystarczających, niezależnych testów, certyfikacji i audytów w warunkach pełnej przejrzystości.

Artykuł 2. – Rola mediów społecznościowych w wyborach

1. Organy zarządzania wyborami zachęca się do przyjęcia do wiadomości faktu, że media społecznościowe są zjawiskiem istniejącym, które tworzy środowisko posiadające potencjał kształtowania opinii wyborców, a więc ogólnej działalności wyborczej, wywierając tym samym wpływ na wyniki każdego wyborów.

2. Niektóre media społecznościowe mogą być wykorzystane jako efektywna kosztowo platforma komunikacji pomiędzy organami zarządzania wyborami, wyborcami i kandydatami przed wyborami, podczas wyborów i po wyborach.

3. Organy zarządzania wyborami powinny być obecne na platformach mediów społecznościowych oraz wykorzystywać media społecznościowe jako narzędzia rozpowszechniania istotnych informacji wśród wyborców; media społecznościowe powinny natomiast wychodzić naprzeciw młodym wyborców i angażować ich w proces wyborczy.

4. Organy zarządzania wyborami zachęca się do rozpatrzenia możliwości wykorzystania mediów społecznościowych w innych działaniach, jakie mogą okazać się właściwe w każdym kraju, na przykład jako narzędzie zarządzania kryzysowego podczas wyborów, lub służące do informowania o potencjalnych nieprawidłowościach.

5. Organy zarządzania wyborami powinny podjąć stosowne działania, by media społecznościowe nie naruszały podstawowych zasad wyborów demokratycznych; problemy i możliwości prawne zostaną omówione w innym terminie.

6. Zachęca się organy zarządzania wyborami do dzielenia się swoimi najlepszymi praktykami w wykorzystaniu mediów społecznościowych w wyborach.

Warszawa, wrzesień 2013 r.”

W tematyce corocznych konferencji i Zgromadzenia Ogólnego coraz częściej dominują współczesne wyzwania, przed którymi staje ustawodawstwo wyborcze i realizujący je w praktyce urzędnicy wyborczy (administracja wyborcza). Przykładem może być omówiona już konferencja w Warszawie, czy 23. Konferencja w Bukareszcie (2014 r.) poświęcona udziałowi kobiet w procesie wyborczym i w życiu publicznym („Participation of Women in Electoral Process and Public Life”), a także 24. Konferencja w Kiszyniowie (2015 r.) z zagadnieniem wiodącym pn. „Równość wyborców, równość głosu” („Equality of Voters, Equality of Votes”).

Wzmoczona działalność międzynarodowa Stowarzyszenia również znajduje swoje odbicie w organizacji dorocznych spotkań Zgromadzenia Ogólnego.

Towarzyszące dotąd pobocznie Zgromadzeniu wydarzenia nabierają coraz bardziej charakteru jeśli nie pierwszoplanowego, to co najmniej równorzędnego. Stają się konferencjami naukowymi, w czasie których wygłaszane są referaty przez zaproszonych ekspertów z dziedziny prawa konstytucyjnego, rozwiązywania problemów wyborczych i pokrewnych. Wśród uczestników coraz liczniej są reprezentowane już nie tylko organizacje i instytucje współpracujące (OBWE, Rada Europy, Komisja Europejska, IFES, IDEA, IFE), ale też przedstawiciele regionalnych stowarzyszeń urzędników wyborczych afrykańskich i azjatyckich. W ramach obrad takich konferencji organizowane są warsztaty, na których uczestnicy dzielą się doświadczeniami i rozwiązują praktycznie problemy wyborcze.

Tego rodzaju wydarzenia niewątpliwie służą pogłębianiu wiedzy o wyborach, pomagają spojrzeć na swoje procedury wyborcze „okiem z zewnątrz”. Niezaprzeczalnym walorem jest też nawiązywanie bezpośrednich, osobistych kontaktów, które często dają początek wizytom studialnym.³⁹

Rozbudowa programu corocznych spotkań niesie jednak niebezpieczeństwo marginalizowania wydarzenia, które powinno być świętem dla wszystkich członków Stowarzyszenia – obrad plenarnych czyli Zgromadzenia Ogólnego.

Presja czasu, opóźnienia w realizacji porządku obrad powodują, moim zdaniem, brak pogłębionych dyskusji nad problemami Stowarzyszenia, jego celami

³⁹ Państwowa Komisja Wyborcza była wielokrotnie gospodarzem wizyt delegacji zagranicznych o charakterze studialnym, w czasie których najczęściej podnoszono problematykę niezależności Komisji oraz jej doświadczeń w sprawowaniu kontroli nad finansowaniem polityki. Zob. K. Czaplicki „Działalność informacyjna Państwowej Komisji Wyborczej” w: [Iudices...] s. 315 i n.; F. Rymarz „Togi w różnych barwach. Lubelsko-warszawskie wspomnienia prawnika z lat 1962-2010”, Lublin 2015, s. 138 i n. Informacje o wizytach międzynarodowych regularnie podawane są w wydawnictwie KBW „Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny” www.pkw.gov.pl/wydawnictwa – pkw i - kbw

strategicznymi na kolejne lata, nierównej aktywności członków instytucjonalnych jak i zbyt powierzchowną analizę wniosków wynikających z obserwacji wyborów w państwach regionu.⁴⁰

Podsumowanie

W 2016 roku Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych obchodzi, o czym była już mowa, **Jubileusz 25-lecia**. Zbiega się on z 25-leciem Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego i udziałem przedstawiciela PKW we władzach ACEEEO.

Miejscem obchodów rocznicowych będzie Tirana, a gospodarzem Centralna Komisja Wyborcza Albanii. Stworzy to niewątpliwie okazję do jubileuszowego podsumowania działalności Stowarzyszenia i wyznaczenia mu kolejnych celów oraz sposobu ich realizacji.

Z perspektywy długoletniego uczestnictwa w pracach Stowarzyszenia i jego Zarządu mogę stwierdzić, że decyzja o utworzeniu stowarzyszenia, organizacji non profit, niezależnej od partii politycznych i rządów okazała się zasadną. Stowarzyszenie ma niekwestionowany dorobek w propagowaniu zasad powszechnych i przejrzystych wyborów, których przeprowadzanie powinno być powierzone niezależnym i bezstronnym organom wyborczym.

Równie wysoko należy ocenić działania informacyjno-edukacyjne o prawach wyborczych obywateli, zwłaszcza tych adresowanych do młodych wyborców.

Obecnie Stowarzyszenie liczy 25 członków instytucjonalnych, 3 stowarzyszonych członków instytucjonalnych i 21 członków honorowych.⁴¹

Polski głos na forum Stowarzyszenia jest niewątpliwie głosem słyszalnym i liczącym się w społeczności podmiotów administrujących wyborami i uczestników dorocznych spotkań. Jako członek Zarządu i przedstawiciel Państwowej Komisji Wyborczej miałem możliwość wielokrotnie przedstawiać, obok „rutynowych” informacji o przebiegu wyborów w naszym kraju, polski punkt widzenia na sprawy będące przedmiotem zainteresowania Stowarzyszenia. Merytoryczne

⁴⁰ Potwierdzenie tej tezy można znaleźć analizując np. programy konferencji i obrad 22. Zgromadzenia Ogólnego w Warszawie w 2013 r. (w archiwum KBW) czy też 24. Zgromadzenia Ogólnego w Kiszyniowie (Mołdawia) w 2015r. (www.aceeeo.org).

⁴¹ Imienne wykazy członków stowarzyszenia są zawarte na stronie internetowej ACEEEO.

wystąpienia prezentowane i rozpowszechniane na piśmie⁴² wśród uczestników obrad w ostatnim czasie to m. in.: „Współdziałanie organów wyborczych z organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego” (2008 r.); „Rola Sądów Najwyższych w procesach wyborczych. Analiza porównawcza na tle wybranych państw europejskich” (2009 r.); „Wybrane aspekty wykonywania przez obywateli Unii Europejskiej prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (2009 r.) „Ewidencja wyborców w Polsce. Zagadnienia prawne i organizacyjne” (2011 r.). Dużym zainteresowaniem cieszy się opracowanie „Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej”, sukcesywnie uzupełniane o nowe regulacje prawne i wynikające z nich nowe rozwiązania i instytucje wyborcze, w którym przedstawiono historię i rozwój prawa wyborczego oraz unormowania dotyczące poszczególnych rodzajów wyborów, a także znaczenie partii politycznych w procesie wyborów oraz zasady finansowania polityki.

Doświadczenie i obserwacje wyniesione z udziału w Stowarzyszeniu pozwalają, moim zdaniem, na sformułowanie wniosku, że w obchodach rocznicowych powinno znaleźć się miejsce, między innymi, na:

–refleksje na temat roli Zarządu w bieżącej działalności Stowarzyszenia.

Dotychczasowy model działania polegający w zasadzie na dwukrotnym w ciągu roku spotkaniu dotyczącym organizacji konferencji i Zgromadzenia Ogólnego nie jest wystarczająco efektywny. Zdecydowana większość bieżących spraw jest prowadzona przez Sekretarza Generalnego i Sekretariat, co powoduje, że członkowie Zarządu nie zawsze, a na pewno nie wszyscy aktywnie włączają się w ich realizację. Może należałoby powrócić do składanych przeze mnie propozycji odbywania posiedzeń Zarządu przynajmniej raz w kwartale a jeśli nie spotkań bezpośrednich, to przy wykorzystaniu możliwości internetowych (e-konferencje);

–zagadnienie wzmocnienia roli i rangi Zgromadzenia Ogólnego, o czym była już mowa;

–kierunki rozbudowy i zwiększenia dostępności do zasobów informacyjnych i baz danych Stowarzyszenia.

Warszawa, styczeń 2016 r.

**Opracowanie niniejsze jest uzupełnioną i rozszerzoną wersją artykułu napisanego w związku z udziałem autora w obchodach Światowego Dnia Wyborów, zorganizowanych przez Komisarza Wyborczego i Dyrektora Delegatury KBW w Zamo-*

⁴² Tłumaczenie na jęz. robocze ACEEEO – Krajowe Biuro Wyborcze.

ściu 4 lutego 2016 r. (Zob. K. Czaplicki „ACEEEO – Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych (1991-2016) w: [Zamojski Półrocznik Wyborczy] wyd. Delegatura KBW w Zamościu, Nr 2/2016.

W opracowaniu wykorzystano dokumenty i materiały Stowarzyszenia oraz doświadczenia własne autora z uczestnictwa we władzach Stowarzyszenia.

Kazimierz Wojciech Czaplicki – kierownik, a następnie Szef Krajowego Biura Wyborczego, sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1991-2014; członek Zarządu ACEEEO w latach 1991-2014, przewodniczący ACEEEO w 2000 r. i 2014 r., honorowy członek ACEEEO od 2015r.

Orzecznictwo sądów w sprawach protestów wyborczych w wyborach samorządowych

Protest wyborczy jest ważną instytucją prawa wyborczego służącą ochronie demokratycznego, transparentnego i zgodnego z prawem przebiegu wyborów. Od strony formalnej jest to wniosek uprawnionego podmiotu skierowany do sądu, wskazujący na uchybienia w przeprowadzeniu wyborów i zawierający żądanie ich unieważnienia⁴³. Zgodnie ze standardami demokratycznymi w każdym wyborach powszechnych procedury wyborcze powinny przewidywać możliwość ich oprotostowania⁴⁴.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁴⁵ w art. 101 ust. 2 oraz art. 129 ust. 2 przewiduje możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta. W odniesieniu do wyborów samorządowych protesty wyborcze nie mają bezpośredniego konstytucyjnego umocowania, jednakże obowiązujący Kodeks wyborczy⁴⁶ w art. 82-83, art. 392-398, art. 470 wprowadza instytucję protestu w wyborach do rady gminy, powiatu, sejmiki województwa, a także na urząd wójta.

Zagadnienie protestu wyborczego w wyborach samorządowych było już przedmiotem opracowań teoretyków i praktyków prawa wyborczego⁴⁷. Dlatego w niniejszej publikacji problematyka ta zostanie przeanalizowana przede wszystkim z perspektywy orzecznictwa sądów powstałego pod rządami obecnie obowiązującego Kodeksu wyborczego. Rozważania obejmą najważniejsze aspekty protestów w wyborach samorządowych, które znajdują swoje odniesienie w praktyce orzecniczej.

I

⁴³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 170.

⁴⁴ Zob. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, Adopted by The Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), s. 29-31.

⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.), dalej jako: k.w.

⁴⁷ W publikacjach przygotowanych z inicjatywy Państwowej Komisji Wyborczej przedmiotowej problematyki dotyczyły przede wszystkim artykuły: M. Brzdąka, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych, Teoria i praktyka* (w:) *Iudices Electionis Custodes, Sędziowie kustoszami wyborów*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 15-24 oraz B. Dautera, *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 67-81.

W obowiązującym w Polsce prawie wyborczym przyjęto model sądowej kontroli ważności wyborów, co wyraża się w powierzeniu sądom rozpatrywania protestów przeciwko ważności wyborów. W odniesieniu do wyborów samorządowych ciężar orzekania w tym przedmiocie spoczywa na sądach okręgowych i apelacyjnych. Duża liczba organów jednostek samorządu terytorialnego, które wybierane są w drodze powszechnych wyborów powoduje, że wskazane sądy rozpatrują znaczącą ilość spraw tego rodzaju.

Postępowanie w przedmiocie protestu wyborczego w wyborach samorządowych w swym podstawowym wymiarze zostało uregulowane w Kodeksie wyborczym, jednakże do orzekania w tych sprawach stosuje się również zasady określone w Kodeksie postępowania cywilnego⁴⁸. Zgodnie z art. 393 § 1 k.w. protesty wyborcze rozpatrywane są bowiem w postępowaniu nieprocesowym.

Kluczową regulacją dla protestu wyborczego jest art. art. 82 k.w., określający podmiotowe i przedmiotowe przesłanki protestu we wszystkich wyborach powszechnych. Protest może być wniesiony przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Stosownie do art. 82 § 1 k.w. protest może być wniesiony z dwóch podstawowych powodów:

- 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub
- 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Protesty wyborcze mogą być wniesione przez wyborców, których nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, a także przewodniczących właściwych komisji wyborczych i pełnomocników wyborczych. Zarzuty zawarte w proteście nie mogą być dowolne, gdyż muszą wskazywać na zaistnienie konkretnego przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenie konkretnych przepisów kodeksu (delikt wyborczy)⁴⁹.

II

Analizując regulację dotyczącą protestów w pierwszej kolejności należy odnieść się do – poruszanej często w orzecznictwie sądowym⁵⁰ – kwestii legitymacji do ich wniesienia oraz uczestniczenia w postępowaniu sądowym.

⁴⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.), dalej jako: k.p.c.

⁴⁹ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt I ACz 208/15, niepubl.

⁵⁰ Zob. m.in. postanowienie SA w Krakowie z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt I ACz 1445/13, LEX nr 1441416, postanowienie SA w Lublinie z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. akt I Acz 1250/15, niepubl., postanowienie SA w Lublinie z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt I ACz 90/15, niepubl.

Kodeks przewiduje w art. 82 § 2, że protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Natomiast zgodnie z art. 82 § 3 k.w. protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Ponadto uprawnienie do wniesienia protestu przysługuje przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu.

Należy podkreślić, że prawo do wniesienia protestu jest niezależne od faktycznego głosowania w wyborach i dysponują nim zarówno wyborcy, którzy wzięli udział w wyborach, jak i osoby niegłosujące.

Protest rozpatrywany jest przez sąd z udziałem podmiotu go wnoszącego, a także komisarza wyborczego, przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców. W orzecznictwie słusznie wskazuje się, że regulacja zawarta w art. 393 § 1 k.w. jest szczególna w stosunku do art. 510 § 1 k.p.c. W związku z tym uczestnikami postępowania, a w konsekwencji również podmiotami uprawnionymi do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu okręgowego nie są osoby kandydujące w wyborach lub w nich wybrane, jeżeli nie były podmiotami wnoszącymi protest.

W orzecznictwie wskazano między innymi, że regulacja zawarta w k.w. „wyklucza osobisty udział w tym postępowaniu kandydata na radnego” oraz podkreślono, iż „osobie tej nie przysługuje legitymacja dla wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawach dotyczących ważności wyborów”⁵¹. Warto również odnotować stanowisko sądu akcentujące, że do kręgu uczestników postępowania w przedmiocie protestu „nie należy ani urzędujący burmistrz miasta, ani kandydat na burmistrza miasta, którego postępowanie dotyczyło”⁵². Dodatkowo w swych orzeczeniach sądy wskazują, że osoba wnosząca protest powinna już na etapie wnoszenia protestu wykazać, że jest uprawniona lub ewentualnie umocowana do wniesienia tego środka⁵³.

⁵¹ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt I Acz 1445/13, LEX nr 1441416.

⁵² Postanowienie SA w Lublinie z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. akt I Acz 1250/15, niepubl.

⁵³ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 23 lutego 2015 r., sygn. akt I ACz 129/15, niepubl., a także SA w Katowicach z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt I ACz 203/15, opublikowane w bazie orzeczeń sądów powszechnych: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

Należy zauważyć, że w obowiązującej poprzednio ordynacji samorządowej legitymacja do uczestniczenia w postępowaniu w przedmiocie protestu wyborczego była określona szerzej i obejmowała: zainteresowanych, komisarza wyborczego i przewodniczących właściwych komisji wyborczych⁵⁴. W orzecznictwie i doktrynie powstałym na podstawie ordynacji samorządowej uznawano, że uczestnikami postępowania w sprawie protestu są radni, którzy w wyniku orzeczenia sądu o nieważności wyborów mogą utracić swoje mandaty⁵⁵. Kodeks wyborczy ograniczył krąg podmiotów uczestniczących w postępowaniu dotyczącym protestów wyborczych, co potwierdziło powołane powyżej orzecznictwo sądowe.

Protesty rozpatrywane są przez sąd okręgowy na posiedzeniu jawnym z udziałem wnoszącego protest, a także komisarza wyborczego, przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców. Niestawiennictwo któregośkolwiek z uczestników postępowania na posiedzeniu (prawidłowo zawiadomionego o jego terminie) nie tamuje rozpoznania sprawy przez sąd, zgodnie z art. 513 k.p.c. W przypadku złożenia protestu przez osobę do tego nieuprawnioną sąd okręgowy pozostawi go bez dalszego biegu na podstawie art. 393 § 2 k.w. Podmiot wnoszący protest do czasu rozpoczęcia posiedzenia sądowego albo złożenia przez któregośkolwiek z uczestników oświadczenia na piśmie może cofnąć protest, zaś po rozpoczęciu posiedzenia lub złożeniu pisemnego oświadczenia cofnięcie jest możliwe wyłącznie przy braku sprzeciwu innych uczestników postępowania (art. 512 § 1 k.p.c). W przypadku skutecznego cofnięcia protestu sąd okręgowy umorzy postępowanie w sprawie na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w zw. art. 13 § 2 k.p.c.

III

Protesty wyborcze w wyborach samorządowych wnosi się na piśmie do sądu okręgowego w terminie 14 dni od dnia wyborów. Termin do wniesienia protestu biegnie od następnego dnia po dniu głosowania.

Ważnym zagadnieniem dotyczącym problematyki wnoszenia protestów jest określenie charakteru prawnego 14-dniowego terminu do wniesienia protestu, a w konsekwencji ewentualnej możliwości jego przywrócenia oraz skutków prawnych złożenia protestu po jego upływie. Istotne jest ponadto rozważanie, czy do zachowania terminu konieczne jest wniesienie protestu bezpośrednio do właściwego sądu okręgowego, czy też wystarczy w ostatnim dniu terminu nadać protest za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej operatora publicznego.

⁵⁴ Zob. art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 ze zm.), dalej jako: ordynacja samorządowa.

⁵⁵ M. Brzdąk, Sądowa kontrola ważności wyborów..., s. 20.

Określony w k.w. termin 14-dniowy do złożenia protestu należy uznać za termin zawity prawa materialnego. Po upływie tego terminu uprawnienie do jego złożenia wygasa i w konsekwencji nie ma prawnej możliwości orzekania w tym przedmiocie; w razie wniesienia protestu po upływie terminu sąd okręgowy lub apelacyjny pozostawia go bez dalszego biegu. Z racji charakteru tego terminu nie jest możliwe jego przywrócenie ani wydłużenie. Moderowanie skutków prawnych upływu tego terminu staje się więc niemożliwe lub znacznie utrudnione. Powyższy pogląd ukształtowany już w poprzednio obowiązującym stanie prawnym⁵⁶ jest w pełni aktualny i znajduje odzwierciedlenie w najnowszym orzecznictwie⁵⁷.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że art. 9 k.w. nakazuje składanie wszelkiego rodzaju skarg, odwołań i innych dokumentów bezpośrednio do sądu lub odpowiedniego organu właściwego. Tym samym dla zachowania terminu konieczne jest złożenie protestu w godzinach urzędowania sądu najpóźniej ostatniego dnia terminu – art. 9 § 3 k.w.⁵⁸ Jedynym złagodzeniem daleko idących rygorów związanych z charakterem prawnym terminu i trybem wnoszenia protestu jest ustawowe wydłużenie terminu wpływającego w sobotę albo dzień ustawowo wolny od pracy i przyjęcie, w art. 9 § 2 k.w., że w takim wypadku upływ terminu następuje w pierwszym roboczym dniu przypadającym po tym dniu. Z punktu widzenia krótkiego 14-dniowego terminu do wniesienia omawianego protestu, rozwiązanie takie uznać należy za słuszne, gdyż brak tej regulacji mógłby spowodować ograniczenie realizacji uprawnienia do kontroli zgodnego z prawem przeprowadzenia wyborów samorządowych.

IV

Właściwym do rozpoznania protestu jest sąd okręgowy orzekający w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Protest dotyczący ważności wyborów samorządowych wnosić można jedynie w tradycyjnej formie pisemnej, do sądu okręgowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu wnioskodawcy. Jak każde pismo inicjujące postępowanie przed sądem protest powinien spełniać wymogi formalne określone w kodeksie postępowania cywilnego (art. 511 § 1 k.p.c. w zw. z art. 187 i 126 k.p.c.), a ponadto, zgodnie z art. 392 § 2 k.w., powinny znaleźć się w nim zarzuty wraz z przedstawionymi lub wskazanymi dowodami, na których są oparte.

⁵⁶ Zob. B. Dauter, Uwaga 2 do art. 58 (w:) Samorządowe prawo wyborcze, Komentarz, K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2006, s. 137.

⁵⁷ Tak w postanowieniu SA w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt I Acz 42/15, LEX nr 1665141, a także postanowieniu SA w Katowicach z dnia 20 maja 2015 r., sygn. akt I ACz 451/15, opublikowane w bazie orzeczeń sądów powszechnych: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

⁵⁸ Por. postanowienie SA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt I Acz 276/16, niepubl.

Przyjęta regulacja protestu wyborczego wprowadza podwójny formalizm tego środka prawnego. Protest musi bowiem spełniać warunki formalne określone w Kodeksie wyborczym oraz w Kodeksie postępowania cywilnego. Takie rozwiązanie powoduje wystąpienie proceduralnych odmienności w zakresie możliwości uzupełniania braków formalnych, a także sankcji spowodowanych ich zaistnieniem lub nieuzupełnieniem.

Jeżeli protest nie spełniał warunków formalnych określonych w przepisach k.p.c., sąd powinien wezwać wnioskodawcę w trybie art. 130 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. do uzupełnienia braków pod rygorem zwrotu pisma (protestu)⁵⁹. W tym miejscu warto odwołać się do trafnego stanowiska sądu, w którym wyjaśniono, że tryb uzupełniania braków formalnych podania został określony wyłącznie w k.p.c., dlatego też nie znajduje w nim zastosowania art. 9 § 1 k.w. Prawidłowe jest zatem odwołanie się do treści art. 165 § 2 k.p.c., który przewiduje, że oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu⁶⁰.

Brak sformułowania zarzutów w proteście oraz sprecyzowania dowodów na ich poparcie spowoduje pozostawienie protestu bez dalszego biegu zgodnie z art. 393 § 2 k.w. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że do tego rodzaju braków, wynikających z naruszenia regulacji wyborczych, nie ma zastosowania art. 130 k.p.c.⁶¹ Za taką interpretacją przemawia po pierwsze fakt, że k.w. wprost przewiduje skutki prawne tego rodzaju braków, co wyklucza stosowanie przepisów k.p.c, a ponadto konieczność jak najszybszego rozpatrzenia protestu przez sąd⁶².

Zasadne jest również uznanie, że w postępowaniu sądowym nie ma możliwości rozszerzenia ani zmiany podstawy protestu, a sąd rozpatrujący protest jest w zasadzie związany zarzutami w nim sformułowanymi⁶³. Zaprezentowane stanowisko wypracowane pod rządami ordynacji samorządowej potwierdzone zostało w aktualnym orzecznictwie sądów opierającym się na kodeksie wyborczym⁶⁴.

⁵⁹ Por. A. Rakowska, Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych, [w:] Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 197. Postanowienie SA w Katowicach z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt I ACz 115/15, opublikowane w bazie orzeczeń sądów powszechnych: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

⁶⁰ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt 90/15, niepubl.

⁶¹ Por. B. Banaszak, Kodeks wyborczy, Komentarz, s. 658, postanowienia SA w Katowicach z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt I Acz 61/15, LEX nr 1648941, z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt I Acz 203/15, opublikowane w bazie orzeczeń sądów powszechnych: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

⁶² B. Dauter, Protesty wyborcze a ważność wyborów..., s. 76.

⁶³ Por. B. Dauter, Uwaga 5 do art. 59 (w:) Samorządowe prawo wyborcze..., s. 143.

⁶⁴ Postanowienia SO w Tarnowie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 161/14, LEX nr 1712729 oraz SA w Katowicach z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt I ACz 488/15, a także z dnia 6 lipca 2015 r., sygn. akt I ACz 652/15, opublikowane w bazie orzeczeń sądów powszechnych: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

Na wnoszącym protest ciąży obowiązek przedstawienia lub wskazania dowodów, na których oparty jest protest. Sąd rozpatrujący protest nie jest z urzędu obowiązany podejmować żadnych czynności dowodowych, zatem wyłącznie na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia zarzucanych okoliczności⁶⁵. Ze względu na wskazany powyżej rygoryzm procesowy dotyczący formułowania zarzutów, w proteście powinny pojawić się wszystkie wnioski zmierzające do udowodnienia popełnienia przestępstwa lub deliktu wyborczego (art. 8 § 1 pkt 1 i 2 k.w.), które miały wpływ na wynik wyborów. Przedstawienie wszystkich wniosków dowodowych umożliwi sądowi jak najszybsze przeprowadzenie postępowania dowodowego i rozstrzygnięcie protestu.

Sąd okręgowy zgodnie z art. 393 § 1 k.w. jest obowiązany rozpatrzyć złożony protest w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów. Termin określony w Kodeksie wyborczym należy uznać za termin instrukcyjny, którego przekroczenie przez sąd nie wywoła bezpośrednich skutków prawnych w odniesieniu do samego procedowania i rozstrzygnięcia protestu. Ze względu na brak pewności co do ważności wyborów samorządowych do czasu prawomocnego wyroku sądowego w przedmiocie protestu konieczne jest jak najszybsze procedowanie sądu w tego rodzaju sprawach. W praktyce działania sądów, w kontekście rygoryzmów proceduralnych związanych między innymi z doręczeniami, termin ten wydaje się niezwykle trudny do zachowania.

V

Sąd rozpatrujący protest ma możliwość wydania jednego z dwóch rozstrzygnięć merytorycznych – uznając protest za zasadny powinien orzec o nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego (wójta), natomiast w przypadku braku podstaw do uwzględnienia powinien go oddalić.

Protest wyborczy, może być uwzględniony przez sąd wyłącznie w przypadku, gdy w postępowaniu sądowym dowiedzione zostanie, że w trakcie przeprowadzania wyborów popełniono przestępstwo określone w XXXI rozdziale Kodeksu karnego, mające wpływ na wynik wyborów lub naruszono przepisy k.w. dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, w sposób mający wpływ na wynik wyborów. Nie każde przestępstwo popełnione w związku z przeprowadzonymi wyborami lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego prowadzi do orzeczenia o nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego.

⁶⁵ Tak w powoływanym już powyżej postanowieniu SA w Katowicach z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt I ACz 203/15.

Przyjęta regulacja w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.w. w sposób zasadniczy ogranicza podstawy protestu do ściśle określonych przestępstw oraz deliktów wyborczych. Sąd rozpatrując protest musi w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy zarzucane przez wnoszącego protest przestępstwo lub naruszenie przepisów k.w. miało miejsce, a w dalszej kolejności określić, czy miało ono wpływ na wynik wyborów. W postępowaniu należy więc ustalić sam fakt popełnienia przestępstwa lub naruszenia prawa, a następnie ocenić jego wpływ na ostateczny wynik wyborów. Jeżeli naruszenie prawa mogło doprowadzić do wypaczenia wyniku wyborczego, w ten sposób, że brak tego naruszenia skutkowałby najprawdopodobniej odmiennym wynikiem głosowania, to protest powinien być uwzględniony. Przy czym sąd po ustaleniu faktu popełnienia przestępstwa lub deliktu wyborczego nie musi mieć pewności, że wpłynęły one na wynik wyborów, gdyż wystarczający jest pewien wysoki stopień prawdopodobieństwa⁶⁶. W sytuacji natomiast stwierdzenia popełnienia przestępstwa lub naruszenia prawa, nawet istotnego, które nie mogło wpłynąć na wynik głosowania, nie ma podstaw do orzekania o nieważności wyborów.

W orzecznictwie w sprawie protestów wyborczych niewiele znaleźć można przykładów postanowień sądów stwierdzających nieważność wyborów, czy nieważność wyboru radnego lub wójta. W dostępnych orzeczeniach podstawową przesłanką unieważnienia wyborów są nieprawidłowości dotyczące procesu głosowania polegające na wydaniu wyborcom kart do głosowania z innego okręgu wyborczego⁶⁷ lub kart błędnie wydrukowanych, niezawierających wszystkich prawidłowo zarejestrowanych kandydatów⁶⁸. Ponadto podstawą uznania zasadności protestu były nieprawidłowości dotyczące głosowania, polegające na stwierdzeniu różnic pomiędzy ilością kart wydanych, a znajdujących się w urnie po głosowaniu. Z protokołu komisji wyborczej wynikało, że więcej kart znajdowało się w urnie po zakończeniu głosowania niż wydano wyborcom w czasie głosowania⁶⁹.

Wyjątkowość uznawania zasadności protestów wyborczych przez sąd wynika niewątpliwie z rzetelności przeprowadzania wyborów samorządowych przez organy do tego powołane oraz umiejętności właściwego stosowania przez nie prawa wyborczego, a także ograniczonych przesłanek, na jakich mogą się one opierać oraz daleko posuniętego sformalizowania postępowania.

⁶⁶ B. Banaszak, Kodeks wyborczy..., s. 663 oraz podane tam orzecznictwo sądów.

⁶⁷ Tak w postanowieniu SA w Katowicach z dnia 19 marca 2015 r., sygn. akt V ACz 195/15, LEX nr 1661177, postanowieniu SA w Lublinie z dnia 9 marca 2015 r., sygn. akt I ACz 182/15, niepubl.

⁶⁸ Tak w powoływanym już postanowieniu SO w Tarnowie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 161/14.

⁶⁹ Zob. postanowienia SO w Siedlcach z dnia 5 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 184/14 oraz SO w Krośnie z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt I Ns 168/14., opublikowane w bazie orzeczeń sądów powszechnych: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

VI

Kolejnym ograniczeniem zakresu protestu wyborczego jest regulacja zawarta w art. 393 § 3 k.w., stanowiąca, że sąd pozostawia bez dalszego biegu protesty dotyczące spraw, co do których przewiduje się możliwość wniesienia skarg lub odwołania do sądu lub właściwego organu wyborczego przed dniem głosowania. Jeżeli więc przed dniem głosowania naruszono przepisy ustawy, a uprawnieni nie skorzystali z przysługujących im środków prawnych, nie ma możliwości rozstrzygnięcia tych spraw w ramach protestu.

W najnowszym orzecznictwie przedmiotowy problem został szeroko omówiony w postanowieniu SA w Krakowie z dnia 25 maja 2015 r.⁷⁰, którym zmieniono zaskarżone postanowienie SO w Kielcach i oddalono protest wyborczy. Sąd wyjaśnił, że w proteście wyborczym nie można skutecznie powoływać się na wadliwość decyzji o wpisie do spisu wyborców, gdyż prawo do zgłaszania takich zarzutów wygasło z tej przyczyny, że nie skorzystano z niego we właściwym czasie i trybie⁷¹. W innych orzeczeniach wskazywano również, że zarzuty dotyczące niewłaściwego podziału gminy na okręgi wyborcze nie mogą być podstawą protestu wyborczego ze względu na odrębny tryb zaskarżania ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie⁷².

VII

W przypadku nieuwzględnienia protestu sąd wydaje postanowienie o oddaleniu protestu, przy czym w wydanym orzeczeniu nie orzeka się odrębnie o ważności wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego lub na urząd wójta⁷³. Sąd nie ma również kompetencji do wydania postanowienia o stwierdzeniu ważności wyborów lub wyboru po oddaleniu wszystkich protestów.

Od postanowień sądu okręgowego wydanych po rozpatrzeniu protestu przysługuje wnoszącym protest wyborczy, komisarzowi wyborczemu, przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej lub jego zastępcy zażalenie do sądu apelacyjnego w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia. Kodeks wyborczy nie przewiduje doręczenia oraz uzasadnienia postanowień wydanych w ramach rozpatrzenia

⁷⁰ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt I ACz 925/15, LEX nr 1711416.

⁷¹ Sąd w powyższym orzeczeniu zasadnie wywiódł, że „czynności odpowiedniego organu gminy dotyczące prowadzenia rejestru wyborców podlegają szerokiej kontroli. Zgodnie bowiem z art. 22 § 1 k.w. każdy ma prawo wniesienia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców polegające m.in. na wpisaniu do rejestru wyborców osób, które nie mają prawa wybierania. W przypadku nieuwzględnienia reklamacji, wnoszącemu ją przysługuje prawo do wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego – art. 22 § 5 k.w. Przypomnienie tej regulacji jest konieczne z tej przyczyny, że znakomita część zarzutów zawartych w złożonym proteście dotyczy dopisania do rejestru wyborców pomiędzy I i II turą wyborów Wójta Gminy T. – 43 osób, które następnie oddały głos w II turze wyborów”.

⁷² Postanowienie SA w Lublinie z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt I ACz 246/15, niepubl.

⁷³ Por. A. Rakowska, Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych..., s. 203.

protestu z urzędu, dlatego też zasadne jest przyjęcie, że termin zaskarżenia biegnie od doręczenia uprawnionemu odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem sporządzonym na wniosek, bądź też od daty ogłoszenia postanowienia⁷⁴. Zażalenie musi spełniać wymogi formalne przewidziane w art. 394 § 3 k.p.c. i powinno być rozpatrzone w terminie 30 dni.

Na orzeczenia wydane przez sąd apelacyjny w ramach rozpatrywania protestu nie przysługuje środek prawny. W sytuacji ewentualnego złożenia skargi kasacyjnej na takie postanowienie Sąd Najwyższy odrzuci ją jako niedopuszczalną⁷⁵.

Sąd apelacyjny stosownie do treści art. 385 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. oraz art. 13 § 2 k.p.c. może oddalić zażalenie, a uwzględniając je (art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. w zw. z 13 § 2 k.p.c.) może zmienić zaskarżone postanowienie i orzec odmiennie co do istoty sprawy, ponadto możliwe jest też uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 386 § 2 lub 4 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). W przypadku, gdy protest powinien być pozostawiony przez sąd I instancji bez dalszego biegu sąd apelacyjny uchyla zaskarżone postanowienie wydając orzeczenie tej treści. W przypadku skutecznego cofnięcia protestu w postępowaniu zażaleniowym sąd odwoławczy uchyla postanowienie i umarza postępowanie w myśl art. 386 § 3 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. oraz art. 13 § 2 k.p.c, a jeżeli cofnięcie nastąpiło przed zaskarżeniem postanowienia – o uchyleniu postanowienia i umorzeniu postępowania orzeka sąd okręgowy na podstawie art. 332 § 2 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c. oraz art. 13 § 2 k.p.c. O treści ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie protestu sąd ma obowiązek zawiadomić wnoszącego protest, wojewodę, komisarza wyborczego i przewodniczącego właściwej komisji wyborczej (art. 394 § 5 k.w.). Wymóg ten może być zrealizowany przede wszystkim poprzez doręczenie odpisu postanowienia. W przypadku wydania postanowienia stwierdzającego nieważność wyborów lub nieważność wyboru radnego, stwierdza się wygaśnięcie mandatów oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Co do zasady (art. 396 § 2 k.w.) wybory ponowne przeprowadzają dotychczasowe komisje wyborcze na podstawie zaktualizowanych spisów wyborców. W przypadku, gdy skuteczność złożonego protestu wynikała z naruszenia przez komisje wyborcze przepisów dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania albo nieprawidłowości w spisach wyborców, wówczas konieczne jest powołanie nowych komisji albo sporządzenie nowych spisów.

⁷⁴ B. Dauter, Protesty wyborcze a ważność wyborów..., 79.

⁷⁵ Zob. postanowienie SN z dnia 22 maja 2015 r., sygn. akt III SW 8/15, LEX nr 1683412.

VIII

Na marginesie należy również zauważyć, że zgodnie art. 6 k.w. wszelkie pisma oraz postępowanie sądowe i administracyjne w sprawach wyborczych są wolne od opłat administracyjnych i kosztów sądowych. Kodeks wprowadził więc istotną zmianę w stosunku do art. 204 ordynacji samorządowej, która przewidywała zwolnienie jedynie od opłat, a tym samym uczestnicy postępowania w przedmiocie protestów mogli być obciążani wydatkami. W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 6 k.w. stanowi regulację szczególną wobec przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, które wobec tego nie mają zastosowania do postępowań w sprawach protestów wyborczych⁷⁶. Zmiany w tym zakresie wprowadzone przez Kodeks należy uznać za słuszne i uzasadnione, gdyż umożliwiają swobodne dochodzenie swych praw przez obywateli w ramach postępowań sądowych i administracyjnych związanych z wyborami i referendum.

Podsumowując należy podkreślić, że wobec bardzo zbliżonej regulacji Kodeksu wyborczego w zakresie protestów wyborczych do poprzednio obowiązującej ordynacji samorządowej oraz ustawy regulującej wybór wójta wcześniejsze orzecznictwo w tym przedmiocie pozostaje w większości aktualne.

W wielu orzeczeniach dotyczących analizowanej problematyki sądy podkreślały, że zarówno sam protest wyborczy jako pismo procesowe, jak i postępowanie sądowe dotyczące protestu charakteryzuje się daleko idącym sformalizowaniem. Praktycznym przejawem tego wniosku jest duża ilość postępowań kończąca się postanowieniami o pozostawieniu bez dalszego biegu protestu wyborczego, zarządzeniami o zwrocie protestu lub ewentualnie postanowieniami o odrzuceniu zażalenia. Istotną komplikacją postępowania w przedmiocie protestu wyborczego jest równoczesne stosowanie Kodeksu wyborczego (ustawy z zakresu prawa publicznego) oraz Kodeksu postępowania cywilnego (ustawy odnoszącej się w przeważającej mierze do stosunków cywilnoprawnych).

Kodeks wyborczy w art. 393 § 1 wprost wskazuje, że protesty wyborcze należy rozpatrywać w postępowaniu nieprocesowym, jednakże tryb ten nie jest w kodeksie postępowania cywilnego uregulowany kompleksowo i wymaga odpowiedniego stosowania przepisów o procesie (art. 13 § 2 k.p.c.). Rodzi to konieczność kaskadowego stosowania poszczególnych przepisów: w pierwszej kolejności Kodeksu wyborczego, następnie odpowiednio przepisów dotyczących postępowania

⁷⁶ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. akt I ACz 1250/15, niepubl.

nieprocesowego, do którego odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące postępowania prowadzonego w trybie procesowym. Regulacja taka może powodować zbyt dużą złożoność w stosowaniu nawet dla profesjonalistów, a także niezrozumienie poszczególnych elementów składających się na instytucję protestu wyborczego dla przeciętnego wyborcy, który za jego pomocą powinien mieć możliwość ochrony swych podstawowych, obywatelskich praw.

W związku z powyższym rozważyć należy, czy wskazane powyżej skomplikowanie procedur dotyczących protestu wyborczego jest zgodne z wytycznymi zawartymi w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych⁷⁷. W dokumencie tym podkreślono, że procedury dotyczące wszelkich odwołań, do których należy zaliczyć również protesty wyborcze, powinny być proste, pozbawione zbędnego formalizmu, a nawet przebiegać z użyciem formularzy ułatwiających ich składanie. Wydaje się, że przyjęte w tym względzie rozwiązania w Kodeksie wyborczym nie realizują wskazań dotyczących prostoty i przejrzystości postępowań w zakresie protestów wyborczych.

Istotnym zagadnieniem, zauważalnym w orzecznictwie, jest problem legitymacji do wzięcia udziału w postępowaniu w przedmiocie protestu wyborczego. Wskazano powyżej, że ze względu na zmianę przepisów sądy odmawiały udziału w tych postępowaniach poszczególnym kandydatom, o ile nie byli oni autorami protestu wyborczego. Wniosek taki, nawet jeżeli trafny na kanwie obecnie obowiązującego art. 393 § 1 k.w., jest jednak kontrowersyjny z punktu widzenia wytycznych zawartych w Kodeksie dobrych praktyk wyborczych⁷⁸. W Kodeksie tym wskazuje się bowiem, że w postępowaniach odwoławczych (do których zalicza się protest) należy umożliwić uczestnictwo kandydatom. W związku z tym zasadne wydaje się rozważenie konieczności zmiany obowiązującej regulacji w tym względzie.

Podsumowując podkreślić należy, że regulacja dotycząca protestów wyborczych musi w sposób oczywisty ograniczyć możliwość przeniesienia sporów politycznych na sale sądowe. Protest wyborczy nie może być narzędziem łatwego unieważnienia wyborów samorządowych lub wyboru radnego, czy wójta przez adwersarzy politycznych. Dlatego też uzasadnione jest prawidłowe uporządkowanie tego postępowania w ramach pewnej procedury. Każdemu postępowaniu sądowemu towarzyszy natomiast pewien formalizm, gdyż jest to cecha charakterystyczna postępowań przed sądem, czy innym organem publicznym. Ważne jest jednak, aby procedury dotyczące protestów wyborczych były zrozumiałe i przejrzyste. Powinny one z jednej strony ograniczać możliwość pochopnego unieważnienia wyborów, z

⁷⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters..., s. 30.

⁷⁸ Tamże, s. 31.

drugiej być instrumentem korygowania nieprawidłowości wypaczających faktyczny wynik wyborów. Przyjęte w polskim prawie wyborczym przepisy dotyczące protestów w wyborach samorządowych, pomimo zasygnalizowanych mankamentów, pozwalają na zachowanie demokratycznego charakteru tych wyborów.

dr Maciej P. GAPSKI – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

dr Tomasz GĄSIOR

Biegli rewidenci jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych

Tematem tego opracowania postanowiłem uczynić biegłych rewidentów, którzy są wymieniani w przepisach zarówno ustawy o partiach politycznych⁷⁹, jak i w przepisach Kodeksu wyborczego⁸⁰, jako podmioty uprawnione do uczestniczenia w kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych obok najistotniejszych w tej kontroli organów, jak Państwowa Komisja Wyborcza, komisarze wyborczy oraz obsługujące te organy Krajowego Biura Wyborczego. Z uwagi jednak na fakt, iż tekst ten ma charakter publikacji jubileuszowej, zasadne wydaje się przedstawienie na początku "kilku uwag" na temat wskazanych wyżej podmiotów prawa wyborczego, których historia w pewnym – już dość odległym – momencie przecina się z historią działalności biegłych rewidentów.

Dwadzieścia pięć lat przemian istotnych dla budowania administracji wyborczej

Ostatnie ćwierćwiecze w Polsce to okres istotnych przemian, w tym przemian ustrojowych. To czas budowania Polski wolnej, demokratycznej, bezpiecznej, samorządnej, obywatelskiej i nowoczesnej. Oczywiście nieuprawnione byłoby twierdzenie, że wszystkie podejmowane na przestrzeni tych lat działania odniosły pozytywny efekt, że nie popełniono pewnych błędów i zaniedbań. Wiele z dokonanych zmian z pewnością można było przeprowadzić sprawniej i rozsądniej. Niewątpliwie jednak ogólnie rzecz ujmując, były to zmiany pozytywne.

Jedną z tych zmian, która uważana jest za istotny sukces polskiej transformacji ustrojowej, było utworzenie – na początku lat 90-tych XX wieku – nowej obiektywnej, apartyjnej, administracji wyborczej z Państwową Komisją Wyborczą na czele⁸¹, ale także z komisarzami wyborczymi i z urzędem powołanym do obsługi tych organów, czyli Krajowym Biurem Wyborczym⁸². Warto jednak nadmienić, że

⁷⁹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, tekst jedn. [Dz.U. z 2011 r. Nr 155 poz. 924](#) ze zm.

⁸⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21 poz. 112 ze zm.

⁸¹ D. Sześciło, *Obywatele i wybory*, [w:] D. Sześciło, M. Cześniak, R. Markowski, *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013, s. 75.

⁸² S.J. Jaworski, zarówno Państwową Komisję Wyborczą, komisarzy wyborczych, jak i Krajowe Biuro Wyborcze oraz Szefa tego Biura, wymienia wśród organów wyborczych, wszystkie zaliczając do administracji

początek lat 90-tych XX w. nie stanowił początku funkcjonowania organów wyborczych w Polsce w ogóle. Historia zarówno Państwowej Komisji Wyborczej, jak i komisarzy wyborczych sięga bowiem znacznie dalej, bo aż do lat 20-tych XX wieku. Po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim PKW pojawiła się w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 lipca 1922 r.⁸³ W tej samej Ordynacji wymieniona została także instytucja Generalnego Komisarza Wyborczego, pełniącego wówczas funkcję przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, jak i komisarzy wyborczych ustanowionych przy okręgowych komisjach wyborczych⁸⁴. Charakter ówczesnej instytucji komisarza wyborczego znacznie różnił się od dzisiejszego. Po burzliwym okresie przypadającym w Polsce w XX wieku, w tym w okresie PRL, w którym przepisy prawa w ogóle nie przewidywały istnienia organu takiego jak komisarz wyborczy, instytucja ta została przywrócona dopiero w Ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 r.⁸⁵ Regulacje tej ustawy przewidywały powołanie Generalnego Komisarza Wyborczego, który doraźnie, jako swoich pełnomocników na czas wyborów do rad gmin, powoływał wojewódzkich komisarzy wyborczych. Istotne zmiany w funkcjonowaniu instytucji komisarza wyborczego nastąpiły w 1991 r., kiedy instytucja ta z doraźnej, została przekształcona w kadencyjny organ wyborczy⁸⁶, obok którego równoległe działał Generalny Komisarz Wyborczy, właściwy wyłącznie w wyborach samorządowych. W 1993 r. zniesiono instytucję Generalnego Komisarza Wyborczego, a przypisane mu uprzednio kompetencje powierzono Państwowej Komisji Wyborczej. Wojewódzcy komisarze wyborczy stali się w wyborach samorządowych pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej na obszarze województwa⁸⁷.

wyborczej – S.J. Jaworski, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013, s. 32-33. A. Sokala do administracji wyborczej zalicza organy wyborcze, takie jak Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy, które wraz z obsługującym je Krajowym Biurem Wyborczym włącza do jednolitej struktury państwowych służb wyborczych – A. Sokala, *Administracja wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 17; tenże, *Administracja wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2010, s. 11; tenże, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 13-14. K.W. Czaplicki administrację wyborczą postrzega natomiast, jako stały i zawodowy personel zatrudniony w służbach wyborczych, podporządkowanych organom wyborczym i wykonujących przypisane zadania wyborcze. Administrację wyborczą w tym ujęciu stanowi zatem Krajowe Biuro Wyborcze, podporządkowane znajdującym się poza nią organom wyborczym, tj. Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzom wyborczym - K.W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 85.

⁸³ Dz.U. Nr 66 poz. 590.

⁸⁴ Pierwsze regulacje odnoszące się do instytucji komisarzy wyborczych, w tym do generalnego komisarza wyborczego, można odnaleźć już w dekreście Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 28 listopada 1918 r. o Ordynacji wyborczej do Sejmu ustawodawczego, Dz.P.P.P. Nr 18 poz. 46.

⁸⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. Nr 16 poz. 96.

⁸⁶ Nowelizacja Ordynacji wyborczej do rad gmin z dnia 10 maja 1991 r., Dz.U. Nr 53 poz. 227.

⁸⁷ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP, Dz.U. Nr 45 poz. 205.

Również losy Państwowej Komisji Wyborczej różnie kształtowały się na przestrzeni XX w. Jej obecna pozycja w istotny sposób odbiega od pozycji Komisji, tak w okresie II Rzeczypospolitej, w okresie międzywojennym, jak i w czasach PRL. Państwowa Komisja Wyborcza w dzisiejszym kształcie, jako stały organ wyborczy, utworzona została na mocy przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z dnia 28 czerwca 1991 r.⁸⁸ W jej skład wchodzi 9 sędziów – trzech Trybunału Konstytucyjnego, trzech Sądu Najwyższego i trzech Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸⁹. Są oni wskazywani do jej składu przez Prezesów wymienionych Trybunału i Sądów, a powoływani przez Prezydenta RP. Od 1993 r., gdy na mocy regulacji nowej Ordynacji wyborczej do Sejmu RP⁹⁰, zlikwidowany został urząd Generalnego Komisarza Wyborczego, PKW stała się stałym, najwyższym organem wyborczym, organizującym na szczeblu ogólnokrajowym wszelkiego rodzaju wybory powszechne.

Na podstawie przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1991 r., jako stała instytucja prawa wyborczego, zapewniająca wykonywanie zadań i obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, utworzone zostało także Krajowe Biuro Wyborcze. Do zarządzania nim wskazany został jego kierownik, pełniący jednocześnie funkcję sekretarza PKW. Był on powoływany i odwoływany przez Marszałka Sejmu na wniosek PKW. Otrzymał prawo uczestniczenia w posiedzeniach Komisji z głosem doradczym⁹¹. Krajowe Biuro Wyborcze stanowi zatem profesjonalny aparat pomocniczy, swego rodzaju „służbę pomocniczą” organów wyborczych⁹². Jest urzędem rozumianym jako zorganizowany zespół pracowników państwowych, przydzielony do pomocy organowi administracji celem wykonania jego zadań i kompetencji⁹³. Działa w permanencji, jako podmiot zależny od Państwowej Komisji Wyborczej, a niezależny od innych organów państwa. Zakresem swojego działania obejmuje obszar całego kraju.

⁸⁸ Dz.U. Nr 59 poz. 252.

⁸⁹ Sędziowski skład Państwowej Komisji Wyborczej przewidywała już ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67 poz. 398. PKW na mocy tej regulacji miała jednak charakter tymczasowy i kończyła swoją działalność po wykonaniu ustawowo określonych zadań (art. 20 powołanej ustawy).

⁹⁰ Dz.U. Nr 45 poz. 205.

⁹¹ Art. 55 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 59 poz. 252.

⁹² Por. A. Sokala, A. Szmyt, *Pozycja ustrojowa i znaczenie stałych organów wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, pod red. S.J. Jaworskiego i K.W. Czapllickiego, Warszawa 2011, s. 150-151; A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011 r., s. 154; także: *Rzeczpospolita Polska. Wybory Parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa, 18 stycznia 2012 r., s. 7.

⁹³ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 2009, s. 238; J. Boć, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E. Nowacka, Warszawa 2000, s. 33.

Warto przypomnieć w tym miejscu, że pierwszy krok w stronę utworzenia aparatu obsługującego organy wyborcze poczyniony zostały rok przed utworzeniem Krajowego Biura Wyborczego, na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 1990 r.⁹⁴ Wówczas „Generalny Komisarz Wyborczy, w porozumieniu z Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów, utworzył w ramach struktury organizacyjnej URM – Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego. Natomiast obsługę organizacyjno-techniczną zadań i czynności wojewódzkich komisarzy wyborczych zapewniały tworzone przez komisarzy, w porozumieniu z wojewodami, wojewódzkie biura wyborcze, działające w ramach urzędów wojewódzkich”⁹⁵. Nie były to jeszcze jednak stałe, zawodowe podmioty administracji wyborczej.

Dzisiaj na czele Krajowego Biura Wyborczego stoi jego Szef, powoływany i odwoływany przez PKW, a jednostkami organizacyjnymi są zespoły i delegatury⁹⁶.

Historia wskazanych wyżej podmiotów administracji wyborczej działających w obecnym kształcie jest zatem powiązana ze sobą, sięgając do początku lat 90-tych XX wieku.

Odnosząc się do Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, Krajowego Biura Wyborczego należy zwrócić uwagę na jedne z najistotniejszych ich cech, wynikających z przepisów Kodeksu wyborczego lub bezpośrednio w nich określonych, rzutujących na funkcjonowanie tych podmiotów, tj. na ich niezależność, apartyjność i apolityczność⁹⁷. Zapewniają one administracji wyborczej swobodę bezstronnego działania w celu realizacji wyznaczonych jej, niewrażliwych dla państwa zadań. Dają możliwość pracy bez presji politycznej, a także pozwalają na budowanie zaufania obywateli i przekonanie ich co do zgodnego z prawem, uczciwego i obiektywnego realizowania obowiązków przez PKW⁹⁸. Niezależność i apartyjność administracji wyborczej wskazywane są także przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, jako standardy demokratycznych wy-

⁹⁴ M.P. Nr 12 poz. 91.

⁹⁵ K.W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej polskiej (1990-2000)*, pod. red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 86. Obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, powoływanej wówczas doraźnie na czas wyborów, na mocy ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 67 poz. 398, zapewniał sekretariat Komisji.

⁹⁶ Zob. art. 188 § 1 - 3, art. 190 § 2 i art. 191 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁹⁷ Zob. art. 157, 158, 166, 188 § 5 Kodeksu wyborczego.

⁹⁸ 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. 50; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 77; M. Safian, [w:] *Judices Electionis Custodes. Sędziowie Kustoszami Wyborów*, Warszawa 2007, s. 7.

borów⁹⁹. Niezależna politycznie administracja wyborcza, wyodrębniona w strukturze administracji publicznej, istotna jest również z uwagi na to, że gwarantuje realizację zasady wolnych wyborów, która to zasada jest jedną z podstawowych wartości dla demokratycznego państwa prawnego.

O zadaniach i kompetencjach organów wyborczych i początkach współpracy z biegłymi rewidentami

Podstawowymi zadaniami powierzonymi utworzonej na początku lat 90-tych XX w. nowej administracji wyborczej było przygotowywanie, organizacja i przeprowadzanie wyborów oraz ogłoszenie ich wyników. Zgodnie z art. 49 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1991 r., do zadań PKW należało: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego; podejmowanie niezbędnych działań organizacyjnych związanych z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów; współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej w celu sprawnego przygotowania i przeprowadzenia wyborów; powoływanie okręgowych komisji wyborczych; rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych; rejestrowanie ogólnopolskich list kandydatów na posłów; sprawowanie nadzoru nad aktualizacją rejestrów wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców; rozpatrywanie okresowych informacji Krajowego Biura Wyborczego o zmianach w zasadniczym podziale terytorialnym państwa oraz o zmianach liczby mieszkańców w okręgach wyborczych; określanie wzorów kart do głosowania i urzędowych formularzy oraz druków wyborczych, a także wzorów pieczęci okręgowych i obwodowych komisji wyborczych; ustalanie ostatecznych wyników wyborów do Sejmu oraz ich ogłaszanie; wydawanie posłom wybranym do Sejmu zaświadczeń o wyborze; składanie Sejmowi sprawozdania z wyborów; oraz wykonywanie innych zadań określonych w ustawie.

Zadania Generalnego Komisarza Wyborczego w wyborach samorządowych określały natomiast przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin¹⁰⁰. Zgodnie z jej art. 24 do zadań Generalnego Komisarza Wyborczego należało: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego w związku z wyborami samorządowymi; powoływanie wojewódzkich komisarzy wyborczych i rozpatrywanie skarg na ich działalność; podawanie do wiadomości publicznej

⁹⁹ Zob. OBWE Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, *Międzynarodowe standardy i zobowiązania w zakresie prawa do demokratycznych wyborów. Praktyczny przewodnik po demokratycznych wyborach. Wzorcowa praktyka*, Warszawa 2002.

Warto jednak zaznaczyć, że nie tylko sędziowski skład organów wyborczych jest w stanie spełnić wymagania niezależności i apartyjności, ale z pewnością także on je realizuje.

¹⁰⁰ Dz.U. Nr 16 poz. 96.

zbiorczych wyników wyborów do rad; przekazanie Radzie Ministrów informacji o przebiegu i wynikach wyborów; oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych w tej ustawie.

Również wojewódzcy komisarze wyborczy sprawowali nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Byli oni także właściwi do zapewnienia: organizacji (we współdziałaniu z wojewodą) wyborów na obszarze województwa; tworzenia okręgów wyborczych; powoływania terytorialnych komisji wyborczych i rozpatrywania skarg na ich działalność; udzielania tym komisjom, jak i komisjom obwodowym wytycznych i wyjaśnień; zarządzania druku kart do głosowania i dostarczenia ich obwodowym komisjom wyborczym; ustalenia zbiorczych wyników wyborów na obszarze województwa i zarządzania ich ogłoszenia; przesłania sprawozdania z przebiegu wyborów na obszarze województwa wraz z ich wynikami Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu; oraz wykonywania innych czynności wynikających z przepisów ustawy¹⁰¹.

We wskazanych wyżej aktach prawnych można doszukać się także kompetencji organów wyborczych w nieco odmiennym zakresie, chociaż niewątpliwie również dotyczącym procesu wyborczego, tj. w zakresie finansowania kampanii wyborczej.

Zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1991 r., PKW stała się właściwa do ustalenia wzoru sprawozdania finansowego przedkładanego przez komitety wyborcze, a także do przyjmowania sprawozdań od tych komitetów, które zarejestrowały listy kandydatów w więcej niż w jednym okręgu wyborczym oraz do podawania tych sprawozdań do publicznej wiadomości i ogłaszania ich w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”¹⁰². Państwowa Komisja Wyborcza na mocy regulacji z 1991 r. miała również prawo występować z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego do właściwej izby skarbowej z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli wydatków związanych z prowadzoną przez komitety wyborcze kampanią wyborczą.

Zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 r., wojewódzcy komisarze wyborczy wskazani zostali, jako właściwi do przyjmowania i udostępniania do publicznego wglądu sprawozdań finansowych zawierających informacje o poniesionych kosztach związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej oraz o źródłach pozyskanych funduszy na tę kampanię. Sprawozdania te skła-

¹⁰¹ Art. 25 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 8 marca 1990 r.

¹⁰² Komitety wyborcze, które zarejestrowały listę kandydatów w jednym okręgu wyborczym przedkładały sprawozdanie finansowe właściwej okręgowej komisji wyborczej, która udostępniała je do publicznego wglądu, art. 133 ust. 3 Ordynacji wyborczej.

dane były przez kandydatów albo partie lub ugrupowania polityczne, komitety obywatelskie bądź inne organizacje popierające zgłoszonych kandydatów, które zarejestrowały listy kandydatów na obszarze jednego województwa¹⁰³. Do kompetencji Generalnego Komisarza Wyborczego należało natomiast przyjmowanie i udostępnianie do wglądu sprawozdań finansowych składanych przez partie polityczne lub inne organizacje popierające kandydatów bądź listy kandydatów zgłoszonych na obszarze dwóch lub więcej województw¹⁰⁴.

Na przestrzeni ostatnich 25 lat zadania organów wyborczych uległy istotnemu rozszerzeniu. Państwowa Komisja Wyborcza stała się właściwa nie tylko do organizacji i przeprowadzania wyborów, ale także referendum. Największe zmiany zaszły jednak w kompetencjach organów wyborczych (PKW i komisarzy wyborczych) w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, a precyzyjnie rzecz ujmując, w zakresie kontroli zgodności z prawem tego finansowania. W ślad za tym, rozszerzeniu uległy także zadania realizowane przez Krajowe Biuro Wyborcze w ramach obsługi organów wyborczych. Zmiany te można określić wręcz jako rewolucyjne. Wynikały one z przepisów ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁵. Regulacje tego aktu prawnego wprowadzały istotne ograniczenia co do źródeł pozyskiwania środków przez komitety wyborcze, a także zasad pozyskiwania i wydatkowania tych środków. Poza tym zobowiązywały pełnomocnika finansowego komitetu do złożenia, w ustawowym terminie, Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania wyborczego, zgodnego ze wzorem określonym przez Ministra Finansów¹⁰⁶. Na mocy powyższej regulacji wymaganym załącznikiem do sprawozdania finansowego komitetu, po raz pierwszy, stały się opinia i raport biegłego rewidenta¹⁰⁷.

PKW stała się właściwa do badania złożonych jej sprawozdań wraz z załączonymi dokumentami, konfrontowania danych w nich zawartych z informacjami uzyskanymi z innych źródeł, w tym z opinią i raportem biegłego rewidenta, a w efekcie do rozstrzygnięcia na podstawie tych dokumentów, o przyjęciu lub odrzuceniu poszczególnych sprawozdań. PKW stała się więc podstawową instytucją kontrolną w zakresie kontroli finansowania komitetów

¹⁰³ Art. 62 ust. 2 Ordynacji.

¹⁰⁴ Art. 62 ust. 3 Ordynacji.

¹⁰⁵ Dz.U. Nr 43 poz. 488.

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego, szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji oraz wykazu rodzajów dokumentów załączonych do sprawozdania, Dz.U. Nr 65 poz. 764.

¹⁰⁷ Pkt 85 ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. oraz niektórych innych ustaw.

wyborczych, a jednocześnie z punktu widzenia niezależności i fachowości kontroli finansowania komitetów, istotne było włączenie w proces tej kontroli prywatnoprawnych podmiotów spoza administracji publicznej, jakimi są biegli rewidenci – wyspecjalizowani w prowadzeniu kontroli sprawozdań finansowych¹⁰⁸.

Kolejnym istotnym momentem w kontroli finansowania kampanii wyborczej był rok 2002, w którym, ustawą z dnia 26 lipca o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰⁹, dokonano zmian w Ordynacji samorządowej. Pełnomocnicy finansowi komitetów wyborczych uczestniczących w tego rodzaju wyborach zobowiązani zostali wówczas do składania sprawozdań finansowych komitetów temu organowi wyborczemu, któremu dany komitet składał wcześniej zawiadomienie o swoim utworzeniu, tj. Państwowej Komisji Wyborczej lub komisarzowi wyborczemu¹¹⁰. Do badania sprawozdań komitetów uczestniczących w wyborach samorządowych, jako właściwa wskazana została zatem nie tylko Państwowa Komisja Wyborcza, ale także komisarze wyborczy¹¹¹, którzy tym samym zostali włączeni w proces weryfikacji zgodności z prawem finansowania kampanii wyborczej. Organy wyborcze otrzymały poza tym prawo nie tylko do przyjmowania lub odrzucania sprawozdań finansowych, ale także do ich przyjmowania z uchybieniami.

W kontroli finansowania komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach samorządowych zrezygnowano z obligatoryjnego powoływania biegłych

¹⁰⁸ Kompetencje do podejmowania działań w zakresie kontroli finansowania komitetów wyborczych, w mniejszym lub większym zakresie, posiada wiele podmiotów o zróżnicowanej charakterystyce prawnej i organizacyjnej, o różnych zakresach działania i metodach wykonywania zadań kontrolnych. Swoją działalność opierają one na różnych podstawach prawnych. Do podmiotów tych zaliczyć należy, poza podmiotami wyborczymi i biegłymi rewidentami, przede wszystkim Sąd Najwyższy, sądy powszechne, organy ścigania, organy podatkowo-skarbowe, Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa oraz instytucje kontroli społecznej, zob. więcej T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 179.

¹⁰⁹ Dz.U. Nr 127 poz. 1089.

¹¹⁰ Państwowej Komisji Wyborczej zawsze sprawozdania składały komitety wyborcze partii politycznych oraz koalicyjne komitety wyborcze partii, a także komitety wyborcze organizacji i komitety wyborcze wyborców, ale te tylko wówczas, gdy zgłosiły kandydatów na radnych w więcej niż w dwóch województwach. Jeśli komitety wyborcze organizacji i komitety wyborcze wyborców kandydatów zgłosiły na obszarze nie więcej niż dwóch województw, wówczas sprawozdania składały komisarzowi wyborczemu - zob. art. 1 pkt 1 i 16 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

¹¹¹ Regulacja tego aktu prawnego wskazywała na instytucję komisarza wyborczego, a nie jak miało to miejsce we wcześniejszych regulacjach, na wojewódzkich komisarzy wyborczych czy Generalnego Komisarza Wyborczego.

Np. na mocy art. 84 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. Nr 95 poz. 602, wojewódzki komisarz wyborczy odpowiedzialny był tylko za przyjmowanie od komitetów, których listy zostały zarejestrowane w wyborach, sprawozdań, podanie ich do publicznego wglądu oraz podanie do publicznej wiadomości, w formie komunikatu w dzienniku o zasięgu, co najmniej wojewódzkim, informacji o obowiązanych do złożenia sprawozdania finansowego i o złożeniu sprawozdań w ustawowym terminie, a także o miejscu, czasie i sposobie ich udostępniania do wglądu.

rewidentów do badania sprawozdań finansowych komitetów. Decyzję co do potrzeby poddania sprawozdań komitetów pozostawiono właściwym organom wyborczym¹¹². Oznacza to jednak, że po raz kolejny w ordynacji wyborczej, jako podmioty mające uprawnienia w zakresie kontroli finansowania kampanii wyborczej, przewidziano także biegłych rewidentów.

Zarówno podmioty administracji wyborczej (z tym, że tylko Państwowa Komisja Wyborcza i w ramach jej obsługi Krajowe Biuro Wyborcze, a nie jak w przypadku komitetów wyborczych, również komisarze wyborczy), jak i biegli rewidenci, posiadają uprawnienia nie tylko w zakresie kontroli finansowania komitetów wyborczych, ale także w zakresie kontroli finansowania partii politycznych. Państwowa Komisja Wyborcza stała się właściwa w tych sprawach na mocy przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych¹¹³. Były to jednak wąskie uprawnienia. Sprowadzały się do: ustalania (w porozumieniu z Ministrem Finansów) wzoru corocznej informacji finansowej o otrzymanej z budżetu państwa dotacji na działalność statutową oraz o poniesionych wydatkach na cele statutowe; wzoru informacji zbiorczej o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w roku poprzednim¹¹⁴; przyjmowania tych informacji; udostępniania informacji dotyczących Funduszy Wyborczych partii do publicznego wglądu w ustalony przez siebie sposób. W zakresie kontroli, uprawnienia PKW sprowadzały się wyłącznie do weryfikowania czy wymagane ustawą informacje zostały złożone przez zobowiązane partie w terminie i na urzędowym formularzu i czy zawierają wymagane dane. PKW mogła także kierować wnioski do Ministra Finansów o zablokowanie konta Funduszu Wyborczego partii na okres 3 lat w przypadku niezłożenia informacji dotyczącej tego Funduszu w terminie i w sposób określony w ustawie lub złożenia jej z naruszeniem przepisów tej ustawy¹¹⁵.

Istotny z punktu widzenia zmian w procesie kontroli finansowania partii politycznych był rok 2001, kiedy to radykalnej przebudowie uległ system

¹¹² Art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

¹¹³ Dz.U. z 1997 r. Nr 98 poz. 604.

¹¹⁴ Rozwiązanie to było niezgodne z Konstytucją RP, albowiem zgodnie z jej art. 87, uchwały PKW nie należą i nie należały wówczas do źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa.

¹¹⁵ Art. 38 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

W pierwszej po 1989 r. ustawie o partiach politycznych z dnia 28 lipca 1990 r., Dz.U. Nr 54 poz. 312, ustawodawca nie zawarł regulacji odnoszących się do kontroli finansowania partii politycznych. „Skupiono się w niej przede wszystkim na zapewnieniu wolności tworzenia partii. Kwestie ich finansowania uregulowano w niewielkim zakresie, przyjmując liberalny pogląd, zgodnie z którym w nowej rzeczywistości politycznej partie mające aspiracje odgrywania ważniejszej roli powinny sobie same poradzić, a najsłabsze po prostu zjedzą ze sceny”, zob. J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015, s. 1; por. M. Bąkiewicz, *Źródła finansowania polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. naukowy M. Chmaj, Toruń 2008, s. 42.

finansowania partii politycznych¹¹⁶. Nowe regulacje dużo większą rolę przypisały finansowaniu partii ze środków publicznych, a wręcz – jak stwierdza się w doktrynie – stanowiły początek publicznego finansowania partii politycznych¹¹⁷. Z uwagi na szczególne znaczenie środków publicznych niezbędnym było poddanie, przede wszystkim właśnie tych środków desygnowanych partiom politycznym (ale nie tylko tych), dodatkowej, specjalistycznej kontroli. W tym procesie kontrolnym po raz kolejny istotną rolę przypisano biegłym rewidentom. Na partie polityczne nałożony został wówczas obowiązek składania PKW, wraz z załączoną opinią i raportem biegłego rewidenta, rocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach za poprzedni rok kalendarzowy. Opinie i raporty biegłych rewidentów wymagane były także do sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, przez daną partię polityczną i Fundusz Wyborczy oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym¹¹⁸.

Wybór biegłych rewidentów powierzony został Państwowej Komisji Wyborczej. Koszty prowadzonych przez biegłych badań ponosiły jednak partie polityczne, których informacje finansowe bądź sprawozdania podlegały temu badaniu. Rozwiązanie to mogło budzić pewne obawy, co do niezależności badań i merytorycznej wartości wydawanych opinii i raportów. Zostało ono poddane korekcie w 2002 r., kiedy to koszty badań informacji i sprawozdań partii politycznych prowadzonych przez biegłych rewidentów przeniesione zostały z podlegających badaniu partii politycznych na KBW. Miało to istotne znaczenie z punktu widzenia niezależności badań¹¹⁹.

PKW przyznane zostały także kompetencje do przyjmowania albo odrzucania informacji, w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową lub, gdy opinia biegłego rewidenta była negatywna, a także kompetencje do przyjmowania albo odrzucania sprawozdania partii, w razie stwierdzenia naruszenia przez partię przepisów ustawy. Regulacje te wskazywały nie tylko na nowe

¹¹⁶ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 46 poz. 499.

¹¹⁷ Rozwiązanie to spotkało się ze sprzeciwem społecznym, a także wywołało żywą dyskusję przedstawicieli doktryny, dziennikarzy i polityków, zob. M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Warszawa 2011, s. 80; także A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 160-162.

¹¹⁸ Jako właściwy do określenia w drodze rozporządzenia wzoru informacji, sprawozdania i zakresu zawartych w nich danych, wskazany został minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej.

¹¹⁹ Art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 127 poz. 1089.

kompetencje kontrolne PKW, ale także na istotne znaczenie, jakie w tej kontroli przypisane zostało opinii biegłego rewidenta. Mogła ona bowiem przesądzać o przyjęciu bądź odrzuceniu rocznej informacji finansowej partii.

Rozwiązania powyższe uległy zmianie w 2002 r.¹²⁰. Wówczas PKW otrzymała prawo nie tylko do przyjmowania lub odrzucania informacji i sprawozdań partii, ale także do ich przyjmowania ze wskazaniem uchybień. Dla decyzji PKW w sprawie rozstrzygnięcia, co do przyjęcia bądź odrzucenia informacji finansowej partii przestała być wiążąca opinia biegłego rewidenta.

W kontekście zmian dotyczących zadań i kompetencji organów wyborczych nadal aktualne pozostają słowa Ferdynanda Rymarza z 2002 r., wypowiedziane, co prawda tylko do Państwowej Komisji Wyborczej¹²¹, w których ich autor stwierdził, że Komisja z organu przygotowującego, organizującego i przeprowadzającego wybory i referenda, stała się przede wszystkim organem kontroli finansowania kampanii wyborczej oraz kontroli finansowania działalności statutowej partii politycznych. Jednocześnie kompetencje kontrolne PKW określone zostały przez F. Rymarza, jako pochłaniające znacznie więcej pracy niż przeprowadzanie wyborów¹²².

Na mocy obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych biegli rewidenci właściwi są do: badania corocznych informacji finansowych partii politycznych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach¹²³; badania sprawozdań partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym¹²⁴; badania sprawozdań o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetów, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. W przypadku sprawozdań finansowych składanych przez komitety wyborcze, obligatoryjnie badaniu przez biegłych poddawane są sprawozdania składane PKW, tj. po pierwsze przez komitety zarejestrowane w wyborach prezydenckich i parlamentarnych (w tym w wyborach do Parlamentu Europejskiego); po drugie w wyborach samorządowych związanych

¹²⁰ Art. 2 pkt 5 i 8 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 127 poz. 1089.

¹²¹ Opinię tą w odniesieniu do wyborów samorządowych uznać można za zasadną także w stosunku do komisarzy wyborczych.

¹²² F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w latach 2000 i 2001 (na tle praktyki Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” Nr 6(53)/2002, s. 25.

¹²³ Art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 155 poz. 924 ze zm.).

¹²⁴ Art. 38 ust. 3 ustawy o partiach politycznych.

z końcem kadencji – przez wszystkie komitety wyborcze partii politycznych i koalicji partii, a w przypadku komitetów wyborczych organizacji i komitetów wyborczych wyborców, przez te komitety, które zgłosiły listy kandydatów na radnych w więcej niż w jednym województwie. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której pełnomocnicy finansowi komitetów, w terminie 30 dni od dnia wyborów, zawiadomili PKW, że reprezentowane przez nich komitety nie uzyskały przychodów, nie ponosiły wydatków ani nie mają zobowiązań finansowych. Wówczas Komisja nie wybiera biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych tych komitetów¹²⁵.

Odmienna regulacja została natomiast zastosowana w przypadku sprawozdań finansowych składanych komisarzom wyborczym, tj. sprawozdań komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach samorządowych odbywających się w związku z upływem kadencji, tworzonych przez organizacje społeczne czy przez wyborców, które to komitety zgłosiły listy kandydatów na radnych tylko w jednym województwie, a także sprawozdań wszystkich komitetów wyborczych (bez względu na to, przez jakie podmioty utworzonych), uczestniczących w samorządowych wyborach uzupełniających, wyborach przedterminowych lub w wyborach ponownych do nowych rad¹²⁶. Wówczas do sprawozdań finansowych komitetów składanych komisarzowi wyborczemu pełnomocnicy finansowi tych komitetów nie załączają opinii i raportu biegłego rewidenta. Jednak komisarz wyborczy badając sprawozdanie, może zlecać sporządzenie przez biegłych rewidentów opinii i raportów¹²⁷, jeśli uzna to za zasadne. Komisarzowi wyborczemu pozostawiona została zatem decyzja w sprawie potrzeby powoływania biegłych rewidentów do badania złożonych mu sprawozdań finansowych. Jest on jednak zobowiązany do uwzględniania w swojej decyzji w tym zakresie wskazanej wyżej regulacji Kodeksu wyborczego, określającej, iż badaniu przez biegłych nie są poddawane sprawozdania komitetów, których pełnomocnicy poinformowali właściwy organ o „zerowych” przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych.

Zasady wyboru biegłych rewidentów

Przepisy, zarówno ustawy o partiach politycznych, jak i ustawy Kodeks wyborczy, włączają w proces badania zgodności z prawem „finansowania polityki” także fachowe podmioty spoza aparatu administracji publicznej, w tym spoza

¹²⁵ Art. 142 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego.

¹²⁶ Zob. art. 398 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

¹²⁷ Art. 142 § 5 Kodeksu wyborczego.

administracji wyborczej. Ma to na celu zwiększenie efektywności i niezależności tej kontroli. Biegli rewidentzi są bowiem osobami zaufania publicznego, wpisanymi do rejestru biegłych rewidentów prowadzonego przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów. Ich praca koncentruje się na weryfikowaniu i potwierdzaniu, że informacje finansowe przedstawiane przez badane przez nich podmioty są prawdziwe¹²⁸.

Biegli rewidentzi posiadają uprawnienia zawodowe w zakresie wykonywania czynności rewizji finansowej, nadane na mocy ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, w tym uprawnienia do badania [sprawozdań finansowych](#)¹²⁹. Celem prowadzonych przez nich badań jest wyrażenie pisemnej opinii wraz z raportem o tym, czy dane sprawozdanie finansowe jest zgodne z zastosowanymi zasadami (polityką) rachunkowości oraz czy rzetelnie i jasno przedstawia sytuację majątkową i finansową badanej jednostki. W zakresie badania informacji i sprawozdań finansowych partii politycznych, jak również sprawozdań komitetów wyborczych, biegli rewidentzi zobowiązani są poza tym do stwierdzenia czy prowadzona przez partie lub komitety wyborcze gospodarka finansowa jest zgodna z przepisami określającymi sposób ich finansowania oraz czy znajduje odpowiedni wyraz w informacjach, sprawozdaniach i w załączanej dokumentacji finansowej.

Biegli rewidentzi wybierani są spośród listy prowadzonej przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów¹³⁰, po wyrażeniu przez nich zgody na udział w badaniu. Przepisy obowiązujące w Polsce nie nakazują stosowania przy wyborze biegłych rewidentów do badania zgodności z prawem finansowania partii politycznych czy komitetów wyborczych tzw. systemu rotacyjnego¹³¹. Tak więc nie zabraniają powierzania badania informacji i sprawozdań finansowych partii politycznych czy sprawozdań finansowych komitetów wyborczych tworzonych przez te same podmioty w kolejnych wyborach tym samym firmom audytorskim i biegłym rewidentom. W praktyce jednak organy wyborcze, w celu zachowania jak największej niezależności badania, starają się wybierać do badania poszczególnych sprawozdań takie firmy audytorskie, które albo do tej pory nie badały sprawozdań partii czy komitetów, albo powierzać w kolejnych wyborach tym firmom audytorskim, które uczestniczyły już w kontroli finansowania partii czy komitetów,

¹²⁸ <http://www.czestochowa.kibr.org.pl>

¹²⁹ Zob. 5 ust. 1 ustawy, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1011 ze zm.

¹³⁰ http://kibr.org.pl/pl/rejestr_bieglych

¹³¹ Stosowanie takiego systemu zaleca GRECO chociażby w badaniu prowadzonym przez audytorów w Niemczech – zob. raport *Dritte Evaluierungsrunde Umsetzungsbericht zu Deutschland „Kriminalisierung (SEV 173 und 191, GPC 2)“* „Transparenz der Parteienfinanzierung“, www.coe.int.

badania sprawozdań tych partii czy komitetów, które uprzednio nie były przedmiotem ich badań¹³². Wraz z upływem czasu i wraz z kolejnymi badaniami partii i komitetów wyborczych, w których uczestniczą biegli rewidenci, respektowanie tej, przyjętej w praktyce, zasady staje się coraz trudniejsze z uwagi na zmniejszającą się liczbę nowych podmiotów audytorskich zainteresowanych udziałem w badaniu sprawozdań partii politycznych i komitetów wyborczych¹³³.

Terminy wyboru biegłych rewidentów, przekazania biegłym rewidentom dokumentacji finansowej przez partie czy komitety w celu jej zbadania, jak również wykonywania faktycznych czynności kontrolnych, wprawdzie nie zostały bezpośrednio wskazane ani w przepisach ustawy o partiach politycznych, ani też Kodeksu wyborczego. Można je jednak z regulacji tych aktów prawnych wyinterpretować.

Informacje finansowe partii politycznych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach, a także sprawozdania partii o źródłach pozyskania środków finansowych, zawierające informacje za poprzedni rok, muszą zostać złożone PKW wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta do dnia 31 marca następnego roku. Z jednej strony oznacza to, że partie potrzebują niezbędnego czasu na podsumowanie gospodarki finansowej za zakończony rok, na skompletowanie dokumentów finansowych, sporządzenie informacji finansowej i sprawozdania finansowego, by móc przedstawić je biegłemu rewidentowi do badania. Z drugiej strony, biegły rewident musi mieć czas na zbadanie tej dokumentacji i wydanie opinii i raportu zgodnie ze standardami tak, aby partia mogła złożyć PKW wymagane dokumenty w ustawowym terminie. W związku z tym PKW wyboru biegłych rewidentów właściwych do badania rocznych informacji i sprawozdań partii politycznych dokonuje zazwyczaj na przełomie stycznia i lutego każdego roku, wyznaczając biegłym termin przekazania opinii i raportów partiom politycznym na tydzień przed datą składania informacji i sprawozdań.

Podobne rozwiązania znajdują zastosowanie w odniesieniu do wyboru biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych przez PKW. Komitety wyborcze zobowiązane są do złożenia PKW sprawozdań finansowych w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów. Biegli rewidenci nie są jednak powoływani do badania i wydawania opinii i raportów na temat sprawozdań finansowych komitetów, których pełnomocnicy finansowi (w terminie 30 dni od dnia wyborów) zawiadomią właściwy organ wyborczy, że ich komitet nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych. W

¹³² Zob. więcej, T. Gąsior, *Kontrola ...*, s. 290 i n.

¹³³ Dzieje się tak, pomimo rozsyłanych na szeroką skalę przez Krajowe Biuro Wyborcze propozycji współpracy.

związku z tym PKW zobowiązana jest do odczekania do upływu tego terminu, w celu ustalenia, które sprawozdania podlegały będą badaniu przez biegłych, a tym samym ilu biegłych rewidentów należy powołać do badania tych sprawozdań. Poza tym, tak jak partie polityczne na początku roku, tak komitety wyborcze po dniu wyborów, potrzebują czasu na zamknięcie swojej gospodarki finansowej, uporządkowanie i przygotowanie dokumentacji finansowej do badania. PKW dokonuje zatem wyboru biegłych rewidentów niezwłocznie po upływie miesiąca od dnia wyborów, wyznaczając biegłym rewidentom termin na przekazanie opinii i raportów pełnomocnikom finansowym komitetów wyborczych na tydzień przed upływem trzymiesięcznego terminu, w którym komitety zobowiązane są przedłożyć PKW sprawozdania z opiniami i raportami biegłych rewidentów.

PKW wraz z wyborem biegłych rewidentów powiadamia pisemnie partie polityczne i komitety wyborcze, których informacje czy sprawozdania finansowe podlegają badaniu, o wyborze biegłych, wskazując jednocześnie, że osoby odpowiadające za finanse w tych podmiotach zobowiązane są przedłożyć biegłym rewidentom dokumenty do badania w terminie, który umożliwi biegłym wykonanie badania i sporządzenie opinii i raportów najpóźniej na tydzień przed upływem terminu sprawozdawczego partii czy komitetów wyborczych. PKW informuje również o konsekwencjach (określonych w art. 509 i 510 Kodeksu wyborczego) niepoddania sprawozdania finansowego badaniu przez biegłego rewidenta, a także niezłożenia sprawozdania.

Odmienne wygląda natomiast proces wyboru biegłych rewidentów przez komisarzy wyborczych. Sprawozdania finansowe składane są przez komitety wyborcze komisarzom bez opinii i raportów, a komisarz w trakcie badania stwierdza, czy i które sprawozdania poddane będą badaniu przez biegłych rewidentów. Jedynym ograniczeniem czasowym jest w tym przypadku termin 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdań finansowych przez komitety wyborcze, w trakcie których komisarze powinni wydać postanowienia w sprawach tych sprawozdań. Oznacza to, że wybór biegłych rewidentów przez komisarzy wyborczych powinien nastąpić w takim czasie, by opinie i raporty biegłych mogły być wykorzystane przez komisarzy w badaniu sprawozdań i przygotowywaniu postanowień w tych sprawach.

Jako wysoce niedoskonałe rozwiązanie określić należy, przede wszystkim to, że ani w ustawie o partiach politycznych, ani w Kodeksie wyborczym, nie został określony obligatoryjny termin, w jakim odpowiednio partie polityczne czy komitety wyborcze zobowiązane są przedstawić przygotowane dokumenty do badania biegłym rewidentom, którego dochowanie zabezpieczone powinno być

sankcją, np. finansową¹³⁴. Prowadzi to w praktyce do sytuacji, w których zarówno partie, jak i komitety zwlekają do ostatniej chwili z przedstawieniem dokumentów do badania biegłym rewidentom, a biegli w ostatnim momencie starają się za wszelką cenę te badania przeprowadzić i wydać opinie wraz z raportami, nierzadko jednak z uszczerbkiem dla jakości tych opinii i raportów.

Wykonywana przez biegłych rewidentów kontrola może być postrzegana w dwóch znaczeniach.

W pierwszym, stanowi uzupełniające narzędzie kontrolne podmiotów wyborczych. Jest jednym z instrumentów kontrolnych wykorzystywanych przez te podmioty w procesie kontroli finansowania komitetów wyborczych i partii politycznych¹³⁵. Wyniki kontroli sprawowanej przez biegłych rewidentów mogą być wykorzystywane w prowadzonym przez podmioty wyborcze postępowaniu kontrolnym. Nie są jednak dla nich wiążące. Odpowiednio udokumentowane ustalenia, dokonane przez biegłych rewidentów w toku kontroli, mogą stanowić materiał dowodowy załączany do zawiadomień kierowanych przez organy wyborcze do organów ścigania oraz w postępowaniach sądowych prowadzonych w sprawach finansowania partii politycznych czy komitetów wyborczych.

W drugim znaczeniu, sprawowana przez biegłych rewidentów kontrola stanowi odrębne postępowanie prowadzone przez wyspecjalizowane podmioty kontrolne. Biegli rewidenci w tym przypadku dokonują niezależnej oceny zgodności z prawem finansowania partii politycznych, czy też komitetów wyborczych i tworzą niezależny od innych podmiotów kontrolnych obraz prowadzonej przez te partie czy komitety gospodarki finansowej¹³⁶. Kontrolę tę można zatem traktować także jako swego rodzaju uzupełnienie w realizacji zasady publicznej kontroli nad finansowaniem partii politycznych zamierzających uczestniczyć w wyborach, czy podmiotów zgłaszających kandydatów w tych wyborach¹³⁷.

W obu tych znaczeniach ustalenia biegłych rewidentów, w ramach sprawowanej przez nich kontroli, są jednak autonomiczne względem ocen formułowanych przez PKW czy przez komisarzy wyborczych. Dokonywane są one przez instytucję niezależną zarówno od tych organów wyborczych, jak i od komitetów wyborczych i

¹³⁴ „Przy nałożeniu sankcji powinno się brać pod uwagę zasadę proporcjonalności (sankcja powinna być konieczna, niezbędna i niezbyt dolegliwa)” – A. Mednis, D. Sześciło, *Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Warszawa 2014, s. 87.

¹³⁵ Zob. T. Gąsior, *Kontrola komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach parlamentarnych w świetle prawa i praktyki*, „Przegląd Sejmowy” Nr 2(79)/2007, s. 223 i n.

¹³⁶ Zob. T. Gąsior, *Kontrola ...*, s. 288.

¹³⁷ F. Rymarz, *Jawność...*, „Przegląd Sejmowy” Nr 6(53)/2002, s. 15.

partii politycznych, których sprawozdania badają. Niezależności tej nie zmienia fakt, że to PKW lub komisarz wyborczy wskazuje biegłym rewidentom do badania sprawozdania konkretnych komitetów wyborczych czy partii politycznych oraz, że w zawieranych z biegłymi rewidentami umowach dotyczących tego badania to organy wyborcze określają szczegółowe warunki współpracy, zasady, według których przebiegać powinno badanie, „tezy” odnoszące się do badania, a także zasady wynagradzania i płatności za wykonaną przez biegłych pracę¹³⁸. Rozwiązania te pozostają w zgodzie nie tylko z przepisami ustawy o partiach politycznych czy Kodeksu wyborczego, ale także ze znajdującymi zastosowanie w pracy biegłych rewidentów przepisami ustawy o **biegłych rewidentach i ich samorządzie**, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (która formułuje wymagania, między innymi, co do niezależności biegłych rewidentów¹³⁹), z regulacjami Kodeksu etyki zawodowych księgowych¹⁴⁰, czy z zasadami etyki zawodowej biegłych. Badania prowadzone są przez biegłych rewidentów z zastosowaniem także regulacji ustawy o rachunkowości¹⁴¹ oraz szeregu rozporządzeń Ministra Finansów, tj. w rozporządzeń: w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego¹⁴²; w sprawie łącznego sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, który zarejestrował kandydata na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta¹⁴³; w sprawie rejestru zaciągniętych kredytów oraz rejestru wpłat, prowa-

¹³⁸ Koszty sporządzenia opinii i raportów z badania informacji o subwencji przysługującej partiom politycznych, jak i koszty badania sprawozdań partii politycznych w zakresie wpływów na ich Fundusze Wyborcze pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze, art. 34 ust. 4 i art. 38 ust. 3 ustawy o partiach politycznych, natomiast koszty sporządzenia opinii i raportów odnoszących się do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych pokrywane są z budżetu państwa w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, art. 142 § 6 Kodeksu wyborczego.

¹³⁹ Art. 56 ustawy o biegłych rewidentach, określa między innymi, że biegły rewident, wykonując czynności rewizji finansowej, jest obowiązany do przestrzegania zasad etyki zawodowej biegłych rewidentów, w tym w szczególności uczciwości i obiektywizmu. Stanowi ponadto, że bezstronność i niezależność nie jest zachowana, jeżeli: biegły rewident jest lub był w ostatnich 3 latach przedstawicielem prawnym, członkiem organów nadzorujących, zarządzających, administrujących lub pracownikiem jednostki, w której wykonuje lub wykonywał czynności rewizji finansowej, albo jednostki z nią powiązanej; osiągnął chociażby w jednym roku, w ciągu ostatnich 5 lat, co najmniej 40% przychodu rocznego z tytułu świadczenia usług na rzecz jednostki, w której wykonywał czynności rewizji finansowej, lub jednostki z nią powiązanej; w ostatnich 3 latach uczestniczył w prowadzeniu ksiąg rachunkowych lub sporządzaniu sprawozdania finansowego jednostki, w której wykonywał czynności rewizji finansowej; jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym w linii prostej do drugiego stopnia lub jest związany z tytułu opieki, przysposobienia lub kurateli z osobą będącą członkiem organów nadzorujących, zarządzających lub administrujących jednostki, w której wykonuje czynności rewizji finansowej, albo zatrudnia do wykonywania czynności rewizji finansowej takie osoby; uczestniczy w podejmowaniu decyzji przez jednostkę, w której wykonuje czynności rewizji finansowej w zakresie mającym związek ze świadczonymi usługami; oraz z innych powodów, po przeprowadzeniu czynności zmierzających do wyeliminowania powstałych zagrożeń, nie może sporządzić bezstronnej i niezależnej opinii lub raportu.

¹⁴⁰ Stosowany w Kodeksie etyki termin zawodowy księgowy obejmuje termin biegły rewident, którym w polskim systemie prawnym określa się osobę odpowiedzialną za badanie sprawozdań finansowych.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r., tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

¹⁴² Rozporządzenie z dnia 19 września 2011 r., Dz.U. Nr 198 poz. 1173.

¹⁴³ Rozporządzenie z dnia 19 lutego 2014 r., Dz.U. poz. 280.

dzonych przez komitety wyborcze¹⁴⁴; w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach¹⁴⁵; w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych¹⁴⁶, w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną¹⁴⁷. Są one także w zgodzie z Krajowymi Standardami Rewizji Finansowej określonymi przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów. Do badania informacji i sprawozdań finansowych partii politycznych i sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, zastosowanie znajduje Krajowy standard rewizji finansowej nr 3 – Ogólne zasady przeprowadzania przeglądu sprawozdań finansowych/skróconych sprawozdań finansowych oraz wykonywania innych usług poświadczających. W standardzie tym określone są nie tylko zasady badania sprawozdań i wykonywania innych czynności poświadczających, ale także zakres i metodologia przeglądu, pozwalające uzyskać informacje niezbędne do wydania opinii i raportu, jak również wymogi, co do elementów, które powinny być zawarte w opiniach i raportach biegłych rewidentów. W rozumieniu wyżej wskazanego standardu, badanie informacji finansowych partii politycznych oraz sprawozdań zarówno partii, jak i komitetów wyborczych, stanowi „inną usługę poświadczającą wchodzącą w zakres czynności rewizji finansowej”¹⁴⁸.

Niezależność badania zlecanego przez organy wyborcze biegłym rewidentom, poza tym, że określana jest wyraźnie we wskazanych wyżej regulacjach, dodatkowo wzmocniona jest odpowiednimi zapisami znajdującymi się w umowach podpisywanych między biegłymi rewidentami, a działającym w imieniu organów wyborczych Krajowym Biurem Wyborczym. Zapisy umów określają, że badanie oraz wydanie opinii i raportu może zostać powierzone biegłemu rewidentowi, który nie prowadzi i nie prowadził prac na rzecz komitetu wyborczego, którego sprawozdanie będzie badał, ani nie jest z nim związany stosunkiem zobowiązaniowym.

Niezależność prowadzonych przez biegłych rewidentów badań od partii politycznych czy komitetów wyborczych wzmocniona jest także poprzez to, że koszty tych badań oraz wydania opinii i raportów pokrywane są bądź przez Krajowe Biuro Wyborcze – w przypadku corocznych badań dotyczących partii politycznych, lub z budżetu państwa w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – w przypadku badania sprawozdań komitetów wyborczych¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Rozporządzenie z dnia 12 września 2011 r. w sprawie rejestru zaciągniętych kredytów oraz rejestru wpłat, prowadzonych przez komitety wyborcze, Dz.U. Nr 193 poz. 1144.

¹⁴⁵ Rozporządzenie z dnia 18 lutego 2003 r., Dz.U. Nr 33 poz. 268.

¹⁴⁶ Rozporządzenie z dnia 18 lutego 2003 r., Dz.U. Nr 33 poz. 269.

¹⁴⁷ Rozporządzenie z dnia 23 stycznia 2003 r., Dz.U. Nr 11 poz. 118.

¹⁴⁸ Stanowisko Krajowej Rady Biegłych Rewidentów z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie **innych usług poświadczających** wchodzących w zakres czynności rewizji finansowej, <http://kibr.org.pl/pl/normy>.

¹⁴⁹ Bez względu na to czy płatności za badania przeprowadzone przez biegłych rewidentów i wydanie przez nich opinii i raportów dokonywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze, czy przez Ministra Finansów, zgod-

W odniesieniu do rozwiązań zabezpieczających niezależność i obiektywizm badania prowadzonego przez biegłych rewidentów należy zaznaczyć, że elementem wykluczającym dany podmiot z badania sprawozdań finansowych komitetów może być przynależność do partii politycznej czy organizacji tworzącej komitet wyborczy przez biegłego rewidenta lub przez członka zarządu podmiotu wskazanego do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, lub bliski związek tych osób z osobami tworzącymi partię czy komitet wyborczy.

Proces badania sprawozdań przez biegłych rewidentów

Biegli rewidenci przeprowadzając własne postępowanie kontrolne informacji o subwencji, sprawozdań finansowych partii politycznych czy sprawozdań finansowych przedłożonych im przez komitety wyborcze, wraz ze wszystkimi dokumentami finansowo-księgowymi, zobowiązani są do stosowania metody pełnej badania. Przeglądowi i analizie poddawanych jest zatem 100% dokumentów. Nie może mieć w tym przypadku zastosowania metoda doboru próby czy analiza ryzyka. W kontroli finansowania komitetów wyborczych nie ma bowiem znaczenia ani częstotliwość występowania naruszeń prawa, ani czy i jaki wpływ naruszenia te wywarły na całokształt działalności partii czy komitetu. Wszystkie naruszenia powinny zostać zidentyfikowane. Dla oceny legalności finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych nie ma także znaczenia wysokość środków pozyskanych niezgodnie z prawem. Przyjęcie lub wydatkowanie każdej ilości nielegalnych środków przez partię lub komitet stanowi bowiem naruszenie prawa.

Wysokość nielegalnego finansowania może mieć natomiast znaczenie dla konsekwencji wynikających z przepisów prawa dla partii i komitetów (np. przepadek korzyści majątkowych przyjmowanych niezgodnie z prawem lub ich równowartości). W przypadku komitetów wyborczych, od wysokości przyjętych lub wydatkowanych niezgodnie z prawem środków uzależnione jest to, czy PKW lub komisarz wyborczy przyjmie z uchybieniami, czy też odrzuci sprawozdanie finansowe danego komitetu. Właściwy organ wyborczy przyjmuje bowiem sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, w szczególności w przypadku, gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów (wskazanych enumeratywnie w ustawie) skutkujących odrzuceniem sprawozdania środki finansowe, nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego¹⁵⁰. Od tego czy właściwy organ wyborczy przyjmie, czy też odrzuci

ność wykonywanej przez biegłych rewidentów pracy z umową zawsze potwierdza Krajowe Biuro Wyborcze, bądź to dokonując płatności, bądź też przesyłając informację w tej sprawie, wraz z fakturą i umową do Ministra Finansów w celu dokonania przez niego płatności.

¹⁵⁰ Art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego.

sprawozdanie komitetu uzależnione jest natomiast pomniejszenie dotacji i subwencji, w przypadku komitetów, którym przysługuje do nich prawo. Potrzeba określenia wysokości pozyskanych, przyjętych lub wydatkowanych niezgodnie z prawem środków wzmacnia zatem obowiązek przeanalizowania przez biegłych rewidentów całej dokumentacji finansowej partii (w zakresie podlegającym badaniu) czy komitetu wyborczego oraz wszystkich potwierdzonych tą dokumentacją operacji finansowych.

Biegli rewidenci posiadają szerokie uprawnienia kontrolne, wśród których istotne znaczenie odgrywają: bezpośredni dostęp do wszystkich materiałów badanych podmiotów, systemów księgowych, dokumentów wewnętrznych; możliwość wglądu do danych zawartych w systemie informatycznym partii czy komitetu oraz sporządzania kopii lub wyciągów z tych danych; żądanie udzielenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień w zakresie objętym kontrolą; a także możliwość bieżącej współpracy z osobami odpowiadającymi w tych partiach czy komitetach za sprawy finansowe¹⁵¹. Ustalenia dokonane w trakcie przeprowadzania kontroli na podstawie zebranych dowodów (przede wszystkim: dokumentów danych i informacji umieszczonych w systemach informatycznych kontrolowanego, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w zakresie objętym kontrolą, oświadczeń osób trzecich; wyników oględzin, a także innych materiałów), które mogą przyczynić się do stwierdzenia stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą¹⁵² – biegły rewident konfrontuje z danymi wykazanymi w sprawozdaniu partii czy komitetu wyborczego. Jeśli prowadząc kontrolę biegły stwierdzi, że informacje zamieszczone w sprawozdaniu są niezgodne z rzeczywistością, podejmuje działania zmierzające do ustalenia stanu faktycznego i potwierdzenia czy nie zostały naruszone przepisy prawa.

Efektem przeprowadzonej przez biegłych rewidentów kontroli jest ocena zgodności z prawem dysponowania subwencją pozyskaną przez daną partię oraz ocena prawidłowości pozyskiwania środków na Fundusz Wyborczy partii, czy też ocena zgodności z prawem gospodarki finansowej prowadzonej przez poddany badaniu komitet wyborczy. Biegli rewidenci swoje oceny i wyciągnięte z badania wnioski formułują w opinii i w raporcie przedstawianym partiom politycznym, komitetom wyborczym i organom wyborczym. Opinie i raporty biegłych rewidentów udostępniane są także wszystkim zainteresowanym. Opinie i raporty dotyczące informacji o subwencji i dotyczące sprawozdań finansowych partii w zakresie ich Funduszu Wyborczego, publikowane są wraz z informacjami i sprawozdaniami partii na stronie internetowej PKW. Natomiast opinie i raporty

¹⁵¹ Zob. art. 76 i 79 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach.

¹⁵² Art. 79 ust. 1 i 2 ustawy o biegłych rewidentach.

dotyczące sprawozdań komitetów wyborczych udostępniane są przez Krajowe Biuro Wyborcze. Wszystkie one zawierają wyniki badania przeprowadzonego przez biegłych rewidentów, dając niezależny obraz gospodarki finansowej partii oraz komitetów wyborczych.

Opinie i raporty zawierają uzasadnienie wyrażonych przez biegłych rewidentów zastrzeżeń bądź uzasadnienie wydania negatywnej opinii. Biegły rewident powinien także pisemnie uzasadnić i udokumentować ewentualną odmowę sporządzenia opinii i raportu ze względu na zaistniałe okoliczności uniemożliwiające ich sformułowanie.

Kilka refleksji dotyczących udziału biegłych rewidentów w kontroli i postulaty de lege ferenda

Należy stwierdzić, iż włączenie na początku XXI w. biegłych rewidentów, jako profesjonalnych, niezależnych podmiotów kontrolnych, w proces weryfikacji zgodności z prawem finansowania zarówno partii politycznych, jak i komitetów wyborczych było słusznym rozwiązaniem, mającym na celu rozszerzenie i wzmocnienie procesu kontrolnego. Oznacza to również, że biegli rewidentzi „towarzyszą” podmiotom administracji wyborczej przez okres dłuższy niż połowa ich funkcjonowania w obecnym kształcie. Można zatem powiedzieć, że współpraca tych podmiotów jest już dość mocno ugruntowana.

Powstaje jednak moim zdaniem pytanie, czy obowiązujące regulacje prawne, określające zasady udziału biegłych rewidentów w tej kontroli są optymalne i efektywne? Czy podejmowane przez biegłych działania, a przede wszystkim formułowane wyniki kontroli, wnoszą wartość dodaną do całego procesu kontrolnego? Odpowiedź na te pytania nie jest jednoznaczna. Dla potwierdzenia tych wątpliwości można wskazać chociażby zastrzeżenia w zakresie celowości powierzania kontroli sprawozdań finansowych komitetów wyborczych biegłym rewidentom wyrażane przez organizacje pozarządowe¹⁵³ czy Prokuratora Generalnego¹⁵⁴. Dla równowagi należy wskazać poglądy, zgodnie z którymi

¹⁵³ Zob. *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Program przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, przy współpracy Instytutu Spraw Publicznych i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 2006, s. 18; Konferencja organizowana przez Fundację im. Stefana Batorego oraz Instytut Spraw Publicznych *Skuteczna kontrola finansowania polityki*, Warszawa, 26 kwietnia 2007 r. – zapis dyskusji, s. 16.

¹⁵⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 sierpnia 2012 r.* www.sejm.gov.pl.

sprawozdania finansowe komitetów wyborczych powinny być poddawane kontroli biegłych rewidentów w możliwie szerokim zakresie¹⁵⁵.

Analizując obowiązujące regulacje prawne w kontekście powyższych wątpliwości, zasadna wydaje się teza, że w wielu przypadkach poddanie badaniu przez biegłego rewidenta gospodarki finansowej partii politycznej czy komitetu wyborczego nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Ma to miejsce przede wszystkim wówczas, gdy w sprawozdaniach przedkładanych organom wyborczym przez partie czy komitety wyborcze wykazywane są niewielkie przychody i koszty komitetów czy partii, często wielokrotnie niższe niż koszty przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego przez biegłych rewidentów. Może to budzić wątpliwości, co do racjonalności wydatkowania środków publicznych przeznaczanych na pokrywanie kosztów tych badań. Należy stwierdzić natomiast, że jak najbardziej uzasadnione jest poddawanie kontroli sprawowanej przez biegłych rewidentów informacji o subwencjach wypłacanych partiom politycznym, sprawozdań finansowych partii i komitetów wyborczych, do których zastrzeżenia wniosły uprawnione do tego partie polityczne, komitety wyborcze, fundacje i stowarzyszenia (o których mowa w art. 34a ust. 5 ustawy o partiach politycznych i art. 144 § 7 Kodeksu wyborczego), a także w przypadkach, gdy komitety w składanych organom wyborczym wyjaśnieniach nie rozwiały ich wątpliwości, co do zgodności z prawem swoich działań finansowych¹⁵⁶, jak również wówczas, gdy w sprawozdaniach partii czy komitetów wykazywane są znaczne przychody.

Powoływanie biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych¹⁵⁷, z uwzględnieniem wskazanych wyżej przypadków, zarówno przez PKW¹⁵⁸, jak i komisarzy wyborczych¹⁵⁹, powinno mieć charakter fakultatywny. Powinno odbywać się w sposób analogiczny do tego, który przepisy Kodeksu wyborczego wskazują dzisiaj, jako właściwy dla prowadzenia kontroli, a w tym dla wyboru biegłych rewidentów, przez komisarzy wyborczych. Warto przypomnieć w tym miejscu, że racjonalne rozwiązanie w tym zakresie, przewidujące możliwość, a nie obowiązek poddawania przez organy wyborcze sprawozdań finansowych komitetów wyborczych kontroli biegłych

¹⁵⁵ Zob. K. Czaplicki, *Finansowanie kampanii wyborczej*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze – Komentarz*, K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2010 r., s. 297.

¹⁵⁶ Zob. K. Czaplicki, *Finansowanie kampanii...*, [w:] *Samorządowe prawo...*, K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, s. 297.

¹⁵⁷ Informacja finansowa o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach powinna podlegać obligatoryjnej kontroli biegłych rewidentów.

¹⁵⁸ PKW na mocy dzisiejszych przepisów obligatoryjnie powołuje biegłych rewidentów w sytuacjach określonych w art. 34 ust. 4 i art. 38 ust. 3 ustawy o partiach politycznych oraz art. 142 § 2, 3 i 4 Kodeksu wyborczego.

¹⁵⁹ Ma to miejsce obecnie w odniesieniu do sprawozdań komitetów wyborczych składanych tym organom na mocy art. 142 § 5 Kodeksu wyborczego.

rewidentów, zawierały przepisy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁶⁰. Artykuł 84a ust. 4 tego aktu prawnego stanowił, że „organ, któremu przedłożono sprawozdanie finansowe, badając sprawozdanie, może zlecać sporządzenie przez biegłego rewidenta ekspertyz lub opinii i raportów”.

Przyjmując powyżej proponowane rozwiązanie należałoby sformułować kryteria, od spełnienia których byłoby uzależnione to, czy organy wyborcze wybierałyby biegłych rewidentów do badania sprawozdań partii czy komitetów, czy też nie. Wydaje się, że najbardziej racjonalne i jednocześnie obiektywne byłoby w tym przypadku kryterium finansowe. Jego wprowadzenie oznaczałoby, że wykazanie w sprawozdaniach przez partie polityczne czy komitety wyborcze wpływów, wydatków lub zobowiązań finansowych w kwocie nie wyższej niż np. 50 tysięcy złotych i brak w stosunku do tych sprawozdań zastrzeżeń złożonych w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sprawozdań finansowych przez Państwową Komisję Wyborczą lub od dnia podania przez komisarza wyborczego do wiadomości publicznej informacji o miejscu, czasie i sposobie udostępniania sprawozdań powodowałoby, że sprawozdania te nie podlegałyby badaniu przez biegłych rewidentów, a wyłącznie przez kontrolerów Krajowego Biura Wyborczego. W pozostałych przypadkach organy wyborcze decydowałyby o potrzebie przeprowadzania przez biegłego rewidenta badania poszczególnych komitetów wyborczych. Warte rozważenia mogłoby być także przyjęcie, że przy zastosowaniu powyższych kryteriów, dodatkowo badaniu przez biegłych obligatoryjnie poddawane byłyby sprawozdania, w których przychody lub wydatki partii czy komitetu przekraczają kwotę np. 1 miliona złotych. A zatem organy wyborcze decydowałyby o poddaniu badaniu przez biegłych rewidentów sprawozdań komitetów, w których wykazane zostały przychody lub wydatki od np. 50 tys. zł do 1 miliona złotych. W tym zakresie byłoby to więc badanie fakultatywne.

Nie da się bowiem moim zdaniem znaleźć racjonalnych argumentów uzasadniających powierzenie biegłemu rewidentowi badania zgodności z prawem finansowania partii politycznej czy komitetu wyborczego, które nie pozyskiwały i nie wydatkowały żadnych środków finansowych oraz nie zaciągały zobowiązań finansowych, czy też partii i komitetów, których przychody lub wydatki wynosiły kilkadziesiąt złotych, kilkaset złotych, czy nawet kilka tysięcy złotych. W takich sytuacjach bowiem w praktyce często koszty badania sprawozdania finansowego partii

¹⁶⁰ Tekst jedn. z 2003 r., Dz.U. Nr 159 poz. 1547 ze zm.

czy komitetu wyborczego, przeprowadzonego przez biegłego rewidenta, kilkakrotnie przewyższają wpływy i wydatki wyborcze tej partii czy komitetu¹⁶¹.

Rozwiązanie proponowane powyżej byłoby zasadne także z innego powodu. Czyniłoby bowiem badanie prowadzone przez biegłych rewidentów bardziej niezależnym. Biegły nie zgłaszałby się w celu jego przeprowadzenia do osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową w danej partii czy w Komitecie Wyborczym, ale bezpośrednio do organu wyborczego, któremu sprawozdania byłyby wcześniej złożone. Nie miałyby zatem możliwości wchodzenia w nieformalne relacje z przedstawicielami partii czy komitetów, uczestniczenia w przygotowywaniu dokumentacji finansowej komitetów przekazywanej jemu samemu do badania, doradzania partiom czy komitetom, sugerowania wprowadzenia poprawek do sprawozdań – czego niestety nie można wykluczyć przy obowiązujących obecnie procedurach. Biegły rewident otrzymywałby bezpośrednio od organu wyborczego do badania złożoną dokumentację finansową partii czy komitetu i przeprowadzał jej weryfikację.

Rozwiązanie to umożliwiłoby także większą "elastyczność" w wyborze terminu badania prowadzonego przez biegłych rewidentów, jak również większą możliwość zaplanowania pracy przez biegłych. Nie pojawiałby się bowiem w tym przypadku problem nieterminowego przygotowywania i przedkładania biegłym przez komitety wyborcze dokumentów do badania. Termin badania przez biegłych rewidentów mógłby być wyznaczany i ustalany w trakcie 6 miesięcy, jakie przysługują organom wyborczym na zbadanie sprawozdań.

Rozwiązaniem, które mogłoby zwiększyć zaangażowanie biegłych rewidentów w badanie sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych oraz pozytywnie wpłynąć na ich merytoryczne przygotowanie do kontroli niewątpliwie specyficznego w ich działalności zagadnienia, a tym samym zapewnić wyższą jakość sporządzanych opinii i raportów, byłoby moim zdaniem stworzenie – na kształt listy biegłych sądowych – „listy biegłych rewidentów uprawnionych do wykonywania kontroli sprawozdań finansowych partii

¹⁶¹ Zob. np. sprawozdanie finansowe KWW Pakt Obywatelski, uczestniczącego w wyborach parlamentarnych z 25 października 2015 r., w którym wykazane zostały zarówno przychody, jak i koszty w kwocie 51,17 zł, a wynagrodzenie biegłego rewidenta wyniosło 1 881,90 zł. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do innych komitetów biorących udział w ubiegłorocznych wyborach parlamentarnych, np. KW Elektorat - przychody - 0,00 zł, wydatki 77,99 zł, wynagrodzenie biegłego 1 881,90 zł, KW UPR - przychody - 0,00 zł, wydatki - 0,00 zł, wynagrodzenie biegłego - 1 881,90 zł i wielu innych. Tego typu sytuacje zachodziły także w poprzednich wyborach parlamentarnych z 2011 r., w których chociażby KW Związku Słowiańskiego wykazał w sprawozdaniu zerowe przychody oraz koszty w kwocie 75,16 zł, a wynagrodzenie biegłego rewidenta wyniosło 1 599,00 zł; KWW Mariana Antosza – Niezależnego Kandydata do Senatu RP, w sprawozdaniu którego zarówno przychody, jak i koszty wyniosły 30,00 zł, a przysługujące biegłemu wynagrodzenie - 1 599,00 zł. Zdarzenia tego rodzaju nie są domeną tylko komitetów wyborczych. Mają miejsce także przy badaniu rocznych sprawozdań finansowych partii politycznych.

politycznych i komitetów wyborczych”. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z PKW, mógłby określać warunki wpisu na tę listę; dokumenty, jakie zainteresowany biegły byłby zobowiązany złożyć w celu uzyskania wpisu na listę; okres, na jaki ustanowiona zostałaby ważność takiego wpisu¹⁶²; podmiot właściwy do wydawania decyzji o ustanowieniu danej osoby biegłym właściwym do sprawowania kontroli sprawozdań finansowych komitetów wyborczych i partii politycznych, lub wydawania decyzji o odmowie ustanowienia tej osoby biegłym uprawnionym w tych sprawach; sposób ustalania wynagrodzenia biegłych; przyczyny usunięcia z listy biegłych rewidentów. Jednym z podstawowych obowiązków, którego nierealizowanie mogłoby stanowić podstawę usunięcia z listy, powinno być nieuczestniczenie w cyklicznych szkoleniach z zakresu kontroli sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych, organizowanych np. przez Krajową Izbę Biegłych Rewidentów w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą¹⁶³. Rozwiązanie takie przyczyniałoby się do podnoszenia merytorycznego poziomu sprawowanej przez biegłych rewidentów kontroli oraz formułowanych przez nich ocen, a tym samym zwiększało skuteczność całego systemu kontroli finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych.

Podsumowanie

Po 25 latach od utworzenia administracji wyborczej w dzisiejszym kształcie, jest ona właściwa nie tylko do organizowania i przeprowadzania wyborów oraz ogłaszania ich wyników, ale także ma kompetencje w zakresie kontroli finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych. Podmioty administracji wyborczej nie są jednak jedynymi, które posiadają uprawnienia w tym zakresie. Jednym z istotnych ogniw tej kontroli stali się biegli rewidenci. Włączenie tych prywatno-prawnych, niezależnych, profesjonalnych podmiotów kontrolnych, podmiotów zaufania publicznego, w proces kontroli finansowania partii i komitetów wyborczych, miało na celu wzmocnienie kontroli, a przez to dążenie do zapewnienia uczciwości finansowania partii i komitetów wyborczych oraz zagwarantowanie legalnego procesu wyborczego, który przekłada się na poziom zaufania społecznego zarówno w stosunku do tego procesu, jak i do wybranych w

¹⁶² Np. 5 lat, jak ma to miejsce w przypadku biegłych sądowych - zob. § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, Dz.U. Nr 15 poz. 133.

¹⁶³ Warto zaznaczyć, że nie istnieją przeszkody by w dzisiejszym stanie prawnym organy wyborcze powołujące biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, organizowały szkolenia (także we współpracy z innymi podmiotami) z zakresu kontroli finansowania komitetów wyborczych.

wyniku wyborów organów władzy publicznej. Koncepcję włączenia biegłych rewidentów, przez przepisy prawa o partiach politycznych i prawa wyborczego, obok podmiotów administracji wyborczej, w proces „kontroli finansowania polityki” ocenić należy pozytywnie. Nie zmienia to jednak faktu, że regulacje w tym zakresie wymagają zmian mających na celu uczynienie udziału biegłych w kontroli finansowania partii i komitetów bardziej racjonalnym i efektywnym.

Kończąc, wypada życzyć zarówno biegłym rewidentom, jak i przede wszystkim Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzom wyborczym i Krajowemu Biuru Wyborczemu – które obchodzą jubileusz 25 lat swego istnienia w nowym kształcie – nieustającej niezależności, efektywnych działań zmierzających do coraz to większej sprawności w realizacji zadań i sukcesów w chronieniu wartości istotnych dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Tomasz Gąsior – Doktor nauk prawnych WPiA UW; główny specjalista w Zespole Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego; wykładowca w "Akademii Liderów Samorządowych" WPiA UW; międzynarodowy ekspert OSCE/ODIHR.

Wiesław KOZIELEWICZ

Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.

W grudniu ubiegłego roku minęło dwadzieścia pięć lat od wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 25 listopada i 9 grudnia 1990 r. Były to wybory, które z kilku względów przeszły do historii polskiego prawa wyborczego. Przede wszystkim wówczas Polacy dokonali po raz pierwszy wyboru głowy państwa w głosowaniu powszechnym. Prawo wybierania miał każdy obywatel polski, który w dniu wyborów ukończył osiemnaście lat, jak również osoby, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i które nie były obywatelami innego państwa, jeżeli stale zamieszkiwały w Polsce co najmniej od pięciu lat. Prawa wybierania nie posiadały osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego. Również po raz pierwszy w dotychczasowej polskiej praktyce wyborczej w bardzo dużym zakresie wprowadzono udział sędziów w komisjach wyborczych powołanych w celu przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż w skład zarówno Państwowej Komisji Wyborczej – w dalszej części powoływanej jako PKW, jak i czterdziestu dziewięciu wojewódzkich komisji wyborczych wchodziło wyłącznie sędziowie (łącznie w pracach wymienionych komisji brało udział 505 sędziów). Natomiast obwodowe komisje wyborcze w składzie od 7 do 11 osób (było ich 22 665), były powoływane spośród wyborców, na wniosek właściwych rad gmin, przez wojewódzkie komisje wyborcze. Wówczas też, pierwszy raz, jak do tej pory to jedyny tego rodzaju wypadek, o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej rozstrzygały Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Omówieniu postępowania w przedmiocie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1990 r., poświęcony jest niniejszy szkic.

Na wstępie przypomnieć należy, że już w doktrynie prawa konstytucyjnego okresu II Rzeczypospolitej dużo miejsca poświęcono kwestii trybu wyboru prezydenta. Wskazywano na możliwe trzy sposoby wyłaniania głowy państwa: 1) wybór przez obie izby parlamentu połączone w Zgromadzenie Narodowe, 2) wybo-

ry powszechne, 3) wybory pośrednie przez elektorów¹⁶⁴. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, przesądziła, iż Prezydenta Rzeczypospolitej wybierały na kadencję siedmioletnią bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe¹⁶⁵. W tym trybie na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej wybrano: 9 grudnia 1922 r. Gabriela Narutowicza, 20 grudnia 1922 r. Stanisława Wojciechowskiego, 31 maja 1926 r. Józefa Piłsudskiego – który wyborowi nie przyjął, 1 czerwca 1926 r. i 8 maja 1933 r. Ignacego Mościckiego¹⁶⁶. Z kolei w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. wprowadzono wybór kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Elektorów składające się z: Marszałka Senatu jako przewodniczącego, Marszałka Sejmu, jako jego zastępcy, Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz 75 elektorów wybranych spośród najgodniejszych obywateli w 2/3 przez Sejm i w 1/3 przez Senat. Zagwarantowano przy tym ustępującemu Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo wskazania innego kandydata. Jeżeli ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej z tego uprawnienia skorzystał, to wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej mieli dokonać obywatele w głosowaniu powszechnym spośród dwóch kandydatów: Zgromadzenia Elektorów i ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁶⁷. W przypadku wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej w głosowaniu powszechnym ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, wprowadzała instytucję sprawdzenia ważności głosowania powszechnego. Otóż każdy z siedmiu członków PKW miał prawo przed zamknięciem posiedzenia PKW, podczas którego ustalano wyniki głosowania powszechnego, zgłosić do protokołu protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej. W przypadku zgłoszenia protestu, przewodniczący PKW odraczał posiedzenie i niezwłocznie przesyłał protest Sądowi Najwyższemu, który rozpoznawał go na jawnej rozprawie przeprowadzonej z udziałem prokuratora i autora protestu. Sąd Najwyższy unieważniał wybór Prezydenta Rzeczypospolitej, jeżeli: 1) zostało stwierdzone, że dopuszczono się podczas głosowania powszechnego przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych, a popełnienie tego rodzaju przestępstwa mogło wpłynąć na wynik głosowania powszechnego w całym państwie, 2) głosowanie powszechne przeprowadzone zostało niezgodnie z przepisami ustawy, a uchybienie to mogło wpłynąć na wynik głosowania powszechnego w całym pań-

¹⁶⁴ St. Car, Stanowisko Prezydenta i jego wybór, w: St. Car, Na drodze ku nowej konstytucji, Warszawa 1934, s. 56, A. Mycielski, Obsada urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej. Studia prawne na tle europejskich konstytucji powojennych, Kraków 1930.

¹⁶⁵ Dz. U. RP z 1921, Nr 44, poz. 267

¹⁶⁶ Biblioteka Sejmowa – protokoły Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia : 9 i 20 grudnia 1922 r., 31 maja i 1 czerwca 1926 r., 8 maja 1933 r.

¹⁶⁷ Por. art. 16 i 17 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. RP z 1935, Nr 30, poz. 227.

stwie. Sąd Najwyższy mógł również sprostować wynik głosowania powszechnego ustalony przez PKW niezgodnie z przepisami ustawy¹⁶⁸.

Przepisy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej zawarte w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. i ustawie z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, nie zostały w praktyce zastosowane, gdyż wobec wybuchu II wojny światowej, nie doszło do przewidzianych na wiosnę 1940 r. wyborów prezydenckich. Prezydent Rzeczypospolitej Ignacy Mościcki skorzystał zaś po wybuchu wojny z unormowania art. 24 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. i wyznaczył swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej przed zawarciem pokoju. To pozwoliło po jego rezygnacji na objęcie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej przez Władysława Raczkiewicza¹⁶⁹. Z kolei po zakończeniu II wojny światowej, w odmiennych uwarunkowaniach ustrojowych niż w okresie II Rzeczypospolitej, Sejm Ustawodawczy w dniu 5 lutego 1947 r. dokonał na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, wyboru na ten urząd Bolesława Bieruta¹⁷⁰.

Instytucja prezydenta została zniesiona w 1952 r., z dniem wejścia w życie uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a przywrócono urząd Prezydenta w dniu 8 kwietnia 1989 r. na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁷¹. Zgodnie z uchwalonymi wówczas przepisami Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wybierał na kadencję sześcioletnią Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Uchwały Zgromadzenia Narodowego w sprawie wyboru Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zapadały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, któremu przewodniczył Marszałek Sejmu. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej była jednym z elementów realizacji „porozumienia okrągłego stołu”, zawierającego uzgodnienia poczynione w wyniku rozmów ówczesnej strony rządowej z przedstawicielami opozycji skupionych wokół Lecha Wałęsy, prowadzonych w okresie od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r.¹⁷² Z wypowiedzi osób uczestniczących w tych rozmowach po stronie rządowej, wynikało,

¹⁶⁸ Por. Rozdział VIII ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz. U. RP z 1935, Nr 47, poz. 321.

¹⁶⁹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 września 1939 r., Monitor Polski, wydany w Paryżu, z 29 września 1939 r., Nr 214-217, poz. III, szerzej okoliczności nominacji-M. Kwiecień, *Wśród potępień-czych swarów. Prawne aspekty rozliczeń politycznych wśród uchodźstwa polskiego we Francji i Wielkiej Brytanii 1939-1943*, Kraków 2013, s.55-79.

¹⁷⁰ Dz. U. z 1947, Nr 11, poz. 43 oraz poz. 46.

¹⁷¹ Dz. U. z 1989, Nr 19, poz. 101.

¹⁷² Porozumienia okrągłego stołu, Warszawa 6 luty – 5 kwietnia 1989 r., Olsztyn 1989.

że urząd Prezydenta był tworzony z myślą, iż obejmie go ówczesny I sekretarz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej generał armii Wojciech Jaruzelski.¹⁷³ W dniu 19 lipca 1989 r. Zgromadzenie Narodowe dokonało wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Został nim właśnie Wojciech Jaruzelski, który otrzymał 270 głosów, przy 233 przeciw i 34 wstrzymujących się. Ponieważ 7 głosów było nieważnych, minimum niezbędne do przegłosowania jego kandydatury wynosiło 269 głosów. W wyniku przyjęcia poprawki w przedmiocie sprostowania protokołu, zgłoszonej przez posła Jana Rokitę, w protokole posiedzenia Zgromadzenia Narodowego jako większość bezwzględna wskazano 270.¹⁷⁴ W literaturze podkreśla się, że taki wynik był możliwy dzięki postawie części parlamentarzystów z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (7 z nich wstrzymało się od głosu, 4 nie wzięło udziału w głosowaniu, a senator z województwa suwalskiego Stanisław Bernatowicz głosował za), którzy uważali, że wybór Wojciecha Jaruzelskiego będzie mniejszym złem wobec kryzysu politycznego, jaki w przeciwnym razie zawisłby nad państwem¹⁷⁵. Kształtowanie się w okresie przełomu lat 1989/1990 demokratycznej sceny politycznej w Polsce i wyczerpywanie legitymacji do sprawowania władzy wynikającej z „porozumienia okrągłego stołu”, a to między innymi za sprawą samorozwiązania 27 stycznia 1990 r. PZPR oraz przeprowadzonych w maju 1990 r., w oparciu o demokratyczną ordynację, wyborów samorządowych, jak też ujawniający się konflikt w obozie solidarnościowym między tzw. ośrodkiem gdańskim, na którego czele stał Lech Wałęsa, a kręgami związanymi z rządem Tadeusza Mazowieckiego, doprowadziło do kolejnej nowelizacji Konstytucji, zmieniającej zasady wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiła m.in., że Prezydent wybierany jest przez Naród na kadencję pięcioletnią i może być ponownie wybrany tylko jeden raz. Wybory Prezydenta są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe zwołuje się w celu: 1) stwierdzenia ważności wyboru i przyjęcia przysięgi od nowo wybranego Prezydenta, 2) uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, 3) rozpatrzenia sprawy postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Art. 2 ust. 1 tej ustawy głosił, że kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wybranego przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 19 lipca 1989 r. ulega skróceniu i wygasa z chwilą objęcia

¹⁷³ K. Dubiński, Magdalena. *Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa*, Warszawa 1990, s.80-85, W. Sokorski, *Udana klęska*, Warszawa 1990, s.139, M. Rakowski, *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 241,

¹⁷⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 lipca 1989 r.*, łamy 55- 61.

¹⁷⁵ P. Codogni, *Wybory czerwcowe 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 308.

urzędu przez Prezydenta wybranego w wyborach powszechnych¹⁷⁶. W uchwalonej również 27 września 1990 r. ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, określono że w celu przeprowadzenia wyborów powołuje się Państwową Komisję Wyborczą, wojewódzkie komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze. W skład PKW, którą powołuje Marszałek Sejmu wchodzi:

- a) 5 sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
- b) 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- c) 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 powołanej ustawy do zadań PKW należy:

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego,
- 2) rejestrowanie kandydatów na Prezydenta i ogłaszanie danych o kandydatach umieszczonych na liście wyborczej,
- 3) zarządzenie druku kart do głosowania,
- 4) powoływanie wojewódzkich komisji wyborczych,
- 5) rozpatrywanie skarg na działalność wojewódzkich komisji wyborczych,
- 6) ustalanie wyników głosowania i wyniku wyboru Prezydenta,
- 7) ogłaszanie wyników głosowania i wyboru Prezydenta,
- 8) złożenie Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdania z wyborów.

W myśl art. 40 tej ustawy prawo zgłaszania kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przysługiwało: 1) organizacjom politycznym i społecznym, 2) wyborcom. Zgłoszenie powinno być poparte osobistymi podpisami co najmniej 100 tysięcy wyborców.

Za wybranego uważa się kandydata na Prezydenta, który otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów. Jeżeli większości absolutnej nie uzyska żaden z kandydatów, to po upływie czternastu dni przeprowadza się ponowne głosowanie. Biorą w nim udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu i nie wycofali swojej kandydatury. Wynik głosowania i wynik wyborów PKW podaje do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia. Jest ono ogłaszane w Dzienniku Ustaw.

W rozdziale 10 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określono tryb postępowania w przedmiocie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta. Zgodnie z art. 72 ustawy przeciwko wyborowi Prezydenta może być wniesiony protest z powodu naruszenia przepisów niniejszej

¹⁷⁶ Dz. U. z 1990, Nr 67, poz. 397.

ustawy albo z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów. Protest przeciwko wyborowi Prezydenta mógł wnieść wyborca, który w dniu wyborów był umieszczony w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Prawo wniesienia protestu przysługiwało również podmiotom zgłaszającym kandydatów oraz komisjom wyborczym. W myśl art. 73 ust. 1 protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego, nie później niż w ciągu trzech dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. W odniesieniu do wyborców z obwodu głosowania utworzonego na polskich statkach morskich lub za granicą wymogi ust. 1 uważa się za spełnione, jeżeli protest został złożony kapitanowi polskiego statku morskiego będącego w podróży lub właściwemu konsulowi. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony po upływie terminu określonego w art. 73 ust. 1 albo przez osobę do tego nieuprawnioną. Jeżeli protest nie czyni zadość wymogom określonym w art. 73 ust. 3, Sąd Najwyższy wyznacza wnoszącemu termin trzech dni dla uzupełnienia protestu. W razie nieuzupełnienia protestu w wyznaczonym terminie, Sąd Najwyższy może pozostawić protest bez dalszego biegu. Jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy niezwłocznie zawiadamia Prokuratora Generalnego. Zgodnie z art. 75 ustawy Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie trzech sędziów, stosując odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Uczestnikami postępowania są z mocy ustawy: wnoszący protest, właściwa komisja wyborcza i Prokurator Generalny oraz przedstawiciel PKW. Sąd Najwyższy formułuje opinię w sprawie protestu i przedstawia ją wraz z aktami sprawy Marszałkowi Sejmu.

Zgromadzenie Narodowe, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz po rozpatrzeniu zarzutów zawartych w protestach i opinii w tej sprawie Sądu Najwyższego, rozstrzyga co do ważności wyboru Prezydenta. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe stwierdzi nieważność wyboru Prezydenta, rozstrzyga równocześnie co do zakresu unieważnienia wyborów oraz przeprowadzenia ponownego głosowania.

PKW na podstawie protokołów zbiorczych wyników głosowania otrzymanych od 49 wojewódzkich komisji wyborczych ustaliła wyniki przeprowadzonego w dniu 25 listopada 1990 r. głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i stwierdziła, iż spośród sześciu kandydatów żaden nie uzyskał wymaganej większości absolutnej. Uprawnionych do głosu było 27 545 625 wyborców, a w

głosowaniu wzięło udział 16 702 000 wyborców¹⁷⁷. Frekwencja wyniosła 59,7 %. W związku z tym w dniu 9 grudnia 1990 r. przeprowadzone zostało ponowne głosowanie z udziałem dwóch kandydatów którzy otrzymali największą liczbę głosów (Stanisław Tymiński 3 797 605 głosów, Lech Wałęsa 6 569 889 głosów).

W ponownym głosowaniu wzięło udział 14 650 037 wyborców (frekwencja wyniosła 53,4 %). Stanisław Tymiński uzyskał 3 683 098 głosów, tj. 25,75% ogółu liczby głosów ważnych, a Lech Wałęsa uzyskał 10 622 696 głosów, tj. 74,25% ogółu liczby głosów ważnych. PKW zatem stwierdziła, że Lech Wałęsa otrzymał największą liczbę ważnych głosów i został wybrany Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷⁸.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło 51 protestów przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w terminie trzech dni od ogłoszenia wyników wyborów wniesiono ich 25. Protesty, które wpłynęły do Sądu Najwyższego po terminie, czyli po godzinie 24 dnia 13 grudnia 1990 r., zostały przez Sąd Najwyższy pozostawione bez dalszego biegu. Uzasadniano te rozstrzygnięcia następująco, cyt. „Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu trzech dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Obwieszczenie o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podane zostało do publicznej wiadomości przez PKW dnia 10 grudnia 1990 r. Zakreślony w art. 73 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej termin upłynął więc o godzinie 24:00 13 grudnia 1990 r. Termin ten ma charakter szczególny, co wynika z generalnych założeń i celów ustawy, w związku z tym nie mają do niego zastosowania ogólne zasady materialnego i procesowego prawa cywilnego. Z tych względów na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Sąd Najwyższy pozostawił protest bez dalszego biegu”.¹⁷⁹ Także pozostawiono bez dalszego biegu protest Stanisława Tymińskiego, gdyż złożony w Konsulacie Generalnym RP w Toronto w dniu 13 grudnia 1990 r. o godz. 9:40, wpłynął do Sądu Najwyższego w dniu 14 grudnia 1990 r. o godzinie 15:15. Sąd Najwyższy stwierdził, cyt. „wprawdzie art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza możliwość złożenia protestu właściwemu konsulowi, jednakże ma to wyłącznie zastosowanie w odniesieniu do wyborców z obwodu głosowania utworzonego za granicą. Przepis ten nie ma zastosowania do Stanisława Tymińskiego, albowiem

¹⁷⁷ Dz. U. z 1990, Nr 83, poz. 483.

¹⁷⁸ Dz. U. z 1990, Nr 85, poz. 499.

¹⁷⁹Cyt. z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1990 r., III SW 69/90, Archiwum Sądu Najwyższego.

głosował On na terytorium Kraju, a nie za granicą. W związku z tym Sąd Najwyższy uznał, że protest Stanisława Tymińskiego został złożony po terminie przewidzianym w art. 73 ust. 1 cytowanej ustawy.”¹⁸⁰ Pozostawiono również bez dalszego biegu protest, w którym jako wnioskodawca wskazany został Stanisław Tymiński. Protest ten wpłynął do Sądu Najwyższego w dniu 13 grudnia 1990 r. Z dopuszczanego dowodu z opinii biegłego z zakresu ekspertyzy pisma wynikało, że ów protest nie został podpisany przez Stanisława Tymińskiego. W takiej sytuacji uznano, iż skoro rzeczywisty autor protestu był nieznanym z imienia i nazwiska, to nie jest możliwe stwierdzenie czy był on wyborcą umieszczonym w dniu wyborów w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, a zatem czy posiadał legitymację do złożenia protestu¹⁸¹.

Sąd Najwyższy odnośnie protestów, które zostały rozpoznane sformułował opinie, że protesty te są nieuzasadnione a to wobec braku podstaw określonych w art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Tak rozstrzygnięto np. w sprawie III SW 42/90. Zdaniem składającego protest PKW nie dopełniła „podstawowego i ciężącego na niej obowiązku sprawdzenia wiarygodności podpisów osób popierających kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”, co doprowadziło do przyjęcia przez PKW list kandydatów zawierających nieprawdziwe dane o poparciu oraz sfalszowane podpisy. Posłużenie się takimi listami, zdaniem wnoszącego protest, oznacza, że kandydat nie spełniał ustawowego warunku poparcia przez co najmniej 100 000 wyborców, co z kolei uzasadnia wnioski, że oprócz naruszenia przepisów ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zostało także popełnione przestępstwo przeciwko wyborom. Zatem „unieważnieniu powinna ulec rejestracja kandydatów”, a gdyby śledztwo potwierdziło fałszowanie wymienionych wyżej list – unieważnieniu podlegałyby także całe wybory. Autor protestów podniósł, że technika zbierania oświadczeń od wyborców stwarzała możliwość dokonywania fikcyjnych wpisów, chociaż prawdą jest, że Sztaby Wyborcze nie były w stanie sprawdzić prawdziwości wszystkich wpisów na listach osób popierających danego kandydata i przyjmowały te listy w dobrej wierze, podobnie jak PKW. Jednak, zdaniem wnoszącego protest, zarówno Sztaby Wyborcze, jak i PKW powinny wprowadzić pewien system sprawdzania prawdziwości wykazów wyborców udzielających poparcia, by nie dopuścić do zarejestrowania kandydatów na Prezydenta legitymujących się fałszywymi zgłoszeniami. W szczególności gdy chodziło o kan-

¹⁸⁰ Cyt. z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1990 r., III SW 74/90, Archiwum Sądu Najwyższego

¹⁸¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1990 r., III SW 55/90, Archiwum Sądu Najwyższego.

dydata na Prezydenta – Lecha Wałęsę, istnieje „uzasadnione domniemanie, że część oświadczeń popierających tego kandydata zostało sfalszowana”, gdyż doręczyciele pocztowi nie mogli dostarczyć podziękowań pewnej grupie osób, która jakoby go poparła, natomiast inna grupa osób wyraziła oburzenie, że przypisuje się jej dokonanie poparcia, którego w istocie rzeczy nie udzieliła. Sąd Najwyższy uzasadniając swoje rozstrzygnięcie w sprawie tego protestu stwierdził, cyt. „Protest Stanisława S. dotyczy ważnych społecznie i politycznie zagadnień związanych z wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i trafnie również zwraca uwagę na niekompletność regulacji prawnej zawartej w ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażającą się przede wszystkim w pominięciu kwestii związanych ze sprawdzeniem przez PKW prawdziwości wpisów zawartych w wykazach wyborców popierających kandydata na Prezydenta. Jednak mimo takiej oceny, protest Stanisława S. jest nieuzasadniony... Z samej ustawy nie wynika obowiązek PKW sprawdzenia prawdziwości danych osobowych wyborców popierających określonego kandydata, ani też obowiązek sprawdzenia autentyczności ich podpisów. Obowiązek taki nie wynika również z Regulaminu tej Komisji stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały PKW z dnia 5 października 1990 r. Na podstawie art. 40 ust. 2 i art. 41 ust. 1 i 3 ustawy można wnosić jedynie to, że PKW powinna zbadać zgłoszenia kandydatów pod kątem wyczerpującego zamieszczenia w nich wszystkich wymaganych informacji dotyczących zarówno kandydatów i zgłaszających ich osób, jak i wyborców. Jak wynika z oświadczeń przedstawiciela PKW – sędziego NSA Wiesława Abramowicza złożonych przed Sądem Najwyższym, takie sprawdzenie nastąpiło w odniesieniu do każdego kandydata na Prezydenta. Przedstawiciel PKW oświadczył również, że w tych przypadkach, gdy zgłoszenie kandydata zawierało liczbę podpisów znacznie przekraczającą ustawowe minimum, PKW liczyła podpisy do pewnej wysokości uznając, że spełnia to warunek ustawy. Z protokołów posiedzeń PKW z dnia 24 i 25 października 1990 r. wynika, że co się tyczy kandydata na Prezydenta Lecha Wałęsy, Komisja zakończyła liczenie przy liczbie 121 680 podpisów, gdy natomiast chodzi np. o kandydatów Stanisława Tymieńskiego, Leszka Moczulskiego, Kornela Morawieckiego, przeliczyła wszystkie podpisy, gdyż wykazy osób ich popierających nie były tak liczne. Dokumenty przedstawione przez PKW i oświadczenia jej przedstawiciela pozwalają przeto wyrazić pogląd, że nie nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o zgłaszaniu kandydatów na Prezydenta i ich rejestracji, a tym samym zarzut wnoszącego protest, iż wybór Prezydenta nastąpił z naruszeniem przepisów ustawy, jest nieuzasadniony. Wobec braku uregulowania w ustawie obowiązków PKW w zakresie weryfikacji zgłoszeń kandydatów PKW mogła tę kwestię uregulować w uchwalonym przez siebie regulaminie. Wprawdzie można by mieć zastrzeżenia do przyjętego przez PKW

sposobu przyjmowania zgłoszeń, w szczególności do niepodjęcia próby losowego choćby ich sprawdzenia, co trafnie podnosi składający protest, jednak fakt ten nie uzasadnia zarzutu naruszenia przepisów ustawy”.¹⁸² Uznano też za nieuzasadniony protest, w którym jako zarzut podniesiono preferowanie przez Telewizję Polską jednego z kandydatów, gdyż, cyt. „nie mając możliwości stwierdzenia czasowych lub procentowych nierówności w dostępie poszczególnych kandydatów do radia i telewizji oraz biorąc pod uwagę fakt, że skali tej nierówności nie prezentuje także sam składający protest, uznać należy, że zarzucane naruszenie przepisu art. 83 ust. 1 ustawy nie mogłoby mieć decydującego wpływu na ostateczny wynik wyborów, wobec wynikających z obwieszczenia PKW proporcji głosów oddanych na poszczególnych kandydatów w ponownym głosowaniu w dniu 9 grudnia 1990 r.”¹⁸³ Również uznano za niezasadny protest Elżbiety Z. sprowadzający się do zarzutu, iż Stanisław Tymiński nie miał biernego prawa wyborczego, gdyż utracił obywatelstwo polskie wskutek nabycia obywatelstwa państw obcych. Sąd Najwyższy wywiódł, że nabycie przez Stanisława Tymińskiego obywatelstw obcych, ale bez zezwolenia właściwego organu polskiego, nie spowodowało w świetle przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie, utraty przez niego obywatelstwa polskiego¹⁸⁴. Także stwierdzono niezasadność protestu Jerzego P., w którym zarzucał, że przeprowadzenie drugiej tury głosowania tylko na terytorium kraju sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą, iż prawo do wybierania ma każdy obywatel, albowiem nie jest to zarzut naruszenia przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, lecz krytyka uregulowania ustawowego, według którego powszechne głosowanie w drugiej turze przeprowadza się tylko na terytorium kraju¹⁸⁵.

W większości pozostałych rozpoznanych protestów ich autorzy czynili w istocie własne spostrzeżenia lub uwagi krytyczne co do zasad ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sposobu prowadzenia kampanii wyborczej, charakteru i osobowości kandydatów na Prezydenta, nieprzestrzegania ogólnej reguły równości szans, treści publicznych wypowiedzi poszczególnych osób, które przekazywane były za pośrednictwem prasy, radia i telewizji. Nie zawierały one zarzutów naruszenia przepisów ustawy z dnia 27 września 1990 r. lub popełnienia przestępstw przeciwko wyborom. Były raczej wyrazem dezaprobaty kultury politycznej kampanii wyborczej, czy nieprzestrzegania reguł gry w walce wyborczej.

¹⁸² Cyt. z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1990 r., III SW 42/90, Archiwum Sądu Najwyższego.

¹⁸³ Cyt. z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1990 r., III SW 46/90, Archiwum Sądu Najwyższego.

¹⁸⁴ postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 1990 r., III SW 49/90, Archiwum Sądu Najwyższego.

¹⁸⁵ postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1990 r., III SW 63/90, Archiwum Sądu Najwyższego.

W przedstawionym Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego sprawozdaniu ze sposobu rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy protestów przeciwko wyborom Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prof. dr hab. Adam Strzembosz – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreślał, że we wszystkich rozpoznanych sprawach, wszczętych na skutek protestów, Sąd Najwyższy w postanowieniach uznał, iż protest jest nieuzasadniony, gdyż nie zawiera udowodnionych zarzutów takiego naruszenia przepisów ustawy wyborczej lub popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, bądź też pozostawił protest bez dalszego biegu ze względów formalnych. W imieniu Sądu Najwyższego, działając na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyraził opinię, że protesty rozpoznane przez Sąd Najwyższy nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyboru Lecha Wałęsy na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Do tego sprawozdania dołączono 51 akt spraw z protestami wyborczymi.

Zgromadzenie Narodowe kwestią stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zajęło się na posiedzeniu w dniach 21 i 22 grudnia 1990 r. Dnia 21 grudnia 1990 r. przyjęto regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu stwierdzenia ważności wyboru i przyjęcia przysięgi od prezydenta. Tego dnia powołano również Komisję do rozpatrzenia sprawozdania PKW oraz protestów wyborczych wraz z opinią Sądu Najwyższego w tej sprawie. Komisja ta liczyła 14 posłów i 7 senatorów, przewodniczył jej poseł Maciej Bednarkiewicz, a sekretarzem był senator Leszek Piotrowski. Po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 21 grudnia 1990 r. skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe: 1) sprawozdania PKW z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 listopada 1990 r. i z ponownego głosowania w dniu 9 grudnia 1990 r., 2) sprawozdania ze sposobu rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy protestów oraz opinii Sądu Najwyższego w tej sprawie, Komisja wniosła o stwierdzenie ważności wyboru Lecha Wałęsy na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgromadzenie Narodowe na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 1990 r. w głosowaniu, w którym wzięło udział 434 członków Zgromadzenia Narodowego podjęło następującą uchwałę, cyt. „Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 grudnia 1990 r. w sprawie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgromadzenie Narodowe, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniach 25 listopada i 9 grudnia 1990 r., oraz po rozpoznaniu zarzutów zawartych w protestach przeciwko wyborowi Prezydenta i opinii w tej sprawie Sądu Najwyższego, stwierdza ważność wyboru Lecha Wałęsy na Prezydenta Rze-

pospolitej Polskiej”.¹⁸⁶ Za uchwałą głosowało 415 członków Zgromadzenia Narodowego, przeciwko uchwale nikt, wstrzymało się 19 członków Zgromadzenia Narodowego.

Po wznowieniu, po przerwie, obrad Zgromadzenia Narodowego Marszałek Mikołaj Kozakiewicz, witając przybyłego w celu złożenia przysięgi Lecha Wałęsę stwierdził, cyt. „Wysokie Zgromadzenie! Po raz pierwszy w historii naszej ojczyzny wybrano Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w demokratycznych wyborach powszechnych. Został nim człowiek mający już miejsce w historii Polski – Lech Wałęsa”.¹⁸⁷

Na marginesie można tylko dodać, że Stanisław Tymiński, mimo upływu wielu lat od wyborów prezydenckich z 1990 r., nadal twierdzi, iż zostały one sfałszowane¹⁸⁸.

Przed kolejnymi wyborami prezydenckimi, które miały odbyć się w 1995 r., uchwalono ustawę z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mocą której to Sądowi Najwyższemu powierzono rozstrzygnięcie o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, pozbawiając tym samym Zgromadzenie Narodowe tej prerogatywy¹⁸⁹.

W obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uprawnienie Sądu Najwyższego do stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostało ujęte w art. 129¹⁹⁰. Podkreśla się, że sformułowanie tego przepisu implikuje działanie Sądu Najwyższego z urzędu, czyli nawet w sytuacji gdy nie zostały zgłoszone do Sądu Najwyższego protesty przeciwko ważności wyboru Prezydenta.¹⁹¹

Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: 1) uchwałą z dnia 9 grudnia 1995 r., III SW 1102/95, stwierdził, że wybór Aleksandra Kwaśniewskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonany w dniu 19 listopada 1995 r. jest ważny, 2) uchwałą z dnia 6 listopada 2000 r., III SW 87/00, stwierdził, że wybór Aleksandra Kwaśniewskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonany dnia 8 października 2000 r. jest ważny¹⁹². Z kolei Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych: 1) uchwałą z dnia 23 listopada 2005 r., III SW 195/05,

¹⁸⁶ M.P. z 1990, Nr 49, poz. 372.

¹⁸⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 grudnia 1990 r., łam 12.

¹⁸⁸ St. Tymiński, Jak byłem i nie byłem prezydentem RP, Tygodnik Gonicz wydawany w Toronto, Nr 50, z 12-18 grudnia 2014 r.

¹⁸⁹ Dz. U. z 1995, Nr 95, poz. 472.

¹⁹⁰ Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483.

¹⁹¹ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 651-652.

¹⁹² Dz. U. z 1995, Nr 144, poz. 708, Dz. U. z 2000, Nr 96, poz. 1052.

stwierdził ważność wyboru Lecha Kaczyńskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanego dnia 23 października 2005 r., 2) uchwałą z dnia 3 sierpnia 2010 r., III SW 370/10, stwierdził ważność wyboru Bronisława Komorowskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanego dnia 4 lipca 2010 r., 3) uchwałą z dnia 23 czerwca 2015 r., III SW 66/15, stwierdził ważność wyboru Andrzeja Dudy na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanego dnia 24 maja 2015¹⁹³.

Uchwały w sprawie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podejmowane są przez Sąd Najwyższy z urzędu, nie później niż w trzydziestym dniu po podaniu wyników wyboru do publicznej wiadomości. W posiedzeniu Sądu Najwyższego rozstrzygającego w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, biorą udział Prokurator Generalny i Przewodniczący PKW. Decyzję co do ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych podejmuje na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW, oraz po rozpoznaniu protestów przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także biorąc pod uwagę wnioski Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW. Podjęta uchwała w sprawie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest ostateczna i nie służy od niej jakikolwiek środek odwoławczy, ani zwyczajny czy też nadzwyczajny.¹⁹⁴

Wiesław KOZIELEWICZ – Sędzia Sądu Najwyższego,

Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

¹⁹³ Dz. U. z 2005, Nr 232, poz. 1966, Dz. U. z 2010, Nr 139, poz. 936, Dz. U. z 2015, poz. 952.

¹⁹⁴ W. Sanetra, Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2012, Nr 7-8, s. 18.

Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu

1. Wszelkie rocznice skłaniają do refleksji nad przeszłością i próby dokonania oceny tego, co było sukcesem, a co porażką w tym okresie, jak i snuciem pewnych prognoz na przyszłość. Nie inaczej jest w przypadku problematyki wyborczej, zaś jubileusz 25-lecia utworzenia Państwowej Komisji Wyborczej jest w tym przypadku szczególną okazją do dokonania pewnego podsumowania tego, co w minionym okresie należy uznać za zasługujące na uwagę osiągnięcie, jak i wskazać na to, co się nie udało, a może i spróbować znaleźć tego przyczynę. Taki cel ma też to opracowanie, mam również przy tym pełną świadomość tego, że jak zawsze w takich przypadkach, formułowane oceny i wnioski są wielce subiektywne i wynikają z wartości, które mają pierwszeństwo dla wypowiadającego sądy.

2. Z punktu widzenia czysto formalnego niewątpliwym największym sukcesem w przypadku prawa wyborczego było uchwalenie w dniu 5 stycznia 2011 r. ustawy – Kodeks wyborczy¹⁹⁵. Przyjęcie aktu prawnego tej rangi całościowo regulującego problematykę wyborczą było spełnieniem postulatu zgłaszanego w literaturze przedmiotu jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX w. i ponawianego w pierwszej dekadzie obecnego tysiąclecia, za którym opowiadali się również przedstawiciele administracji wyborczej, jak i osoby ze środowiska polityków¹⁹⁶. Można zatem powiedzieć, że był on powszechnie oczekiwany i to niewątpliwie z kilku podstawowych przyczyn. Po pierwsze, w sytuacji obowiązywania pięciu odrębnych ustaw wyborczych¹⁹⁷, przy jednoczesnym odsyłaniu do jednej z nich (ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu), nie ułatwiało to przeprowadzania wyborów.

¹⁹⁵ Dz. U. 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

¹⁹⁶ Zob. np. A. Patrzałek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 10-11; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1998, s. 362; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 84; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 191; K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 28.

¹⁹⁷ Przypomnę, że były to: ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 ze zm.), ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190); ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.); ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191); ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219 ze zm.).

Po drugie, co znacznie poważniejsze, między regulacjami tymi występowały absolutnie trudne do zrozumienia rozbieżności w unormowaniu tych samych kwestii (jak np. różne godziny otwarcia w dniu głosowania lokali obwodowych komisji wyborczych), co nie tyle utrudniało prace komisji wyborczych co przede wszystkim było mylące dla wielu wyborców. Po trzecie, oczekiwano wprowadzenia nowych rozwiązań w prawie wyborczym, uchwalanie kodeksów jest bowiem nie tylko okazją do uporządkowania przepisów prawnych i całościowego, względnie wyczerpującego i opartego na jednolitych zasadach uregulowania jakiejś dziedziny życia społecznego, ale również ustanowienia instytucji, które będą odpowiadać aktualnym czasom i służyć na przyszłość¹⁹⁸. Wreszcie po czwarte, w uchwaleniu kodeksu wyborczego upatrywano szansy na stabilizację prawa wyborczego. Oczekiwanie to niewątpliwie wynikało z faktu wyjątkowo częstych nowelizacji ustaw wyborczych, które na ogół nie były przy tym wyrazem dążenia do optymalizacji obowiązujących rozwiązań i dostosowywania ich do zmieniającej się rzeczywistości, lecz podyktowane były wyraźną chęcią uzyskania doraźnej korzyści politycznej przez rządzącą większość.

Przypomnę, że pierwszy projekt kodeksu wyborczego powstał już w 1996 r. w Kancelarii prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego¹⁹⁹, jednak do jego uchwalenia nie doszło z powodu braku formalnego wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w tej sprawie, jak i niewątpliwie niesprzyjającej dla niej sytuacji politycznej po wyborach z 1997 r. W następnych latach Państwowa Komisja Wyborcza proponowała natomiast uchwalenie ustawy regulującej jedynie część ogólną prawa wyborczego, co miało być – jej zdaniem – pewnym etapem w pracach nad kodeksem wyborczym.

Z formalną inicjatywą ustawodawczą, w której przedłożono projekt ustawy – Kodeks wyborczy, mieliśmy do czynienia dopiero 28 czerwca 2008 r. w Sejmie VI kadencji (druk nr 1568)²⁰⁰. Był to poselski projekt 18 posłów z Klubu Poselskiego Lewicy i Demokratów. Trudno jednak mówić, aby była to przemyślana propozycja, stanowił on bowiem kompilację dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących prawa wyborczego, w której mechaniczne przenoszenie do niego postanowień z obowiązujących ustaw powodowało wiele niezręczności, a przede

¹⁹⁸ Zob. np. H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie a współczesność*, Warszawa 1988, s. 216; P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygnięcia o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, „Przebieg Sejmowy” 1996, nr 2, s. 93; W. Gromski, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. 4, Warszawa 2007, s. 291.

¹⁹⁹ Zob. A. Patrzalek, W. Skrzydło, op. cit.; W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, tom I, s. 18-20.

²⁰⁰ Szerzej drogę ustawodawczą przedstawiającą postępowanie z tym projektem omawiam w tekście: *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 11-35.

wszystkim niespójności, a nawet błędów. Wnioskodawcy nie dążyli zatem do wprowadzenia istotnych zmian i nowości w prawie wyborczym, a jedynie do pewnego uporządkowania regulacji. Jego zaletą było jednak to, że wymusił on sejmową debatę na temat kodeksu wyborczego.

Prace nad projektem nie rozpoczęły się jednak w Sejmie natychmiast i do pierwszego czytania doszło dopiero po prawie 10 miesiącach (19 marca 2009 r.); był on przy tym rozpatrywany łącznie z projektem ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1740). Idea uchwalenia Kodeksu wyborczego spotkała się ze zdecydowaną aprobatą ze strony wszystkich sił politycznych. Już wówczas zarysowały się też najbardziej sporne kwestie tej regulacji. Były nimi: wprowadzenie okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu oraz wyborach do organów stanowiących w gminach do 40 tys. mieszkańców, wprowadzenie podczas wszystkich wyborów możliwości dwudniowego głosowania, głosowania przez pełnomocnika, głosowania przy użyciu metody Braille'a, jak i wyboru metody przeliczania głosów w przypadku wyborów proporcjonalnych (d'Hondt bądź Saint-Laque). Ostatecznie zdecydowano o powołaniu komisji nadzwyczajnej, która miała się jednak zająć nie tylko projektem kodeksu wyborczego, lecz także innymi projektami ustaw z zakresu prawa wyborczego²⁰¹.

Równoległe rozpatrywanie przez Komisję Nadzwyczajną projektów kilku ustaw sprawiło, że prace nad Kodeksem wyborczym nie przebiegały sprawnie, a wręcz nawet się nim nie zajmowano. Wystarczy powiedzieć, że na jej 33 posiedzeniach tylko podczas 14 zajmowano się nim wyłącznie, zaś podczas 11 rozpatrywano również inne projekty. Przyspieszeniem prac nad Kodeksem wyborczym nastąpiło dopiero jesienią 2010 r., co zapewne było następstwem podjęcia decyzji politycznej, aby ustawa ta stała się sztandarowym ustrojowym aktem prawnym uchwalonym podczas VI kadencji Sejmu kończącej się jesienią 2011 r. Dlatego też 1 grudnia 2010 r. miało miejsce drugie czytanie projektu ustawy, a już 3 grudnia 2010 r. odbyło się głosowanie w trzecim czytaniu. Co ciekawe, ustawa została uchwalona jednomyślnie²⁰². Senat rozpatrywał Kodeks wyborczy w dniu 17 grudnia 2010 r. i zgłosił do niego aż 314 poprawek. Sejm przyjął spośród nich 209, zaś uchwalenie

²⁰¹ Komisja ta początkowo nosiła nazwę: Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, uchwała z dnia 9 października 2009 r., zmieniono zaś jej nazwę na – Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów z zakresu prawa wyborczego.

²⁰² Za jej przyjęciem opowiedziało się wszystkich 430 posłów biorących udział w głosowaniu.

Kodeksu wyborczego nastąpiło, jak wiadomo 5 stycznia 2011 r., zaś prezydent podpisał go 19 stycznia 2011 r. Jej wejście w życie uregulowano odrębną ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy²⁰³, która ustanowiła, iż nastąpi to 1 sierpnia 2011 r.

Uchwalenie Kodeksu wyborczego niewątpliwie spełniło wiele z pokładanych w nim nadziei. Uchylonych zostało pięć dotychczasowych ustaw wyborczych, dokonano ujednolicenia regulowanej materii (np. czas otwarcia w dniu głosowania lokali obwodowych komisji wyborczych), jak i ustanowiono pewne nowe rozwiązania w istotny sposób zmieniające prawo wyborczy i przebieg procesu wyborczego. Najważniejszymi w tej regulacji wydaje się być wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu oraz podczas wyborów do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, uzależnienie posiadania biernego prawa wyborczego od warunku niekaralności, zachowanie kwot płci na listach wyborczych, możliwość dwudniowego głosowania czy głosowania korespondencyjnego przez wyborców przebywających za granicą, jak i określenie uprawnień dla obserwatorów międzynarodowych, których praca nie była wcześniej unormowana w żadnej z ustaw wyborczych²⁰⁴. Ramy opracowania nie pozwalają na odniesienie się do wszystkich tych kwestii, część z nich jest przy tym na tyle kontrowersyjna, że niekoniecznie należy uznawać je za najistotniejsze dla prawa wyborczego (mam na myśli jednomandatowe okręgi wyborcze i dwudniowe głosowanie), o niektórych będę natomiast jeszcze pisać w dalszych wywodach (alternatywne sposoby głosowania).

O tym, że Kodeks wyborczy nie był aktem przemyślanym i dopracowanym najlepiej świadczy fakt, że jeszcze przed wejściem w życie był on aż pięciokrotnie nowelizowany²⁰⁵. Wprowadzono też w nim rozwiązania, które w toku prac nad Kodeksem odrzucono (np. głosowanie przez wyborców niepełnosprawnych, czy nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a). Należy również pamiętać, że po uchwaleniu Kodeksu wyborczego został on zaskarżony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości do Trybunału Konstytucyjnego, który podzielił niektóre wysuwane zarzuty. W wyroku z 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11) uznał np. niekonstytucyjność możliwości dwudniowego głosowania podczas wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów Prezydenta, w konsekwencji czego art. 4 ust.

²⁰³ Dz. U. Nr 21, poz. 113.

²⁰⁴ Szerzej zob. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011 nr 4, s. 9-32,

²⁰⁵ Uczyniono to ustawami z: 3 lutego 2011 r. (Dz. U. Nr 26, poz. 134), 1 kwietnia 2011 r. (Dz. U. Nr 94, poz. 550), 15 kwietnia 2011 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 588), która zmieniła również ustawę wprowadzającą w życie Kodeks wyborczy, 26 maja 2011 r. (Dz. U. Nr 134, poz. 777) oraz 27 maja 2011 r. (Dz. U. Nr 147, poz. 881) również zmieniającą przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy.

2 i 3 mogą mieć zastosowanie jedynie podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów samorządowych. Zakwestionował również ograniczenia w prowadzeniu kampanii wyborczej na billboardach oraz poprzez rozpowszechnianie spotów wyborczych. Nie doszukał się natomiast niekonstytucyjności głosowania przez pełnomocnika czy głosowania korespondencyjnego²⁰⁶.

Spory o treść Kodeksu wyborczego i prawa wyborczego nie zakończyły się, jak wiadomo, z chwilą jego wejścia w życie. Do chwili powstania tego opracowania był on nowelizowany siedemnastokrotnie²⁰⁷. Należy też pamiętać, że wiele projektów jego nowelizacji zostało odrzuconych przez Sejm, kolejne natomiast są zapowiadane. Wiele postulatów jest również zgłaszanych przez przedstawicieli administracji wyborczej oraz środowisko naukowe²⁰⁸.

Pomimo tych wielu przedstawionych tutaj krytycznych uwag pod adresem Kodeksu wyborczego, nie można jednak nie dostrzec, iż jego uchwalenie odegrało bardzo istotną rolę w kształtowaniu polskiego prawa wyborczego, zaś ustanawiane nowelizacje są zarówno wyrazem dążenia do optymalizacji tej regulacji, jak i reakcją na dostrzeżone ułomności i niedoskonałości, które wykazała praktyka przeprowadzania wyborów (np. poprzez stworzenie kolejnych gwarancji dla zasady powszechności wyborów i ich uczciwości).

3. Nie ulega wątpliwości, że przy ocenie prawa wyborczego nie można koncentrować uwagi na zagadnieniu formalnym. O tym jakie ono jest decyduje bowiem jego aspekt materialny. A w tym przypadku nie ulega wątpliwości, że z całą pewnością najistotniejsza zmiana w polskich wyborach i prawie wyborczym to to, że są one wolne. Wolne wybory to synonim demokracji, gdyż tylko w ten sposób możliwa jest realizacja m.in. zasady suwerenności narodu²⁰⁹. Jest ona wymieniana w postanowieniach wielu uniwersalnych i regionalnych aktów i dokumentów międzynarodowych, takich jak: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Mię-

²⁰⁶ Glosatorzy wskazywali na powierzchowność analizy Trybunału Konstytucyjnego, jak i – w szczególności w odniesieniu do argumentacji użytej w przypadku rozpoznawania konstytucyjności dwudniowego głosowania – krytykowali rozstrzygnięcie. Zob. np. glosy M. Laskowskiej i K. Skotnickiego opublikowane w „Przebiegach Sejmowym” 2012, Nr 1.

²⁰⁷ Oprócz nowelizacji wymienionych w przypisie nr 12, kolejne były opublikowane w Dz. U. z 2011 r. Nr 149 poz. 889, Nr 171 poz. 1016, Nr 217 poz. 1281; 2012, poz. 849, poz. 951, poz. 1529; 2014, poz. 179 i 180, poz. 1072; 2015 poz. 1043, 1044 i 1045.

²⁰⁸ Zob. np. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015; K. Skotnicki, *Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, pod red. D. Góreckiego, Łódź 2015, s. 95-113; M. Wrzałik, M. Stych M. (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Częstochowa 2015.

²⁰⁹ Zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 19-20.

dzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. Truizmem jest dlatego twierdzenie, że wybory, które nie są wolne, nie są w rzeczywistości wyborami, lecz jedynie je udają, a państwa, w których takie wybory są przeprowadzane bez wątpienie nie mogą być uznane za państwa demokratyczne. Jak słusznie przy tym zauważa Grzegorz Kryszewski, dla wolności wyborów nie jest też istotne, czy formuła wolnych wyborów jest *expressis verbis* wyrażona w przepisach prawnych, czy też jest w nich pominięta²¹⁰. O tym, czy ona w rzeczywistości istnieje decydują bowiem konkretne rozwiązania oraz praktyka ich stosowania. Można przecież nawet wymienić ją wśród zasad konstytucyjnych, jednak i tak nie będziemy mieć z nią do czynienia, jeżeli np. będzie ograniczona możliwość wysuwania kandydatów, z czym mieliśmy do czynienia w NRD.

Zasada wolności wyborów jest różnie rozumiana, a przy tym w znacznej mierze zależy nie tylko od rozwiązań prawa wyborczego, lecz również od innych politycznych i prawnych reguł występujących w państwie, w tym przede wszystkim od zasady pluralizmu politycznego i będącej jej fundamentem wolności tworzenia i funkcjonowania partii politycznych. Z prawnego punktu widzenia m.in. decydują o tym, jak słusznie wskazuje Grzegorz Kryszewski, powszechność prawa wyborczego i gwarancje tej zasady, jak i tajność głosowania²¹¹. Służą temu również instytucja mężów zaufania, czy sądowa kontrola wyborów. W literaturze przedmiotu zasadnie podkreśla się jednak, że przede wszystkim konstytuują ją: swoboda zgłaszania kandydatów (list kandydatów), swoboda prowadzenia kampanii wyborczej, swoboda głosowania oraz niezależność i neutralność polityczna administracji wyborczej²¹². Na nie pragnę zwrócić też swoją uwagę.

W prawie wyborczym od dawna bardzo dużą wagę przywiązuje się do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo wyborcze. Przez długi czas nie dostrzegano natomiast, a przynajmniej nie przywiązywano należącego znaczenia, do kwestii zgłaszania kandydatów. Co bowiem z tego, że teoretycznie można ubiegać się o mandat, skoro nie ma szansy, aby zostać wystawionym. Stąd też coraz częściej mówi się w doktrynie o nominacyjnym prawie wyborczym, które obok czynnego prawa wyborczego i biernego prawa wyborczego jest trzecim rodzajem podmiotowego prawa wyborczego²¹³. Toczy się przy tym spór, czy powinno ono przysługi-

²¹⁰ Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 63.

²¹¹ Wskazana powyżej praca, stanowiąca najobszerniejsze omówienie zasady wolności wyborów w polskim piśmiennictwie.

²¹² Zob. A. Sokala, *Wolnych wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 268-269.

²¹³ Zob. J. Kljuczowski, *Treść i podmioty praw wyborczych w prawie konstytucyjnym Ukrainy*, „Studia Wyborcze” 2014, tom XVII, s. 57.

wać wyłącznie wyborcom, czy również innym organizacjom (które przecież reprezentują wyborców), a może również samej zainteresowanej osobie chcącej zasiąść w wybieranym organie²¹⁴.

Przed wszystkim należy zauważyć, że w Polsce w przypadku zgłaszania kandydatów podczas różnych wyborów powszechnych mamy do czynienia z bardzo specyficzną sytuacją. W przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu prawo zgłaszania kandydatów przyznaje ona partiom politycznym i wyborcom (art. 100 ust. 1), natomiast w przypadku wyborów prezydenckich wyłącznie wyborcom (art. 127 ust. 3), w przypadku wyborów samorządowych odsyła do ustawy (art. 169 ust. 2), zaś problematyki wyborów do Parlamentu Europejskiego nasza ustawa zasadnicza w ogóle nie normuje. Kodeks wyborczy natomiast na zasadzie wyłączności przyznaje prawo zgłaszania kandydatów komitetom wyborczym (art. 84 § 1), a więc instytucji, która w państwach europejskich nie jest znana. W literaturze przedmiotu uznaje się jednak, że jest to rozwiązanie zgodne z Konstytucją, gdyż w jednakowy sposób traktuje wszystkie podmioty dysponujące prawem zgłaszania komitetów²¹⁵.

Należy przypomnieć, że instytucja komitetów wyborczych została wprowadzona do polskiego systemu wyborczego ustawą z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²¹⁶. Jej celem było ujednolicenie statusu wszystkich podmiotów uprawnionych do zgłaszania list, czego wyrazem było zastosowanie w stosunku do nich postanowień ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych oraz odnoszące się do działalności partii politycznych przepisy innych aktów ustawodawczych²¹⁷. Od tego czasu komitety wyborcze zakorzeniły się w polskim prawie wyborczym i świadomości tych, którzy są zaangażowani w proces wyborczy i to pomimo tego, że nie ma ich definicji, a przede wszystkim nie jest jasny ich status prawny²¹⁸.

Możliwość tworzenia komitetów wyborczych jest zróżnicowana w zależności od wyborów. W przypadku wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego mogą je zakładać partie polityczne, koalicja partii politycznych oraz wyborcy (art. 84 § 2 Kodeksu wyborczego), w przypadku wyborów samorządowych również stowarzyszenia i organizacje społeczne (art. 84 § 4 Kodeksu wyborczego), zaś w przypadku wyborów prezydenckich jedynie wyborcy

²¹⁴ Tamże, s. 78-79.

²¹⁵ Zob. P. Uziębło, *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, „Studia Wyborcze” 2015, tom XX, s. 35-36; *Uwaga 2 do art. 204*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.

²¹⁶ Dz. U. nr 59, poz. 252.

²¹⁷ Zob. S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 43-44.

²¹⁸ Ponieważ mając zdolność prawną nie mają osobowości prawnej najczęściej wskazuje się, że można je uznać za ułomne osoby prawne. Zob. M. Imiołczyk, *Komitety wyborcze – powstanie i ewolucja instytucji oraz wątpliwości co do jej statusu prawnego*, [w:] M. Wrzałik i M. Stych (red.), *Aktualne...*, s. 53-61.

(art. 84 § 3 Kodeksu wyborczego)²¹⁹. Jak więc widać, w Polsce nie ma prawnej możliwości zgłoszenia się przez samą osobę zainteresowaną kandydowaniem. Jestem zdania, że jest to słuszne, gdyż już w momencie kandydowania powinno być pokazane, że osoba taka cieszy się pewnym poparciem społecznym, a dowodzi tego utworzenie komitetu wyborczego wyborców.

Jak wiadomo, w praktyce kandydatów zgłaszają przede wszystkim partie polityczne, kandydaci niezależni wprawdzie się pojawiają, ich szansa na uzyskanie mandatu jest jednak niewielka i wzrasta jedynie w przypadku wyborów samorządowych w małych gminach, w których charakter personalny wyborów jest większy niż polityczny. Z punktu widzenia wolności wyborów istotne jest to, że w przypadku wyborów proporcjonalnych liczba kandydatów zgłaszanych na liście kandydatów może być większa od liczby mandatów przypadających na okręg wyborczy (w przypadku wyborów do Sejmu jest to nawet liczba podwójna). Partie polityczne oczywiście chętnie korzystają z takiej możliwości, można jednak zastanawiać się, czy jest to rozwiązanie zasadne. Pomijając to, że zwiększa to konkurencję między kandydatami z tej samej listy, jak i zmniejsza liczbę głosów oddanych na poszczególne z nich, to przede wszystkim uderza to w kandydatów niezależnych, którzy (których komitety wyborcze) muszą poszukiwać osób, które zgodzą się zostać kandydatami takiego komitetu wyborczego. Sprawia to, że kandydatami stają się często osoby przypadkowe czy członkowie rodziny, którzy nie są zainteresowani kandydowaniem i nie są aktywni podczas kampanii wyborczej²²⁰. Wydaje się dlatego, że należy rozważyć odejście od tego rozwiązania i ustanowić, że liczba kandydatów na liście wyborczej może liczyć maksymalnie tylu kandydatów, ile jest do obsadzenia mandatów²²¹.

Kolejna wątpliwość z punktu widzenia wolności wyborów, to wymóg poparcia kandydata (listy kandydatów) przez określoną liczbę wyborców. Rzec idzie przy tym nie o sam wymóg, który jest zrozumiały, gdyż pokazuje, że kandydat (lista) cieszy się pewnym minimalnym poparciem, lecz wymagana w tym przypadku liczba tych podpisów. Problem nie dotyczy przy tym wyborów prezydenckich

²¹⁹ Partie politycznie samodzielnie zgłaszające kandydatów (listy kandydatów) nie musiały tworzyć komitetów wyborczych jedynie pod rządami ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 45, poz. 205).

²²⁰ Zob. np. P. Uziębło, *Zmiany oraz projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997-2008*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski, *Zmiany ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3-4 marca 2008 r., Rzeszów 2008, s. 40; tenże, *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, „Studia Wyborcze” 2015, tom XX, s. 57; G. Kryszeń, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy*, op. cit., s. 179; A. Żukowski, *System ...*, op. cit., s. 110.

²²¹ Dodatkową korzyścią byłoby zapewne umieszczenie wszystkich list kandydatów na karcie do głosowania w formie jednej karty, nie zaś książeczki, jak ma to miejsce ostatnio w przypadku wyborów samorządowych oraz do Sejmu.

lecz pozostałych elekcji. Kontrowersyjna jest z jednej strony jej wysokość, a z drugiej strony brak jej zróżnicowania w zależności od liczby mieszkańców w okręgu wyborczym. Wymóg uzyskania poparcia przez listę kandydatów w wyborach do Sejmu przez co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 210 § 1 Kodeksu wyborczego) jest trudny do spełnienia dla wielu komitetów wyborczych²²². Komitet wyborczy, który chce zgłosić listy we wszystkich okręgach wyborczych i to nawet w sytuacji, gdy zbierze wymaganą liczbę podpisów w połowie okręgów wyborczych i jest zwolniony ze zbierania podpisów w pozostałych, i tak musi zebrać co najmniej 105 000 podpisów, czyli w praktyce z uwagi na możliwe błędy znacznie więcej. W przypadku wyborów do Senatu (2000 podpisów w okręgu wyborczym – art. 265 Kodeksu wyborczego) podpisów tych w całym kraju trzeba zebrać znacznie powyżej 200 000. Dla komitetów wyborczych nie mających silnego zaplecza członkowskiego jest to zadanie niezmiernie trudne do wykonania, a może i wręcz niewykonalne²²³. Trzeba również pamiętać, że w przypadku wyborów do Senatu okręgi wyborcze są bardzo zróżnicowane (blisko trzykrotnie), stąd taka sama liczba wymaganych podpisów w każdym z nich w rzeczywistości jest całkiem innym wymogiem. Należy dlatego zgodzić się z Piotrem Uziębło, że „obecna regulacja wymogu związanego z podpisem nie jest adekwatna do współczesnych realiów” i „powinna zostać znacząco zmniejszona, przy jednoczesnym wzmoczeniu rozwiązań pozwalających na kontrolę, czy dana osoba rzeczywiście udzieliła poparcia określonej liście²²⁴”.

W moim przekonaniu można również zastanawiać się nad ograniczeniem wolności wyborów przez progi wyborcze. Jak wiadomo, ich celem jest ograniczenie nadmiernego rozdrobnienia politycznego wybieranego organu kolegialnego, stąd ich akceptacja przez sądy konstytucyjne kilku państw²²⁵. Oznacza to jednak, że szansa na zdobycie mandatu nie ma lokalny komitet wyborczy, a tym bardziej niezależny kandydat. Trzeba przecież pamiętać, że nie w jednym okręgu wyborczym liczba uprawnionych do głosowania jest mniejsza niż 5% ogólnej liczby głosów faktycznie oddanych podczas wyborów²²⁶.

²²² Zob. *Uwaga 1 do art. 2010*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks ...*, op. cit.

²²³ Zob. P. Uziębło, *Zgłaszanie ...*, op. cit., s. 38.

²²⁴ Zob. tamże. Podobnie G. Kryszewski, *Problematyka ...*, op. cit., s. 182.

²²⁵ Zob. *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowania L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2; *Hiszpania. Progi wyborcze*, przekład D. Łukasz, opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3; *Czechy. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie K. Skotnicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.

²²⁶ Przykładowo podczas wyborów do Sejmu w 2015 r. przy 15 200 671 ważnie oddanych głosów próg wyborczy przekraczał 750 000 głosów, a w okręgu wyborczym nr 28, w którym wybieranych jest 7 posłów, liczba wyborców uprawnionych do głosowania wynosiła 486 784.

Wskazując na brak możliwości zdobycia mandatu podczas wyborów do Sejmu przez niezależnych kandydatów chciałbym też przypomnieć, że jest to krytycznie oceniane przez Misję Oceny Wyborów OBWE/ODIHR. W Raporcie z polskich wyborów parlamentarnych z 9 października 2011 r. wskazała ona, że jest to sprzeczne z § 7.5 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r., który stanowi, że państwa członkowskie będą przestrzegać „prawa obywateli do ubiegania się, bez dyskryminacji, o urząd polityczny lub publiczny indywidualnie lub jako przedstawiciele partii politycznych lub organizacji”. Zdaniem Misji zasadnym jest dlatego dokonanie zmian w prawie wyborczym umożliwiających zdobycie mandatów przez kandydatów niezależnych, jak i przez listy kandydatów wystawione tylko w jednym okręgu wyborczym²²⁷.

Jak zatem zostało pokazane, pomimo niewątpliwej wolności wyborów w Polsce, nie jest ona jednak taką, aby była możliwość uzyskania mandatów podczas wyborów do Sejmu, ale i sejmików wojewódzkich, rad powiatów czy rad gmin w miastach na prawach powiatów przez kandydatów niezależnych czy lokalne komitety wyborcze.

4. Wśród najistotniejszych zmian w polskim prawie wyborczym chciałbym następnie wskazać dopuszczenie możliwości oddania głosu w inny sposób niż poprzez osobiste zakreślenie w dniu głosowania (w przepisach prawa mowa jest o „dniu wyborów”) karty do głosowania w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Rzecz idzie zatem nie o sam sposób zakreślenia karty do głosowania (znak, który należy postawić), lecz o sposób oddania wypełnionej karty do głosowania, aby była ona uwzględniona w ustalaniu wyniku głosowania i wyniku wyborów. Sposobami tymi są: głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne. W literaturze przedmiotu określane są one łącznym mianem alternatywnych sposobów (procedur) głosowania²²⁸, które obejmuje jednak jeszcze inne sposoby głosowania, które jak na razie nie zostały jeszcze u nas zastosowane (głosowanie elektroniczne).

Dążenie do wprowadzenia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania sięga co najmniej początków lat dziewięćdziesiątych XX wieku i spowodowane było tym, że wielu wyborców chcących głosować, nie miało możliwości osobistego przybycia w dniu wyborów do lokalu obwodowej komisji wyborczej i wypełnienia karty do głosowania w sposób przewidziany prawem. Były tego różne przyczyny, a w szczególności podeszły wiek, niepełnosprawność czy też pobyt tego dnia za gra-

²²⁷ Zob. *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODHIR*, Warszawa 2012, s. 3-4.

²²⁸ Zob. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancje zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 13-16.

nicą. Problem dotyczył milionów osób, które mając prawo do głosowania, nie mogły z niego z różnych względów skorzystać. Posiadanie czynnego prawa wyborczego miało zatem jedynie charakter formalny, gdyż nie mieli oni realnej możliwości głosowania. Niewątpliwie powodowało to dodatkowe obniżenie frekwencji wyborczej. W tej sytuacji było zrozumiałe, że konieczne jest poszukiwanie nowych rozwiązań, które zagwarantują takim wyborcom udział w życiu publicznym. Sięgnięcie do konstrukcji stosowanych w tym przypadku od lat w świecie było przy tym oczywiste²²⁹.

Przypomnę, że po raz pierwszy głosowanie przez pełnomocnika przewidziane było w trzech projektach ordynacji wyborczej do Sejmu opracowanych na początku 1992 r. przez Państwową Komisję Wyborczą²³⁰, zaś głosować w ten sposób mogliby wyłącznie wyborcy przebywający w dniu głosowania poza krajem. Propozycja ta nie spotkała się jednak wówczas z uznaniem ustawodawcy. Podobnie było w kolejnych latach, i to pomimo licznych głosów przedstawicieli środowisk osób z niepełnosprawnościami (wspieranych przez Rzecznika Praw Obywatelskich), Państwowej Komisji Wyborczej, licznych organizacji społecznych, jak i doktryny. Przeważały wątpliwości prawne odnośnie do zgodności tego rozwiązania z konstytucyjną zasadą bezpośredniości wyborów i zasadą tajności głosowania, jak i obawy o możliwość zapobieżenia nadużyciom podczas takiego głosowania²³¹.

Państwowa Komisja Wyborcza ponowiła swój projekt głosowania przez pełnomocnika w 2000 r. podczas prac nad nową ordynacją wyborczą do Sejmu i do Senatu z tym, że możliwość głosowania w ten sposób przewidziano dla osób niepełnosprawnych oraz w zaawansowanym wieku. I wówczas nie doprowadziło to jednak do ustanowienia tej instytucji²³². Stopniowo wzrastało jednak oczekiwanie ustanowienia któregoś z alternatywnych sposobów głosowania, w 2005 r. pojawił się również projekt głosowania przez pełnomocnika opracowany w Instytucie Spraw Publicznych, który został przedstawiony Komisji Ustawodawczej Sejmu RP. Niestety i te starania nie doprowadziły do stosownej zmiany w prawie wyborczym²³³. Oczekiwanie na ustanowienie głosowania przez pełnomocnika jednak nadal wzmagało się, tym też należy chyba tłumaczyć fakt zamieszczenia tej proce-

²²⁹ Zob. K. Skotnicki, *Zasada ...*, op. cit., s. 252-275.

²³⁰ Szerzej na ich temat zob. K. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 40.

²³¹ Najpełniej wątpliwości te przedstawiła A. Rakowska w opracowaniu *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Studia Wyborcze” 2007, tom IV, s. 65-76.

²³² Zob. J. Zbieranek, *Alternatywne ...*, op. cit., s. 85-56.

²³³ Tamże, s. 94-98.

dury w projekcie Kodeksu wyborczego zgłoszonym w 2008 r. przez Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci.

Zanim doszło do uchwalenia Kodeksu wyborczego, możliwość głosowania przez pełnomocnika przewidywała nowelizacja Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego uchwalona 16 lutego 2009 r. Została ona jednak zaskarżona przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego, a jeden z zarzutów odnosił się do konstytucyjności tego rozwiązania. Trybunał uchylił się jednak od rozstrzygnięcia tej kwestii uznając, że prezydent nie wskazał na wzorzec konstytucyjny, z którym powinna być badana ta instytucja²³⁴. Ponieważ wybory odbyły się wcześniej, niepełnosprawni wyborcy nie mogli głosować w ich trakcie przez pełnomocnika.

Wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji głosowania przez pełnomocnika nastąpiło w uchwalonej 19 listopada 2009 r. nowelizacji ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²³⁵. Prawo udzielenia takiego pełnomocnictwa uzyskali „wyborcy posiadający orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie organu rentowego bez względu na datę jego wydania, równoznaczne na mocy przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 z późn. zm.)”. Była to tzw. mała nowelizacja ordynacji wyborczych. Po raz pierwszy głosowano w ten sposób w wyborach prezydenckich w 2010 r.; w pierwszej turze głosowania skorzystało z tego prawa 6 456 wyborców, zaś w drugiej turze 11 613 wyborców²³⁶.

Głosowanie przez pełnomocnika zostało następnie utrzymane w Kodeksie wyborczym (Rozdział 7 w Dziale 1), przy czym zostało rozszerzone również na wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat (art. 54 § 3). Zostało ono jednak (podobnie jak kilka innych rozwiązań, m.in. możliwość przeprowadzenia dwudniowego głosowania czy głosowanie korespondencyjne) zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 20 lipca 2011 r. Trybunał stwierdził konstytucyjność tej instytucji²³⁷.

Można oczywiście zastanawiać się, czy przewidziana w art. 56 Kodeksu wyborczego procedura udzielania pełnomocnictwa do głosowania jest na tyle prosta, aby zachęcała do skorzystania z niej przez uprawnionego wyborcę. Nadmiar formalizmu jest jednak bez wątpienia zabezpieczeniem przed możliwymi narusze-

²³⁴ Wyrok z dnia 28 października 2009 r., sprawa o sygn. akt KP 3/09.

²³⁵ Dz. U. Nr 213, poz. 1651.

²³⁶ Podaję za: J. Zbieranek, *Alternatywne*, op. cit., s. 108.

²³⁷ Sygn. akt K 9/11.

niami prawa podczas takiego głosowania. Zasadne wydaje się również wyłączenie głosowania za pośrednictwem pełnomocnika przewidziane w art. 54 § 4 Kodeksu wyborczego (odrębne obwody głosowania, obwody głosowania za granicą i na polskich statkach morskich). W moim przekonaniu należy jednak zastanowić się nad sensem utrzymywania tej instytucji w przypadku możliwości głosowania przez wyborców wskazanych w art. 54 Kodeksu wyborczego w drodze głosowania korespondencyjnego, a więc za jej utrzymaniem podczas wyborów samorządowych.

Zgola inaczej przedstawia się kwestia ustanowienia w Polsce możliwości głosowania korespondencyjnego, polegającego na tym, że wyborca na swój wniosek otrzymuje w określonym czasie przed dniem głosowania podczas wyborów czy referendum kartę do głosowania (oraz ewentualnie również inne materiały niezbędne do głosowania), którą po wypełnieniu przekazuje w określonym prawem terminie i sposobie na adres właściwego organu wyborczego. Jest to rozwiązanie znane w wielu państwach.

W Polsce możliwość głosowania korespondencyjnego znalazła się po raz pierwszy w 2003 r. w projekcie ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego. Pomimo uchwalenia tego rozwiązania przez Sejm, niedopracowanie tej propozycji sprawiło, że Senat wykreślił tę propozycję z ustawy, zaś Sejm tej poprawki nie odrzucił. Tym samym do ustanowienia głosowania korespondencyjnego wówczas nie doszło.

Możliwości głosowania korespondencyjnego nie przewidywał również zgłoszony w 2008 r. projekt Kodeksu wyborczego. I chociaż w toku dalszych prac w Sejmie zastanawiano się nad tą instytucją, nie została ona przedstawiona w sprawozdaniu podczas drugiego czytania projektu tej ustawy. Dostyc niespodziewana propozycja ustanowienia tego alternatywnego sposobu głosowania została natomiast zgłoszona 1 grudnia 2010 r. w trakcie drugiego czytania²³⁸. Głosować w ten sposób mieli wyłącznie wyborcy przebywający za granicą. Rozwiązanie to spotkało się z powszechną akceptacją w Sejmie i w Senacie i tym samym możliwość takiego głosowania została ustanowiona w Kodeksie wyborczym²³⁹.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego dokonana 27 maja 2011 r., a więc jeszcze przed jego wejściem w życie, rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego również na osoby niepełnosprawne o znacznym lub umiarkowanym

²³⁸ Stosowne przepisy zostały opracowane jesienią 2010 r. w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych, który przekonał do tej idei posłów z Klubu Platformy Obywatelskiej.

²³⁹ Szerzej na temat prac nad tą ustawą i przyjętym wówczas rozwiązaniem zob. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, [w:] *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu*. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka, Gdańsk 2012, s. 295-304.

stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. W literaturze przedmiotu zasadnie krytykuje się, dlaczego nowelizacja ta nie otworzyła takiej możliwości głosowania również na osoby starsze, tym bardziej, że mają one możliwość głosowania przez pełnomocnika²⁴⁰.

Wcześniej jednak (jeszcze przed tą nowelizacją) możliwość głosowania korespondencyjnego za granicą została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego jako naruszająca przede wszystkim zasadę tajności głosowania. W przywołanym już wyroku w sprawie o sygn. akt K 9/11 Trybunał nie podzielił tego poglądu, uznając, iż wyborca decydując się „na głosowanie poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, świadomie rezygnuje z [...] gwarancji tajności głosowania stworzonej przez państwo, przejmując jednocześnie obowiązek zorganizowania sobie we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania”. Trzeba też powiedzieć, iż już podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r., kiedy można było głosować w ten sposób po raz pierwszy, za granicą zagłosowało korespondencyjnie ponad 17 tys. wyborców²⁴¹ spośród 22 893, którzy wyrazili taką chęć. W kraju zagłosowało natomiast w ten sposób 801 wyborców.

Te pozytywne doświadczenia sprawiły, że 8 sierpnia 2013 r. grupa posłów z Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska zgłosiła projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego rozszerzający możliwość głosowania korespondencyjnego na wszystkich wyborców. Trudno jednak uznać tę propozycję za przemyślaną²⁴². Stąd też w trakcie prac odrzucono możliwość takiego głosowania podczas wszystkich wyborów samorządowych. Nie jestem przekonany odnośnie do trafności takiego rozwiązania, zadecydowały bowiem o tym bardziej kwestie związane z ułatwieniem prac komisji wyborczych niż rzeczywiste przeszkody przemawiające przeciwko takiemu sposobowi głosowania. Realne niebezpieczeństwo korupcji czy innych nadużyć zmieniających wynik głosowania i wynik wyborów występuje bowiem tylko w przypadku wyborów do rad gmin (i to z niewielką liczbą wyborców), nie zaś podczas wyborów do rad powiatów czy sejmików województw.

W następstwie nowelizacji Kodeksu wyborczego aktualnie połączono wszystkie przepisy regulujące głosowanie korespondencyjne w jednym rozdziale 6a obejmującym całość procedur odnoszących się do głosowania korespondencyjnego.

²⁴⁰ Zob. R. Kropiwnicki, *Głosowanie korespondencyjne w Kodeksie wyborczym*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz (red.), *Aktualne ...*, s. 228.

²⁴¹ 17 161 w wyborach do Sejmu i 17 061 w wyborach do Senatu. Podaję za: J. Zbieranek, *Alternatywne ...*, s. 176-177.

²⁴² Przeciwno takiemu rozwiązaniu opowiadałem się już znacznie wcześniej. Zob. K. Skotnicki, *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska, *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Warszawa 2010, s. 119-120.

Moim celem nie jest szczegółowe omawianie trybu postępowania w przypadku tego alternatywnego sposobu głosowania, odnosząc się jednak do niego jako jednego z istotniejszych osiągnięć polskiego prawa wyborczego chciałbym zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, jest to znaczenie oświadczeń o osobistym i tajnym głosowaniu. Mam świadomość, iż to ich brak w pakietach zwrotnych najczęściej powoduje, że oddane w ten sposób głosy nie mogą być uwzględniane podczas ustalania wyników wyborów. Uważam jednak, iż odstąpić od tego rozwiązania nie można, gdyż stanowi ono istotną gwarancję przed zarzutem naruszenia zasad prawa wyborczego. Moje wątpliwości budzi natomiast jedna z form dostarczenia koperty zwrotnej do obwodowej komisji wyborczej, a mianowicie jej osobistego nadania na poczcie (pomijam kwestię zwrotu tej koperty przez osoby niepełnosprawne). W moim przekonaniu jest to nadmierny rygoryzm, zwłaszcza iż obejmuje on również wskazanie ostatniego dnia roboczego przed dniem głosowania, w którym można to uczynić, różnym przy tym w zależności od tego, czy wyborca oddaje przesyłkę w gminie, w której jest ujęty w rejestrze wyborców, czy poza jej obszarem. Minimalnym uproszczeniem powinno być dlatego umożliwienie czynienia tego również przez inne osoby, sądzę także, że można zastanowić się nad dopuszczeniem wrzucania tych przesyłek do skrzynek nadawczych.

Znaczna liczba głosów oddawanych korespondencyjnie podczas wyborów prezydenckich²⁴³ i parlamentarnych w 2015 r. dowodzi słuszności wprowadzenia tego alternatywnego sposobu głosowania.

W związku z alternatywnymi sposobami głosowania widoczny jest jednak brak wprowadzenia w polskim prawie wyborczym możliwości głosowania drogą elektroniczną lub poprzez głosowanie internetowe (tzw. *e-voting*). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na te nowoczesne sposoby głosowania już od dawna²⁴⁴. Na ogół są to jednak raczej głównie ogólne i teoretyczne dywagacje. Wnikliwszej analizie należy natomiast poddać kwestię zabezpieczeń uczciwości wyborów przeprowadzanych z ich zastosowaniem, aby były one wiarygodne. Wyraźnie pokazują to wyroki niektórych sądów konstytucyjnych, w których wskazywana jest

²⁴³ W drugiej turze oddano ich łącznie blisko 68 000, w tym ponad 39 000 w kraju.

²⁴⁴ Zob. np. K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 35-48 i zamieszczone następnie „Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie prawnych, praktycznych i technicznych standardów głosowania elektronicznego”; R. Balicki, A. Preisner, *E-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne ...*, op. cit.; M.P. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, 79-90; J. Rzucidło, *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Wyborcze” 2013, tom XV, s. 67-91; M. Zieliński, *Racja Bytu głosowania elektronicznego*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne ...*, s. 471-482.

konieczność ustanawiania takich konstrukcji e-votingu, które zapewnią rzetelność przeprowadzania wyborów i stosowną weryfikację tego procesu²⁴⁵.

5. Wskazując na najważniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym ostatnich dwudziestu pięciu lat bezsprzecznie należy również bardzo wyraźnie zwrócić uwagę na zbudowanie administracji wyborczej (w znaczeniu podmiotowym, jako organy wyborcze i przedmiotowym, czyli organizowanie i przeprowadzenie wyborów) oraz wyborczego aparatu pomocniczego, które wspólnie tworzą jednolitą strukturę państwowych służb wyborczych²⁴⁶. Nie wnikając w szczegółowe rozważania nad modelami organizacji administracji wyborczej, generalnie polski model należy uznać za model administracji niezależnej²⁴⁷, co jest jego niewątpliwą wielką wartością.

Rozważania na ten temat należy rozpocząć od odniesienia się do Państwowej Komisji Wyborczej. Organ o takiej nazwie funkcjonował już w okresie międzywojennym, na gruncie ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 lipca 1922 r.²⁴⁸. Był to jednak organ polityczny, w którym zasiadali przedstawiciele 8 najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu. Podobnie było również po II wojnie światowej. Polityczny charakter miała jeszcze Państwowa Komisja Wyborcza powołana w związku z wyborami z 4 czerwca 1989 r. Wśród zasiadających w jej składzie członków „Solidarności” zrodziła się wówczas idea, aby nadzór nad przebiegiem wyborów przejęli przedstawiciele trzeciej władzy²⁴⁹. Sprawilo to, że na mocy ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁵⁰ doszło do utworzenia PKW składającej się z 15 sędziów, po 5 z Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stały charakter temu organowi nadała jednak dopiero ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²⁵¹. Zmniejszono wówczas liczbę jego członków do 9, po 3 z Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Byli oni powoływani przez Prezydenta RP na wniosek prezesów tych sądów, co sprawia, iż uprawnienie głowy państwa sprowadzało się w tym przypadku wyłącznie do samej nominacji²⁵². Roz-

²⁴⁵ Zob. szerzej: M. Rulka, *Orzecznictwo dotyczące konstytucyjności regulacji umożliwiających głosowanie elektroniczne (Niemcy, Austria, Estonia Indie)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, Nr 6, s. 217-228.

²⁴⁶ Zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 13-14.

²⁴⁷ Tamże, s. 43.

²⁴⁸ Dz. U. Nr 66, poz. 590.

²⁴⁹ Zob. A. Zoll, *Moje wybory*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 13.

²⁵⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 398.

²⁵¹ Dz. U. Nr 59, poz. 252.

²⁵² Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, pod redakcją Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 158.

szerzenie właściwości Państwowej Komisji Wyborczej na wszystkie wybory i uczynienie z niego stałego organu wyborczego nastąpiło jednak dopiero na mocy ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²⁵³. Kolejne ustawy wyborcze rozszerzały jej właściwość na wszystkie wybierane w Polsce organy, zaś szczególne miejsce zajmuje wśród nich oczywiście Kodeks wyborczy, zgodnie z którym jest to stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Jego uprawnienia uregulowane są ponadto w kilku innych ustawach, a mianowicie: ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych²⁵⁴, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁵⁵, ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli²⁵⁶, ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²⁵⁷ i ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym.²⁵⁸

Niewątpliwą ułomnością w regulacji Państwowej Komisji Wyborczej jest to, że, chociaż było to rozważane w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nie jest to organ konstytucyjny²⁵⁹. Potrzeba konstytucjonalizacji tego organu jest jednak bardzo wyraźnie sygnalizowana zarówno przez teoretyków prawa wyborczego, jak i przedstawicieli praktyki wyborczej²⁶⁰. Przemawia za tym wiele argumentów, a w szczególności charakter tego organu, jego stale poszerzające się zadania, uprawnienia w zakresie stanowienia prawa²⁶¹, jak i zabezpieczenie się przed jego likwidacją bądź zmianami w składzie i dążeniem do jego upolitycznienia. Konstytucjonalizacja centralnego organu wyborczego jest zresztą, za-

²⁵³ Dz. U. Nr 45, poz. 205.

²⁵⁴ Tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924.

²⁵⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

²⁵⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 688.

²⁵⁷ Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 706.

²⁵⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507, Nr 85, poz. 782, z 2007 r. Nr 112, poz. 766, z 2009 r. Nr 68, poz. 573, Nr 202, poz. 1547, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 106, poz. 622, Nr 147, poz. 881.

²⁵⁹ W głosowaniu w dniu 17 października 1995 r., przeciwko konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej opowiedziało się 13 posłów, 12 było za tym rozwiązaniem, zaś 5 wstrzymało się od głosu. Zob. F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy ...*, op. cit., s. 239 i n.

²⁶⁰ Zob. np. tamże, s. 237 i n.; S. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Judices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2007, s. 97; K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, [w:] *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015, s. 37-42.

²⁶¹ A. Pyrzyńska, *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa*, [w:] *Źródła Prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji* pod. red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013, s. 154.

sadnie, obserwowaną obecnie na świecie (mniej w Europie) tendencją²⁶². Opowiadając się za konstytucjonalizacją PKW mam świadomość, że istnieje wiele modeli centralnego organu wyborczego²⁶³, jej uregulowania w ustawie zasadniczej należy jednak dokonać nawet wówczas, gdyby zostały wprowadzone zmiany w jej składzie.

Udział sędziów w organach wyborczych nie ogranicza się jednak wyłącznie do składu Państwowej Komisji Wyborczej. Sędziami są również komisarze wyborczy, sędziowie wchodzi również w skład innych komisji wyborczych.

Komisarze wyborczy stali się stałymi jednoosobowymi kadencyjnymi organami wyborczymi na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP.²⁶⁴ Było to następstwem pozytywnych doświadczeń z wyborów do rad gmin w 1990 r.²⁶⁵ Powoływani są na pięcioletnie kadencje przez PKW na wniosek Ministra Sprawiedliwości (obecnie możliwe jest tylko jednokrotne ponowne powołanie). Kolejne ordynacje poszerzały ich kompetencje, zaś ustawa z 15 lutego 2002 r. zmieniająca ustawy: o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o referendum lokalnym²⁶⁶ uczyniła komisarza wyborczego pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej na obszarze części jednego województwa.²⁶⁷ Oznacza to, że nie podlega on wojewodzie, jak i organom samorządu terytorialnego. Konstrukcję tę umocnił Kodeks wyborczy. Wśród wielu zadań, które spoczywają na komisarzach, przede wszystkim wskazywane jest sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 167 § 1 pkt 1). Należy jednak żałować, że ustawodawca nie określił jego podmiotowego zakresu²⁶⁸. Wykonując te zadania komisarze tracą atrybut niezawisłości sędziowskiej, o czym czasami niektórzy z nich zdają się zapominać.

Wyłącznie sędziowski jest również skład okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, przy czym z urzędu na ich czele stoi komisarz wyborczy. Natomiast w przypadku terytorialnych komisji wyborczych sędziowie są z urzędu prze-

²⁶² Zob. P. Uziębło, *Prawo wyborcze*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 689.

²⁶³ Zob. K. Skotnicki, *Centralne organy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości*, Księga Jubileuszowa w 70. Rocznice urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2012.

²⁶⁴ Dz. U. Nr 53, poz. 227.

²⁶⁵ Szerzej na ten temat zob. B. Tokaj, *Pozycja prawna, rola i zadania komisarza wyborczego*, „Przegląd Wyborczy” 2008, nr 9-10, s. 16-17.

²⁶⁶ Dz. U. Nr 23, poz. 220.

²⁶⁷ Zob. B. Szcześniak, *Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian*, [w:] *Demokratyczne standardy ...*, op. cit., s. 337-359.

²⁶⁸ Zob. B. Banaszak, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz, art. 167, Nb 1*, Warszawa 2015.

wodniczącymi wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych oraz komisji w miastach na prawach powiatu.

W administracji wyborczej niewątpliwie szczególną rolę odgrywa wyborczy aparat pomocniczy, którym jest Krajowe Biuro Wyborcze. Powstało ono na mocy art. 55 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. Zapewnia ono obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych, a także warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendum. Pracą Biura kieruje Szef Krajowego Biura Wyborczego powoływany i odwoływany przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek jej przewodniczącego. Konstrukcja ta niewątpliwie uniezależnia aparat pomocniczy od wpływów politycznych i dlatego zasługuje na szczególną ochronę. Jednostkami organizacyjnymi KBW są zespoły i delegatury. Pracownicy KBW, podobnie jak Szef KBW, nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej. Stanowią oni wysoko wyspecjalizowaną profesjonalną kadrę urzędników, których bezstronność jest jedną z najważniejszych gwarancji rzetelności przeprowadzanych wyborów. Tej rzeszy bardzo zaangażowanych pracowników warszawskiej centrali i delegatur praca stanowi bez wątpienia jedno z największych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowej i jej bardzo wysokiej oceny absolutnie nie zmienia niepowodzenie z liczeniem głosów podczas wyborów samorządowych w 2014 roku.

Omawiając administrację wyborczą jako jedno z najistotniejszych osiągnięć zmian w polskim prawie wyborczym ostatniego ćwierćwiecza, nie sposób wreszcie nie wspomnieć o pełnomocnikach do spraw wyborów – urzędnikach wyborczych. Ich utworzenie związane jest z zadaniami spoczywającymi podczas wyborów na wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województw. Instytucję tę powołała do życia ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (art. 23 ust. 2) przewidująca możliwość ustanowienia przez te organy wykonawcze samorządu terytorialnego takich urzędników²⁶⁹. Obecnie podstawę ich ustanawiania przewiduje art. 181 Kodeksu wyborczego. Należy też pamiętać, że w swoich urzędach pełnią oni bardzo istotną rolę koordynatorów pracy podlegającej im grupy osób.

Ustanowienie w jednostce samorządu terytorialnego urzędnika wyborczego poprzedzone jest zawarciem przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa porozumienia z dyrektorem właściwej delega-

²⁶⁹ Na temat kształtowania się tej instytucji i etapów dochodzenia do niej zob. G. Majerowska-Dudek, *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokratyczne standardy ...*, op. cit., s. 211.

tury Krajowego Biura Wyborczego upoważnionym w tym celu przez Szefa KBW. Ma ono ogólny i ramowy charakter i spełnia cechy porozumienia administracyjnego jako jednej z form działania administracji państwowej. Samo ustanowienie takiego urzędnika dokonywane jest odrębnym aktem (najczęściej zarządzeniem) stanowiącym załącznik do tego porozumienia.

Zasadność ustanawiania pełnomocników do spraw wyborów – urzędników wyborczych jest ze wszech miar słuszna i przemawia za tym wielość zadań w okresie wyborów i referendum i związane z tym nieprzekraczalne terminy na ich wykonanie. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że są one realizowane nie tylko podczas wyborów samorządowych, co można mylnie odczytać z treści art. 181 Kodeksu²⁷⁰. Można dlatego żałować, że jego ustanowienie jest fakultatywne a nie obligatoryjne, co sprawia, że nie jest on powoływany we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, chociaż w zdecydowanej większości. Pomimo to jest to jednak bez wątpienia kilkutyśięczna grupa osób. Słusznie oczekuje się również, że powinny być to osoby mogące podejmować decyzję, a więc na tyle wysoko usytuowane w hierarchii danego urzędu, aby miały rzeczywisty, a nie jedynie teoretyczny wpływ na realizację zadań wyborczych²⁷¹. Dobrze dlatego jest, że bardzo często funkcja ta powierzana jest sekretarzom gmin, ale z drugiej strony należy pamiętać, że osoba ta może zmieniać się w kolejnych kadencjach samorządu terytorialnego. Należy też żałować, że instytucja pełnomocników do spraw wyborów – urzędników wyborczych nie doczekała się, jak dotąd, zasługującej na to analizy ze strony przedstawicieli doktryny.

6. Konkludując rozważania o najważniejszych osiągnięciach polskiego prawa wyborczego w ostatnim ćwierćwieczu należy generalnie stwierdzić, że stanowią one jedno z większych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowej. Jest to niesłychanie ważne, gdyż nie bez racji prawo wyborcze uważane jest przez konstytucjonalistów i politologów, ale również przez polityków za jądro całego systemu politycznego państwa. Nie może dlatego dziwić, że jest ono również najbardziej dynamiczną częścią prawa konstytucyjnego. Poszukiwanie nowych rozwiązań czy instytucji służących sprawiedliwości, uczciwości i sprawności wyborów jest więc

²⁷⁰ Bardzo trafnie zwraca na to uwagę internetowy Serwis samorządowy, który przywołuje B. Banaszak. Zob. B. Banaszak, [w:] *Komentarz ...*, op. cit., art. 181, Nb 3.

²⁷¹ Zob. A.B. Chorbińska, *Status i zadania pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego na tle piętnastoletnich doświadczeń Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Koninie*, Łódź 2014, s. 23 (praca zaliczeniowa napisana podczas Podyplomowego Studium Prawa Wyborczego prowadzonego przez Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego).

zrozumiałe. Ważne jest natomiast, aby nie służyły one jedynie doraźnym korzyściom politycznym sił rządzących aktualnie w państwie.

*Krzysztof Skotnicki – Prof. zw. dr hab., Kierownik Centrum Studiów
Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego*

prof. Jerzy STĘPIEŃ

Zaczęło się jednak od samorządu

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, Pan Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku Wojciech Hermeliński zwrócił się do mnie z propozycją udziału w konferencji jubileuszowej „pod hasłem: 25-lecie demokratycznego prawa wyborczego i administracji wyborczej w Polsce (1991-201), która odbędzie się 23 czerwca 2016 r. na Zamku Królewskim w Warszawie”, a także - o przygotowanie do wydawnictwa przedkonferencyjnego „referatu, wspomnień, refleksji związanych z tematem konferencji”.

Jestem przekonany, że ta propozycja związana jest z faktem, że w latach 1990-1993 pełniłem funkcję Generalnego Komisarza Wyborczego jako organizatora pierwszych wyborów samorządowych z 27 maja 1990 roku. Oczywiście, doskonale pamiętam wszystkie istotne fakty i okoliczności towarzyszące tamtym wyborom²⁷², ale jak się okazuje żyłem do niedawna w mylnym przekonaniu, że tamte pierwsze wybory lokalne uważane są za w pełni demokratyczne przez wszystkich – także i w Polsce. Nie miała wątpliwości co do ich charakteru na przykład Rada Europy, która zaakceptowała w pełni Raport Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych, podkreślający w jego konkluzji, że wybory samorządowe z dnia 27 maja 1990 r. były w „pełni demokratyczne, wolne, sprawiedliwe i bardzo dobrze zorganizowane”. Raport ten został sporządzony na podstawie bezpośrednich, osobistych obserwacji ekspertów i członków Stałej Konferencji, którzy wizytowali w czasie tych wyborów nasz Kraj. Gdyby tak nie było, Polska nie mogłaby stać się członkiem Rady Europy już w 1993 r. – wszak warunkiem przystąpienia i przyjęcia do Rady Europy jest przeprowadzenie wolnych wyborów zarówno do parlamentu krajowego, jak i do funkcjonującej najbliższej obywateli struktury władzy publicznej. Pamiętajmy bowiem, że drugie wybory samorządowe odbyły się dopiero w 1994 roku. Na konferencji prasowej zorganizowanej następnego dnia po wyborach obserwatorzy z ramienia RE oświadczyli, że „akt wyborczy został spełniony w sposób całkowicie zgodny z zasadami demokratycznymi”.²⁷³ Okazuje się jednak, że tej opinii nie podziela się w Polsce – i to w imieniu najważniejszego w Polsce organu wyborczego.

Wydawało mi się także, ba, byłem co do tego całkowicie przekonany, że mój mandat senatora powierzony mi w wyniku wyborów z 4 czerwca 1989 r. był

²⁷² Najistotniejsze informacje związane z organizacją pierwszych wyborów samorządowych przytoczyłem w publikacji „Sędziowie kustoszami wyborów”, zamieszczonej w Księdze Pamiątkowej Państwowej Komisji Wyborczej z 2007 r. pod tytułem „Pierwsze wolne wybory”, s. 249-259.

²⁷³ Pisałem o tym szerzej w publikacji cyt. w odnośniku 271.

także zdobyty w wyborach całkowicie wolnych i demokratycznych. Okazuje się, że również powinienem mieć tu wątpliwości, a nawet pewność, że tak nie było, skoro demokratyczne prawo wyborcze miało powstać dopiero w 1991 roku. W świetle takiej konstatacji nie powinienem chyba w ogóle zabierać głosu, bo to, co miałbym w ogóle interesującego do powiedzenia, dotyczy głównie lat 1989-90, postanowiłem jednak mimo to, a może nawet przede wszystkim dlatego, nadesłać do wydawnictwa przedkonferencyjnego moje uwagi na temat samorządowego prawa wyborczego i jego ewolucji w minionym 26-leciu – niezależnie od tego, czy zwrócono się do mnie o przygotowanie publikacji w wyniku niefrasobliwej pomyłki, czy też ze świadomością, że wobec takiej periodyzacji naszego prawa wyborczego, a tym samym także naszej najnowszej historii, moja wypowiedź będzie dotyczyć tylko okresu po 1991 roku.

Nie, nie będzie dotyczyć tylko czasu po 1991 roku. I to z kilku powodów. Upieram się przede wszystkim, że jeśli już mowa o jubileuszu 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego, to powinno się liczyć bez wątpienia początek tego okresu od uchwalenia przez Sejm ordynacji wyborczej do rad gmin, a było to 8 marca 1990 roku. Nie zapominajmy także o ordynacji wyborczej dla wyborów prezydenckich, które odbyły się jesienią 1990 roku. Lech Wałęsa, pierwszy prezydent z wolnych wyborów, został zapamiętany przecież przez cały świat jako pierwszy polski prezydent wybrany demokratycznie w wyborach powszechnych. A czy mógłby zostać demokratycznie wybrany bez demokratycznej podstawy prawnej w postaci demokratycznego prawa? Chyba, że chcemy już nieodwołalnie o pierwszych powszechnych wyborach prezydenckich zapomnieć, tak jak przed laty mieliśmy zapomnieć o Protopopowych.²⁷⁴

Zacznijmy od wyborów samorządowych. Pierwsze wybory do rad gmin odbyły się w atmosferze całkowitej wolności. Nie było żadnych ograniczeń prawnych dyskryminujących jakąkolwiek partię czy ugrupowanie, nie było żadnych utrudnień z dostępem do elektronicznych mediów publicznych (innych wówczas, jak wiadomo, jeszcze nie było). Frekwencja wyborcza, co prawda, nie była zadowalająca, sięgała ledwie 42%, ale aktywność w wyborach lokalnych nigdy później też nie była wysoka; tamten poziom przekroczy nieznacznie dopiero w wyborach z

²⁷⁴ Młodszym czytelników przypomnijmy, że było to słynne małżeństwo radzieckich łyżwiarzy figurowych (Ludmiły i Olega), którzy po zdobyciu kolejnego mistrzostwa świata zdecydowali się w 1979 r. pozostać na Zachodzie. W prasie radzieckiej ukazał się na ten temat artykuł o tytule „Zapomnieć o Protopopowych”, który jako inspiracja do niezliczonych dowcipów dochrapał się szybko pozycji skrzydlatego słowa.

2015 roku. Wysoka frekwencja zawsze powinna cieszyć, ale nie ona przecież kwalifikuje akt wyborczy do katalogu elekcji z zachowaniem reguł demokratycznych.

Co do tego, że pierwsze po 89 r. wybory samorządowe były w pełni demokratyczne wątpliwości być nie może i jak dotąd nikt wprost żadnych obiekcji w odniesieniu do tego w Polsce nie zgłaszał. Może i można uznać moje wcześniejsze uwagi za objaw przewrażliwienia sprowokowanego - niech by się tak właśnie okazało - niezamierzoną niezręcznością w sformułowaniu tytułu Konferencji jubileuszowej. Co najwyżej miałyby to wówczas dowodzić, że samorząd terytorialny w Polsce nie wszędzie się przyjął, a już na pewno nie w Warszawie, ale na wszelki wypadek warto tezę o demokratycznej prawomocności wyborów samorządowych mocno w tym miejscu wyeksplikować – także z myślą o przyszłości, by podobne, tym razem już poważne zakusy na dotychczasową prawdziwą periodyzację systemu prawa wyborczego w Polsce już nikomu do głowy nie przychodziły.

Pod kuratelą Rady Europy

Przypomnijmy więc najważniejsze fakty: O kształt ordynacji samorządowej toczył się w parlamencie i poza nim autentyczny spór co najmniej już od jesieni 1989 r., kiedy to w trakcie prac senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego pod moim już przewodnictwem²⁷⁵ przedstawiona została pierwsza koncepcja samorządowego prawa wyborczego, przewidująca wybory większościowe z zasadą okręgów jednomandatowych. Taka koncepcja wyborów lokalnych stała się podstawą projektu ordynacji wyborczej przyjętego przez Senat 19 stycznia 1990 r., ale ostatecznie kilka tygodni później (8 marca 1990 r.) Sejm zdecydował o ordynacji z okręgami jednomandatowymi, ale tylko w odniesieniu do gmin do 40 tysięcy mieszkańców oraz z okręgami wielomandatowymi dla gmin powyżej tej granicy. Mandaty miały być w tych okręgach dzielone według tzw. zmodyfikowanego systemu Sainte-Laguë, z dzielnikiem w postaci kolejnych nieparzystych liczb całkowitych, z wyjątkiem pierwszej, która wynosi 1,4.

Polska nie była wówczas jeszcze członkiem Rady Europy, ale w związku z tym, że projekty prawa samorządowego komisja senacka przesłała do niej z prośbą o opinię, zostaliśmy na początku lutego 1990 r. wraz z prof. Michałem Kuleszą, koordynatorem zespołu ekspertów komisji senackiej, zaproszeni przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych do Strasburga na specjalnie zwołane w tym celu seminarium, w trakcie którego przedstawialiśmy pogłębione uzasadnienie naszych rozwiązań. Spotkanie, podczas którego omawiane były również kwestie pra-

²⁷⁵ Zastąpiłem na tym stanowisku prof. Jerzego Regulskiego z końcem września '89, w momencie kiedy Profesor został Pełnomocnikiem Rządu ds. Samorządu Terytorialnego w rządzie Tadeusza Mazowieckiego.

wa wyborczego, trwało kilka godzin. Wtedy dopiero też dowiedzieliśmy się o istnieniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, którą Polska podpisze i ratyfikuje dopiero w 1993 roku²⁷⁶. Był to dokument stosunkowo świeżej daty, bo z 1985 r., ale proces ratyfikowania Karty jako konwencji dopiero na dobrą sprawę się zaczął. O wadze tego dokumentu i sporach wokół niego świadczy fakt, że prace nad jego koncepcją zaczęły się w 1950 r., tzn. niemal na drugi dzień po powstaniu Rady Europy (1949). Ironią losu jest to, że w owym 1950 r. zlikwidowane zostały w Polsce resztki przedwojennego samorządu terytorialnego. Usunięto nawet z systemu prawa samo to pojęcie, bo w myśl centralistycznej wizji państwa na modłę radziecką samorząd terytorialny to przecież w takim państwie *contradictio in adiecto*. W trakcie obrad tego gremium, ponieważ znaleźliśmy już termin wyborów wyznaczonych na 27 maja 1990, zrodziła się myśl zaproszenia przedstawicieli Stałej Konferencji w charakterze obserwatorów wyborów samorządowych, o co po powrocie do Polski wystaraliśmy się w MSZ-cie.

Po przyjęciu naszych projektów przez Sejm²⁷⁷, łącznie z nowelizacją konstytucji, byłem przekonany, że po niemal rocznym bardzo intensywnym zajmowaniu się pracami koncepcyjnymi legislacyjnymi w sprawie samorządu będę miał chwilę wytchnienia. Były to próżne nadzieje, ponieważ już 17 marca zostałem powołany przez premiera na stanowisko Generalnego Komisarza Wyborczego na blisko 4-letnią kadencję. Pierwszym kandydatem na to stanowisko był prof. Walerian Pańko, przewodniczący sejmowej Nadzwyczajnej Komisji ds. Samorządu Terytorialnego. Już po Jego tragicznej śmierci jesienią 1991 r. dowiedziałem się z jednego z opublikowanych po tej dacie Jego wywiadów, że odmawiając przyjęcia tej funkcji zaproponował premierowi Mazowieckiemu moją kandydaturę. Wkrótce został prezesem NIK-u, a ja nigdy nie zdołałem już Mu podziękować za tę ważną dla mnie sugestię, a miała ona decydujący wpływ na moje dalsze życie publiczne.

Tadeusz Mazowiecki rozmawiał ze mną w przeddzień powoła na GKW, a przy okazji odbioru pisemnego dokumentu w tej kwestii z datą 17 marca dowiedziałem się, że w budżecie na wybory zarezerwowana została kwota 130 miliardów złotych, co odpowiadałoby po denominacji kwocie 13 milionów zł. – a pamiętajmy, że inflacja dopiero się na dobre rozkręcała. Ta kwota nie była dla mnie zaskoczeniem, ponieważ jeszcze w listopadzie 1989 r., za sugestią naszego finansowego eksperta prof. Marii Gintowt-Jankowicz, zdołaliśmy zadbać o umieszczenie przez Ministerstwo Finansów odpowiedniej kwoty w rezerwie na 1990 rok. Pierwsza sie-

²⁷⁶ Dz.U. Nr 124 z 1993 r., poz.607

²⁷⁷ Nasze projekty prawa samorządowego zostały bardzo pozytywnie ocenione przez ekspertów Rady Europy, jako odpowiadające standardom EKSL, czemu dali wyraz w specjalnym piśmie skierowanym do Senatu. Było to przedmiotem olbrzymiej naszej satysfakcji – przecież projekty powstawały jeszcze „za żelazną kurtyną”, w oderwaniu od bieżących, bezpośrednich i równorzędnych kontaktów z zachodnimi ośrodkami myśli państwowej.

dziba biura GWK mieściła się przy ul. Żurawiej 4 a. O wyposażenie biura, funkcjonującego w ramach Urzędu Rady Ministrów, i całą jego organizację musieliśmy zadbać już sami. Wyjątkowo szczęśliwa pod tym względem była decyzja o powołaniu na dyrektora Biura nieżyjącego już niestety mec. Jerzego Kaczorka. Były sędzia i wieloletni pracownik departamentu prawnotraktatowego Rady Państwa okazał się osobą niezwykle operatywną nie tylko w tym początkowym organizacyjnym okresie - Jego wcześniejsze doświadczenia i rozeznanie wśród osób, które mogły wspomóc organizację wyborów, były bezcenne. Biuro GWK składało się z niewielkiego kilkunastoosobowego zespołu, kierowanego organizacyjnie przez dyrektora Jerzego Kaczorka, a merytorycznie przez Annę Lubaczewską, obsługę medialną sprawowało małżeństwo Joanny i Mateusza Wyrwichów; z czasem ten duet został wzmocniony przez red. Krzysztofa Burka. Od samego początku istniał w ramach Biura GWK trzyosobowy zespół informatyków (dr Andrzej Florczyk, Dariusz Kupiecki i Witold Łuczywo), wspomagany grupą młodych wolontariuszy.

Do daty wyborów pozostawało 70 dni, a czynności kalendarza wyborczego zajmowały 60 dni. W pierwszej kolejności należało przygotować budżet wyborczy oraz całą masę aktów normatywnych i wytycznych dla służb wyborczych. Dokumenty te powstawały we współpracy z Departamentem Prawnym ówczesnego Urzędu Rady Ministrów, kierowanym przez dyrektora Macieja Granieckiego. Miałem przyjemność po raz pierwszy wówczas poznać Jego wyjątkowe kompetencje i życzliwość oraz tylko upewniać się od tamtej chwili z każdą Jego nową funkcją państwową, że jest wzorem prawdziwego *civil servant*'a.

Każdej osobie w Biurze warto by poświęcić choć akapit²⁷⁸, pracowaliśmy nie licząc czasu, a ponieważ wszystko był tworzone od początku, od pierwszych chwil też pracownicy merytoryczni byli w stanie zastępować się w bieżącej pracy. Tworzyło to bardzo dobrą atmosferę współpracy i przez to niezwykłą sprawność instytucji na podobieństwo takich, o których dziś czytam w najnowszych teoriach dotyczących pracy zespołowej. Był szef, ale go właściwie nie było, bo i tak każdy wiedział co, dlaczego i kiedy trzeba zrobić.

Głosowanie w dniu wyborów odbyło się właściwie bez żadnych zakłóceń. Okazało się też, że nie ma problemów ze stosowaniem prawa wyborczego. Nie odnotowano żadnego poważniejszego incydentu. W drugiej połowie dnia zaczęły nas natomiast bardzo niepokoić komunikaty o frekwencji wyborczej. Długo łudziliśmy się, że zasadnicza fala głosujących pojawi się pod koniec dnia. Tak się jednak nie stało, a ostatecznie poziom frekwencji ledwie przekroczył 42%. Niska frekwen-

²⁷⁸ Więcej informacji dotyczących organizacji Biura można znaleźć w cytowanym w przypisie 271 wspomnieniu. Niestety, nie żyją już Józef Skweres, a także niezapomniana i wyjątkowo ciepło przez cały zespół wspominana Lee Miller.

cja wyborcza była i jest nadal zmorą każdego wyborów w Polsce, ale rozpoznanie i diagnoza dlaczego tak się dzieje zdecydowanie wykracza poza kompetencje prawnika.

Pierwszy miesiąc po wyborach upłynął pod znakiem konstituowania się nowych władz lokalnych, a także wyborów zarządów, wójtów, burmistrzów i prezydentów, przy czym zarządy gmin wraz z ich przewodniczącymi wybierane były poprzez rady. Świeżo powołani szybko zorientowali się, że wraz z wejściem w życie ustawy o samorządzie gminnym zaczęła obowiązywać ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²⁷⁹, która przewidywała powołanie w województwach jednostek pomocniczych w postaci urzędów rejonowych. Szybko też przeciekło z kręgów rządowych, że planuje się powołanie nie więcej niż 150 takich jednostek, czyli dwukrotnie mniej niż w przeszłości było na tym szczeblu powiatów (320). W odbiorze społeczności lokalnych pozbawienie miejscowości, w której był niegdyś powiat, możliwości pojawienia się tu administracji ponadgminnej odczytywane było jako swoista forma degradacji, stąd niemal na drugi dzień po powołaniu zarządów gmin ruszyły do Warszawy delegacje żądające umieszczenia ich miejscowości na mapie przyszłych rejonów. Siatka rejonów powstała z dniem 1 września 1990 r. zasadniczo różniła się od planowanej. Rząd uległ naciskom oddolnym i utworzył 268 rejonów, co było dowodem, że w przyszłości jakkolwiek zmiana w strukturze administracji będzie musiała uwzględniać przywiązanie mieszkańców tych miejscowości do statusu jednostki ponadgminnej. Dwa lata później na tym tle pojawił się bardzo silny oddolny nacisk na usamorzędowanie tego szczebla administracji, jako już powiatu, co było bardzo wyraźną reakcją społeczną na próbę centralizacji administracji publicznej podjętej przez centrum natychmiast po odbudowie samorządności gminnej.

„Wojna na górze”

Te ważne dla nowej organizacji władz publicznych zdarzenia szybko jednak przyćmiły konflikty targające obozem „Solidarności” pod historycznym już powyższym hasłem. Jej konsekwencją był między innymi spór na tle wyboru prezydenta. Model wyboru głowy państwa, wprowadzony wraz z samą instytucją prezydenta nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r., przewidywał jego wybory przez Zgromadzenie Narodowe bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy członków połączonych izb. Na marginesie zanotujmy, że ordynacja wyborcza wyboru prezydenta z 17 lipca 1989 r. przyjęta w formie uchwały Zgro-

²⁷⁹ Dz.U. 1990, Nr 21 poz. 123.

madzenia Narodowego (dlaczego nie w formie ustawy Sejmu? - tak jak przed II wojną światową?) przyjmowała za podstawę głosy ważne, co oczywiście miało – jak wiemy – zasadniczy wpływ na ostateczny wynik wyborów: oddano wówczas 7 głosów nieważnych. Na pierwszym lub drugim posiedzeniu Senatu po wyborach jeden z senatorów ze Śląska, Leszek Piotrowski, odczytał rezolucję podpisaną przez grupę tamtejszych prawników, zwracających uwagę na istotną rozbieżność w tej tak istotnej kwestii pomiędzy treścią obowiązującej wówczas konstytucji i ordynacji. Spowodowało to konsternację na sali, ale ponieważ działo się to już w końcowej części posiedzenia, poświęconej oświadczeniom senatorów i poza czasem bezpośredniej transmisji telewizyjnej, ostatecznie zgodzono się z wnioskiem marszałka Andrzeja Stelmachowskiego, że dla zbadania tej kwestii należy powołać specjalną komisję. Komisja w tej sprawie nigdy nie została powołana, z czasem sprawa pod naporem bieżących problemów ucichła, potwierdzając trafność wypowiedzianej podobno przez Winstona Churchilla uwagi, że jeśli jakaś sprawa jest kłopotliwa, najlepiej uporać się z nią poprzez powołanie komisji.²⁸⁰

Przyspieszający w drugim półroczu 1990 r. bieg wypadków postawił niebawem na ostrzu noża kwestię wyborów prezydenckich. Do zmiany trybu wyboru prezydenta parło przede wszystkim środowisko polityczne związane z Tadeuszem Mazowieckim, proponując wybory powszechne głowy państwa w przekonaniu, że ten model wyborów będzie sprzyjał premierowi obecnemu często w telewizji, na którą rząd miał bezpośredni wpływ.²⁸¹ Było to przekonanie – jak się niebawem okazało – całkowicie bezpodstawne i rodzące wiele nowych problemów zarówno konstytucyjnych jak i czysto politycznych. Nie może jednak ulegać najmniejszej wątpliwości, że podobnie jak wybory samorządowe, również pierwsze powszechne wybory prezydenckie przeprowadzone zostały z zachowaniem wszelkich reguł demokratycznych i w atmosferze pełnej wolności.

Ustrojowe konwencje wyborów

Prawo wyborcze w Polsce nie jest stabilne – zarówno samorządowe, jak i parlamentarne, choć powinno się dążyć do zbudowania pewnych zasad wyborczych o długotrwałym charakterze i dzięki temu dobrze osadzonych w świadomości szerokich kręgów obywateli. Nie można bowiem wymagać od wyborców, by ich wiedza na temat mechanizmów legitymizowania władzy publicznej obejmowała np.

²⁸⁰ Wyborom prezydenckim z lipca 1989 r. poświęcił ostatnio wiele uwagi Andrzej Wielowieyski w autobiografii „Na przekór losowi”, szeroko opisując swoją rolę w przygotowaniu gruntu pod ten wybór, ale niestety wicemarszałek ówczesnego Senatu nie odniósł się w ogóle do tej drażliwej kwestii, rzutującej w zasadniczy sposób na legalność tego wyboru, a o statecznym wyniku wyborów zdecydowały nie głosy wstrzymujące się, jak się niemal powszechnie wówczas wydawało, ale właśnie głosy nieważnie oddane w liczbie siedmiu.

²⁸¹ Ustawa o radiofonii i telewizji ustanawiająca nowy porządek co do mediów elektronicznych powstanie dopiero w 1992 roku.

skomplikowane algorytmy ordynacji proporcjonalnej, a te są przecież decydujące dla rezultatu wyborów - szczególnie w przypadku organów przedstawicielskich. Nie zawsze nawet i politycy są w stanie właściwie przewidzieć skutki reguł prawa wyborczego i odpowiednio dostosować do nich własne działania. Doświadczyli tego dotkliwie i to nie raz. Wystarczy wspomnieć tu perypetie Katolickiego Komitetu Wyborczego „Ojczyzna” w 1993 r., czy ostatnio Zjednoczonej Lewicy w 2015. W obu przypadkach „zawiniła” tu koalicyjna forma połączonych partii i ugrupowań, w sytuacji kiedy przyjęcie przez te podmioty formy zwykłego komitetu prowadziło do sukcesu i całkowicie odmiennego w obu przypadkach kształtu politycznej sceny parlamentarnej.

Nie można także zapominać, że prawo wyborcze to nie tylko taki czy inny mechanizm czysto elekcyjny, ale także rzeczywistość mająca bezpośrednie skutki ustrojowe. Wszak pozycja ustrojowa na przykład głowy państwa zależy nie tylko od opisanych prawem jego kompetencji, ale także od modelu wyboru głowy państwa. W praktyce może się okazać, że nie tyle wynikające z uregulowań prawnych kompetencje będą tu decydujące, ale właśnie sposób wyboru - powszechny czy pośredni i on ostatecznie określi realną pozycję głowy państwa, jej relacje z innymi organami i styl sprawowania władzy.

Z pewnością było też poważnym błędem potraktowanie wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów jako czystego niemal problemu wyłącznie prawa wyborczego w 1994 r., kiedy to po raz pierwszy wprowadzono mechanizm wyboru przewodniczących zarządów gmin poprzez wybory bezpośrednie. Nowelizacja ustawodawstwa samorządowego zmierzająca wówczas do wprowadzenia bezpośrednich wyborów tych organów bez jednoczesnej odpowiedniej przebudowy ustroju gminy została zawetowana przez prezydenta. Po kilku latach wrócono do tego pomysłu (2002), tym razem skutecznie, ale jednocześnie doprowadzono w ten sposób do całkowitego rozregulowania stosunków pomiędzy organami gmin. Po kilkunastu latach funkcjonowania zmienionego głównie prawem wyborczym ustroju gminy nikt dziś nie ma już wątpliwości, że wywołano w ten sposób efekt zmarginalizowania rad gmin i stworzono warunki dla powstania szeregu zjawisk patologicznych.²⁸²

Co ważniejsze: wyniki głosowania czy wyborów?

Warto na koniec powyższych refleksji zwrócić uwagę, że odczytywanie aktu wyborczego wyłącznie poprzez wynik wyborów, będących rezultatem przeli-

²⁸² Por.: Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, rozdział IV; Samorząd terytorialny w Polsce. Raport. Uniwersytet Łódzki, 2014; Samorząd 3.0, Raport Forum, Od-nowa, Warszawa 2013

czenia głosów na mandaty, może być zawodne. O sile danego ugrupowania nie musi stanowić wyłącznie liczba uzyskanych mandatów. Za zdobytych przez ugrupowania polityczne mandatami stoją wyborcy, ale nie w proporcji do liczby zdobytych mandatów, ale z uwzględnieniem ich realnej siły - liczebnej i merytorycznej.

Z tego punktu widzenia mogło się wydawać, że wynik wyborów z 4 czerwca 1989 r. będzie miał bezpośredni i decydujący wpływ na osobowy kształt tzw. parlamentu okrągłostołowego (kontraktowego). Jak wiadomo głosowano wówczas według swoiście rozumianego systemu kurialnego, którzy z góry przewidywał pewną pulę miejsc dla ugrupowań związanych z koalicją rządową, a tylko 161 mandatów do zdobycia w wolnych wyborach. Okazało się niebawem, że powstały już po 4 czerwca Obywatelski Komitet Parlamentarny, jako emanacja „Solidarności”, mógł liczyć w początkowym okresie IX kadencji Sejmu dodatkowo na około 50 posłów z innych klubów, ponieważ uzyskali oni mandaty dzięki wyrażonemu indywidualnemu wsparciu „Solidarności” w trakcie kampanii wyborczej. Znacznie ważniejsze jednak było dla oceny rzeczywistej siły tego obozu, że na kandydatów „Solidarności” głosowało wówczas 60 % wyborców, przy frekwencji 62%. Zwycięstwo w liczbach bezwzględnych przy każdej demokratycznej w pełni ordynacji dawałoby OKP bezwzględną większość w Sejmie, a liczby te z kolei przekładały się na zdobycie przez reprezentację „Solidarności” w Senacie 99 mandatów (99%).²⁸³ Jest wystarczająco dużo dowodów na to, że także te wybory (do Senatu) miały charakter wolny i demokratyczny; wielomandatowe okręgi wyborcze również bez wątplenia mieszczą się w kanonie demokratycznym. Jest oczywiste, że na zdarzenia z 4 czerwca 1989 r. patrzymy przede wszystkim przez pryzmat wyborów sejmowych, z uwagi na pozycję tej izby w porządku konstytucyjnym wówczas i dziś. To całkowicie zrozumiałe, ale nie powinniśmy zapominać, że ówczesny charakter wyborów sejmowych nie miał bezpośredniego przełożenia na charakter wyborów senackich. Rzeczywistość była bardziej skomplikowana i rzetelna analiza powinna dostrzegać wszelkie jej niuanse. Nie można przede wszystkim zapominać, że w tamtym historycznym dniu suweren przemówił pełnym głosem, wyraźnie ukazując swoją wolę. Ten głos i jego prawdziwa wymowa został wprawdzie zniekształcony treścią ordynacji wyborczej w odniesieniu do Sejmu, i o to można winić polityków, odpowiedzialnych za kształt prawa wyborczego, ale nawet najbardziej

²⁸³ Wiosną 2014 r. w trakcie konferencji, która miała miejsce w Warszawie z udziałem niżej podpisanego, prof. Janusz Reykowski, uczestnik tamtych wydarzeń jako członek Biura Politycznego KC PZPR, wspominał po latach, że na drugi dzień po wyborach czerwcowych gen. Kiszczak zwrócił się do niego z prośbą o podjęcie rozmów z prof. Bronisławem Geremekiem, wówczas jednym z najbliższych współpracowników Lecha Wałęsy, z propozycją rozwiązania zaistniałej sytuacji powyborczej według jednego z trzech wariantów: a) unieważnienie wyborów; b) przekazanie pełni władzy „Solidarności”; c) jakiś wariant kompromisowy, poszukujący modelu podzielenia się władzą. Prof. Geremek, według relacji prof. Reykowskiego, po wysłuchaniu tych propozycji w ogóle nie podjął rozmowy na ten temat. Pozwalam sobie przytoczyć tę relację w takiej formie, korzystając ze swobodniejszej, nienaukowej zaproponowanej mi tutaj wypowiedzi i wyłącznie na własną odpowiedzialność.

krytyczna ocena ówczesnej ordynacji wyborczej nie może dotyczyć zachowania się wyborców i to nie tylko dlatego, że – tak jak zdaniem niektórych - „lud jest zawsze niewinny.”

*Prof. Jerzy Stępień - Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku
Generalny Komisarz Wyborczy (1990-93)*

dr Zbigniew SZONERT

O systemie wyborczym z perspektywy doświadczeń członka Państwowej Komisji Wyborczej

1. Wspomnienia osobiste z lat 1995-2003

Pozostając w obrębie zakreślonym przez organizatorów konferencji poświęconej XXV – leciu demokratycznego prawa wyborczego i administracji wyborczej, uwagę swoją chciałbym skupić na wspomnieniach osobistych z 8-letniej pracy w Państwowej Komisji Wyborczej w charakterze jej członka w latach 1995-2003 oraz na wnioskach de lege ferenda, dotyczących konstytucyjnych podstaw ustrojowych tego tak ważnego organu w demokratycznym państwie prawa, jakim jest PKW. Wniosków, które formułowane były wówczas przez kierownicze gremia PKW, a które do dziś zachowały aktualność i są świadectwem przenikliwości i mądrości osób, które wnioski te formułowały w toku prac nad projektem nowej Polskiej Konstytucji.

Nawiązując do osobistych doświadczeń i wspomnień z lat 1995-2003 chciałbym zauważyć, że były to lata wypełnione poczuciem obowiązku i odpowiedzialności za pełnione wówczas równocześnie funkcje sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego i członka Państwowej Komisji Wyborczej. Należyte wypełnianie tych obowiązków wymagało całkowitego oddania się służbie publicznej, co było możliwe, dzięki niezwykle przyjaznej atmosferze pracy w obu tych instytucjach i świadomości, że służba ta ma na celu utrwalanie podstaw demokratycznego państwa prawa.

Wspomniany wyżej okres mojej pracy w PKW to czas pełnienia funkcji przewodniczących PKW kolejno przez Sędziego Wojciecha Łączkowskiego i Sędziego Ferdynanda Rymarza. Obaj Panowie byli sędziami Trybunału Konstytucyjnego, prawnikami o wybitnych kompetencjach, ludźmi o szlachetnych cechach osobowych. Z tych w szczególności względów atmosfera pracy w 9-osobowym składzie PKW nacechowana była poczuciem odpowiedzialności za podejmowane, niejednokrotnie trudne decyzje. To w szczególności ich zasługą było, że PKW cieszyła się w tym czasie niekwestionowanym autorytetem, zarówno w społeczeństwie, w kręgach władzy i środowiskach politycznych.

Wspominając atmosferę pracy i wysoki merytoryczny poziom dyskusji na posiedzeniach Państwowej Komisji Wyborczej ówczesny jej przewodniczący sędzia Ferdynand Rymarz napisał: „Przewodniczący PKW był jedynie *primus inter pares* (pierwszy wśród równych), a jego głos był formalnie i w rzeczywistości

równy z innymi członkami. Trzymałem się stanowczo tej zasady i nie narzucałem innym swojego zdania, a w dyskusjach zabierałem głos na końcu.”²⁸⁴

Taki właśnie dystans do pełnionej wysokiej funkcji państwowej, nacechowany poczuciem godności osobistej i odpowiedzialności cechował przewodniczących PKW, dających swym postępowaniem wzorce etyczno-moralne godne naśladowania.

Posłanka Irena Lipowicz na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 3.10.1995 r. mówiła: „Autorytet Państwowej Komisji Wyborczej i jej pozycja w państwie zostały na tyle ugruntowane, że jej decyzje, co rzadko się docenia – nawet społecznie gorące, drażliwe, nie są kwestionowane”²⁸⁵

W podobnym tonie efekty pracy PKW oceniał ówczesny Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski. Mówiąc o przeprowadzonych wyborach do Parlamentu Europejskiego stwierdził, że zostały one przeprowadzone „zgodnie z najlepszymi europejskimi standardami, a rozumna obecność jej członków w mediach zapewniała precyzyjne informacje, które społeczeństwo otrzymywało, dając Polakom pewność, że PKW czyni wszystko co do niej należy i informuje bardzo rzetelnie o tym, co w tych wyborach się dzieje.”²⁸⁶

O moralnej szlachetności i politycznej niezależności ówczesnego Przewodniczącego PKW i sędziego Trybunału Konstytucyjnego prof. Wojciecha Łączkowskiego świadczy fakt, że w proteście przeciw kłamstwu wyborczemu Aleksandra Kwaśniewskiego, (nieprawdziwa informacja o posiadaniu wyższego wykształcenia) odmówił przyjęcia z jego rąk przyznanego Profesorowi za wybitne zasługi wysokiego odznaczenia państwowego.

Wówczas protesty wyborcze do Sądu Najwyższego wniosło ok. 650.000 wyborców, jednakże Sąd Najwyższy, przy pięciu zdaniach odrębnych ogłosił ważność wyborów.

W konsekwencji tego wydarzenia nastąpiła zmiana w ustawie o wyborze Prezydenta RP, gdzie postanowiono o obowiązku umieszczania na obwieszczeniu wyborczym udokumentowanego wykształcenia kandydata.²⁸⁷

W tym czasie sprawność i efektywność działania PKW i organów wyborczych wsparte były rzetelnym i politycznie neutralnym wykonywaniem swoich

²⁸⁴ patrz, Ferdynand Rymarz, *Togi w Różnych Barwach*, Wyd. UMCS, Lublin 2015 s.145.

²⁸⁵ patrz, Biuletyn XXVI Komisji Zgromadzenia Narodowego, Warszawa, Wyd. Sejmowe s.78.

²⁸⁶ patrz, Przemówienie Aleksandra Kwaśniewskiego w dniu 15.06.2004r. podczas wręczenia polskim posłom zaświadczeń o wyborze do Parlamentu Europejskiego, *Przegląd Wyborczy, Biuletyn Informacyjny*, Wyd. Specjalne, Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2004, s. 134-135.

²⁸⁷ patrz, Ferdynand Rymarz, *Togi w Różnych Barwach*, Wyd. UMCS Lublin 2015 s. 130.

obowiązków przez Krajowe Biuro Wyborcze, komisarzy wyborczych i dyrektorów delegatur KBW, członków obwodowych i okręgowych komisji wyborczych i administrację samorządową.

Z udziałem tych wszystkich organów i instytucji odbywały się narady, szkolenia i konferencje, organizowane w celu omawiania efektów pracy i wyników wyborów.

Odrębnie organizowane były przez PKW konferencje naukowe poświęcone prawu wyborczemu. Uczestnikami tych konferencji byli komisarze wyborczy, ich zastępcy i dyrektorzy delegatur KBW oraz zaproszeni goście; prezesi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, v-ce ministrowie z Kancelarii Prezydenta i Minister Sprawiedliwości, kierownicy katedr prawa konstytucyjnego i inne zainteresowane tematem konferencji osoby.

Zdarzające się wówczas przypadki fałszerstw lub nadużyć wyborczych należały do rzadkości.

Upolitycznienie administracji samorządowej nastąpiło dopiero w latach 2008-2015, co w dużej mierze przyczyniło się do utraty zaufania do obwodowych komisji wyborczych, będących decydującym ogniwem w systemie organów wyborczych, decydującym o rzetelności procedur i wynikach wyborów, zwłaszcza do organów samorządu terytorialnego.

Warto też wspomnieć o bezpośrednim udziale sędziów PKW i Sekretarza KBW w audycjach radiowych i telewizyjnych, poświęconych problematyce wyborczej i referendalnej. W toku tych audycji obywatele mogli uzyskać wyczerpujące informacje, dające konieczną w demokratycznym państwie prawnym wiedzę obywatelską motywującą do aktywnego udziału w wyborach i referendach.

W późniejszych latach zaniechanie tego bezpośredniego kontaktu sędziów z wyborcami i zastąpienie go płatnymi reklamami telewizyjnymi i bilbordami spowodowało wydatne osłabienie aktywności wyborczej obywateli, a co najważniejsze dezorientację, co do sposobu głosowania.

Panowie W. Łączkowski i F. Rymarz, wsparci doświadczeniem sekretarza Krajowego Biura Wyborczego K.W. Czaplickiego podejmowali w latach 1995-2003 wielokrotnie inicjatywy mające na celu umocnić pozycję prawną PKW w systemie naczelnich organów władzy. W tym celu przedstawiane były w toku prac legislacyjnych nad projektem nowej Konstytucji propozycje konstytucjonalizacji pozycji prawno-ustrojowej PKW.

Konstytucja uchwalona jednak została, po uprzednim przeprowadzeniu referendum powszechnego w dniu 2.04.1997 r., bez uwzględnienia istotnych wniosków ówczesnego kierownictwa PKW, dotyczących umocnienia pozycji prawno-ustrojowej organów wyborczych.

Ponieważ wnioski te z perspektywy minionych lat i wielorakich doświadczeń okazują się obecnie niezwykle aktualne, warto omówić ważniejsze z nich w perspektywie wniosków *de lege ferenda*. Skłania do tego także powszechnie zauważalna obywatelska refleksja, wskazująca na potrzebę modyfikacji niektórych instytucji ustrojowych Państwa w kontekście realnego zabezpieczenia praw i określenia obowiązków obywatelskich.

W kwestii tej ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. Marek Safian wypowiedział się następująco: współczesna konstytucja jest coraz bardziej aktem wyznaczającym sferę wolności i praw jednostki wobec państwa (władzy publicznej), jej zadaniem jest wkomponowanie do systemu prawnego uniwersalnych i niezbywalnych praw jednostki, a jednocześnie całego zespołu wartości i zasad składających się na aksjologię systemu prawa.²⁸⁸

Takie wkomponowanie, zauważa Sędzia Ferdynand Rymarz, może mieć formę podniesienia do rangi konstytucyjnej PKW w jej sędziowskim składzie, jako gwarancji realizacji podstawowych praw obywatelskich, tj. biernego i czynnego prawa wyborczego.²⁸⁹

2. Konstytucjonalizacja PKW

Zagadnienie aktywnego udziału Państwowej Komisji Wyborczej w pracach legislacyjnych Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP w 1997 r. interesująco naświetlił Sędzia Ferdynand Rymarz, ówczesny Przewodniczący PKW.²⁹⁰

Już wówczas Autor publikacji wskazywał, „że Polska demokracja jest zjawiskiem dość wątłym, niezbyt jeszcze ukształtowanym, a przez to narażonym na różna polityczne zagrożenia”. Z dzisiejszej perspektywy można z całym przekonaniem stwierdzić, że była to opinia wręcz prorocza. W kolejnych bowiem latach praktyka polityczna coraz bardziej odbiegała od standardów obywatelskich i kulturowych zachowań właściwych krajom o ugruntowanej tradycji demokratycznej.

Przedstawiciele PKW wnosząc wówczas o uwzględnienie w Konstytucji podstawowych zasad systemu wyborczego powoływali się na zalecenia, zawarte w dokumencie sporządzonym w 2000 r. na zlecenie Organizacji Narodów Zjednoczonych przez Międzynarodową Fundację Systemów Wyborczych w Waszyngtonie ((IFES), z których wynikało, że „Jeśli chodzi o legalny status organów wyborczych,

²⁸⁸ patrz, M. Safian, Wykład pt. *Konstytucja a prawo cywilne*, wygłoszony w dniu 4.11.2004 r. na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim.

²⁸⁹ patrz, w artykule *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej, Demokratyczne Standardy Prawa Wyborczego RP*, PKW, Warszawa 2005 r., s. 238.

²⁹⁰ patrz w artykule, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej, Demokratyczne standardy Prawa Wyborczego RP*, PKW, Warszawa maj 2005, s 237-257.

ogólnie przyjętym wzorem jest, że są one ujęte w Konstytucji danego państwa, co stanowi mechanizm ograniczający możliwość łatwego dokonywania zmian w drodze ustawy lub dekretu władzy.. Trend ten staje się prawidłowością, w przypadku nowych demokracji, w miarę jak poszczególne kraje reformują swoją administrację wyborczą”.²⁹¹

Problemem konstytucjonalizacji PKW w roku 1994 i 1997 zajmowała się Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Na posiedzeniu tej Komisji w dniu 8.12.1994 r. rozważany był przedstawiony przez grupę posłów projekt podrozdziału Konstytucji zatytułowany „Państwowa Komisja Wyborcza.

W tekście tego podrozdziału proponowano następujące zapisy, spełniające postulaty zgłaszane wówczas przez kierownictwo PKW:

„Art.1

- 1. Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje nadzór nad demokratycznym przeprowadzaniem wyborów do Sejmu, Senatu, wyborów Prezydenta, organów samorządu terytorialnego.*
- 2. Państwowa Komisja Wyborcza pełni inne czynności przewidziane w ustawach.*

Art2.

Państwowa Komisja może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego, w zakresie swojej właściwości, z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Art.3

- 1. Państwowa Komisja Wyborcza składa się z 9 sędziów, po trzech z Trybunału Konstytucyjnego. Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.*
- 2. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i dwóch jego zastępców wybierają ze swego grona członkowie Komisji.*

Art.4

Tryb powoływania i odwoływania członków Państwowej Komisji Wyborczej, jej organizację oraz sposób działania określa ustawa.”

Zwolennicy „konstytucjonalizacji PKW podkreślali wówczas, że faktycznie jest ona organem Państwa wydającym przepisy prawne, w tym powszechnie

²⁹¹ patrz, Rafael Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies of Governance*, wrzesień 2000 s. 20 (tłumaczenie – Krajowe Biuro Wyborcze).

obowiązujące i ten wzgląd wymaga odpowiedniego jej usytuowania w systemie organów władzy.

W Konstytucji powinien zostać dokonany zapis określający prawotwórczy charakter uchwał PKW, skorelowany z przepisami dotyczącymi określenia hierarchii i źródeł prawa, bowiem PKW faktycznie wydaje przepisy, które mają charakter powszechnie obowiązujący, jak chociażby ustalenia dotyczące:

- sposobu powoływania i odwoływania obwodowych komisji wyborczych,
- wzorów kart do głosowania i wzorów powyborczych sprawozdań finansowych,
- zasad sporządzania spisu wyborców i jego aktualizacji,
- wzorów potwierdzenia zgłoszenia do rejestracji okręgowej listy kandydatów na posłów i senatorów,
- wzorów protokołów rejestracji list wyborczych,
- wzorów protokołu głosowania i pieczęci okręgowych i obwodowych komisji wyborczych,
- wzorów wykazów podpisów popierających kandydata na senatora oraz list okręgowych kandydatów na posłów.
- wzorów kart do głosowania, zasad ich druku i przechowywania,
- wzorów sprawozdań finansowych komitetów wyborczych i inne.

We wspomnianej publikacji sędzia Ferdynand Rymarz zwraca uwagę, że przedmiotem tych przykładowo wymienionych uchwał jest realizacja rzeczywistego, praktycznego wykonywania biernego i czynnego prawa wyborczego, w tym prawa do rzetelnych i uczciwych wyborów. A więc pozostawienie tych zagadnień regulacji w formie „wytycznych” lub nie wiążących „wyjaśnień” nie wytrzymuje krytyki.

Przyjęta ostatecznie regulacja upoważniająca właściwych ministrów oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do wydawania rozporządzeń w sprawach wyborczych zdaje się naruszać ustawową niezależność PKW, podkreślano w debacie konstytucyjnej. Sędziowski skład Komisji przesądza bowiem o tym, że PKW jest organem państwa podległym wyłącznie ustawom, bowiem sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu bez względu na to, czy urząd ten pełnią w roli sędziów orzekających, czy nadzorujących określone, powierzone im dziedziny administracji podlegają tylko ustawom, a nie rozporządzeniom stanowionym przez odpowiednich ministrów.

PKW na mocy ustaw określających zasady ordynacji wyborczych i referendalnych wkracza w rolę organu ustawodawczego, sprawując kontrolę nad wykonywaniem praw wyborczych, i sposobem wykonywania demokracji bezpośrednio. Podkreślano także wagę udziału Prezydenta w powoływaniu członków PKW na wnioski właściwych prezesów sądów najwyższych.

W toku obrad Komisji Konstytucyjnej rozważano także bardzo ważne zagadnienie nadania PKW nazwy „Trybunału Wyborczego” jako organu quasi-sądu, będącego symbiozą trzech sądów najwyższych. Konsekwencją tej idei miało być ograniczenie roli PKW do nadzorowania wyborów, nie zaś do ich przeprowadzania. Właściwość tak skonstruowanego naczelnego organu wyborczego powinna obejmować także ocenę ważności wyborów oraz prawo stanowienia i dokonywania wykładni prawa wyborczego.

Pomimo przychylnego stanowiska w kwestii konstytucjonalizacji PKW ze strony przedstawicieli organów rządowych w tym także Prezydenta RP większość opowiedziała się przeciw jej konstytucjonalizacji i proponowanym zmianom w zakresie właściwości tego organu. Swoje stanowisko uzasadniono tym, że PKW pełni w istocie rolę „organu technicznego”, którego zadaniem powinna być pomoc przy przeprowadzaniu wyborów i wydawanie aktów wyłącznie konkretnych o charakterze decyzyjnym a nie prawotwórczym.

Konkludując rozważania nad konstytucjonalizacją PKW, które odbyły się w trakcie wielokrotnych posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1995 r. z udziałem Kierownictwa PKW należy zauważyć, że w wyniku głosowania 13 posłów opowiedziało się za skreśleniem przepisów dotyczących konstytucjonalizacji PKW, 12 posłów było za konstytucjonalizacją, a 5 posłów wstrzymało się od głosu.

Ten wynik głosowania daje pogląd, jak niewiele brakowało, aby ten niezmierzony ważny z ustrojowego punktu widzenia problem mógł być rozwiązany.

Sytuacja zaistniała po latach, w których następował regres sprawności funkcjonowania organów wyborczych i spadek społecznego zaufania do organów wyborczych i wyników wyborów, daje podstawę do oceny, że wnioski w toku prac nad nową konstytucją propozycje legislacyjne były świadectwem rozwagi i mądrości ze strony ludzi, którzy byli w stanie przewidzieć skutki zaniechania ich inicjatyw.

3. Pożądane zmiany ustawodawcze systemu wyborczego.

1) Dotyczy sytuacji prawnej Państwowej Komisji Wyborczej.

Biorąc pod uwagę stan skłócenia i podzielenia sceny politycznej w Polsce, gdzie dla większości partii politycznych celem nadrzędnym jest walka o władzę, nie zaś troska o dobro wspólne Narodu, nie istnieje obecnie realna możliwość zmiany obowiązującej Konstytucji z 1997r.

Z tego też względu warto rozważyć możliwość ustawowego rozwiązania zaistniałych trudnych problemów w sposób mogący mieć pozytywny wpływ na odbudowę społecznej aprobaty i zaufania dla organów wyborczych, sposobu ich działania i przyszłych wyników wyborów do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego, do organów samorządu terytorialnego, referendum i obywatelskich inicjatyw ustawodawczych.

Istniejący stan prawnej regulacji niejako z góry przesądza o braku strukturalnych i kompetencyjnych warunków do właściwego wypełniania ról przypisanych poszczególnym organom wyborczym.

Skład osobowy PKW złożony z 9 sędziów najwyższych instancji sądowych nie jest w stanie należycie ogarnąć i wypełnić przypisane mu zadania, w zakresie organizacji wyborów i referendum, nadzoru nad ich przebiegiem i ustalaniem wyników, nadzoru finansowego nad wykorzystaniem środków budżetowych przyznawanych partiom politycznym na ich działalność, stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, a także innych ustawowo określonych zadań

Większość spośród wymienionych tu zadań ma charakter czynności ze sfery zarządzania i o charakterze techniczno wykonawczym, do czego powołany jest aparat administracyjny w postaci Krajowego Biura Wyborczego.

Nie jest rolą sędziów, w ich 9 osobowym składzie, merytoryczne rozpoznanie poszczególnych zagadnień o charakterze wykonawczym związanych z procedurą przygotowywania procedur i technik wyborczych, zwłaszcza wysoko specjalistycznych ze sfery informatycznej, związanych z merytoryczną oceną sprawozdań finansowych partii politycznych, czy też związanych z organizacyjnym i merytorycznym przygotowaniem struktur terenowych organów wyborczych do wypełniania przypisanych im zadań.

Do realizacji tych przykładowo wymienionych zadań jest przewidziany administracyjny aparat wykonawczy PKW w postaci Krajowego Biura Wyborczego.

Ewentualne błędy i zaniedbania tego aparatu nie powinny obciążać odpowiedzialnością PKW, jak to miało miejsce w ostatnich latach, ponieważ rolą i podstawowym zadaniem tego organu sądowego powinien być nadzór nad przygotowaniem i przebiegiem wyborów i referendum.

Wysoki autorytet i kompetencje sędziowskiego składu PKW predestynują go do wypełniania funkcji i zadań właściwych organowi sądowemu.

Są to przede wszystkim zadania związane z:

- nadzorem nad działalnością Krajowego Biura Wyborczego, jako samodzielnego, wydzielonego organizacyjnie, strukturalnie i personalnie naczelnego organu do spraw wyborczych,

- nadzorowaniem przestrzegania prawa wyborczego i o referendach przez wszystkie zobowiązane osoby i podejmowaniem interwencji w przypadku każdego naruszenia prawa bez względu na to, kto to prawo naruszył. Drastycznym przypadkiem naruszeń prawa w toku kampanii referendalnej w roku 2013, dotyczącej odwołania Prezydenta m. st. Warszawy było nawoływanie przez osoby sprawujące wówczas najwyższe stanowiska w Państwie, do nieuczestniczenia w referendum mieszkańców Warszawy. Z tego być może powodu, głos sprzeciwu ze strony PKW nie był wówczas słyszalny, choć było to naruszenie art. 249 i 250 k.k. i podstawowych zasad demokracji bezpośredniej. Podobnie rzecz się miała w sytuacji wykorzystywania stanowiska państwowego i publicznych środków finansowych do celów kampanii wyborczej,
- nadzorem nad przestrzeganiem zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz właściwym prowadzeniem Rejestru korzyści osób zajmujących stanowiska kierownicze w administracji rządowej.²⁹²,
- orzekaniem o ważności wyborów i referendów o zasięgu krajowym, bowiem nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia, aby w tych sprawach orzekał Sąd Najwyższy w składzie z reguły mniej kompetentnym, niż sędziowie PKW. Problem ten był racjonalnie podnoszony także w toku prac legislacyjnych nad projektem Konstytucji w 1975 r.,
- stanowieniem aktów prawnych z zakresu problematyki wyborczej i referendalnej na podstawie delegacji ustawowej. Nie ma bowiem merytorycznego uzasadnienia, aby akty prawne ze sfery prawa wyborczego stanowili ministrowie nie dysponujący wyspecjalizowanym w sprawach wyborczych aparatem wykonawczym oraz aby akty te rangi rozporządzeń wiązały sędziów podlegających wyłącznie konstytucji i ustawom.

Ukształtowanie w sposób powyżej omówiony roli i zadań PKW, niezmiennie w składzie sędziowskim, gwarantującym dystans polityczny do działań Rządu i partii politycznych, możliwe jest w drodze zmian ustawowych, a w szczególności Kodeksu Wyborczego z dnia 5.01.2011 r., który do roku 2012 nowelizowany był już około 10 razy.²⁹³

Nie jest więc w tym zakresie konieczna zmiana Konstytucji, za wyjątkiem art. 87 Konstytucji, który stanowi o źródłach prawa.

2)Dotyczy sytuacji prawnej Krajowego Biura Wyborczego.

²⁹² Art. 12 ust.8 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. (Dz. U. Nr.106, poz. 679, ze zm.)

²⁹³ Dz. U. Nr.78, poz.483, ze zm.

Kolejnym tematem wymagającym rozważnej uwagi, w kontekście proponowanych wyżej ustawowych uregulowań, jest pozycja prawno-ustrojowa Krajowego Biura Wyborczego, które dotychczas stanowi część integralną Państwowej Komisji Wyborczej do spraw organizacyjno administracyjnych.

Pozycję prawną KBW określają przepisy art. 187-191 Kodeksu Wyborczego.

Wynika z nich, że KBW zapewnia obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, oraz innych organów wyborczych. Jest więc organem wykonawczo zarządzającym w stosunku do PKW.

Do zadań KBW należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie Wyborczym i przepisach innych ustaw.

W szczególności, merytorycznego opracowania w formie projektów aktów prawnych, uchwalanych ostatecznie w formie obowiązującej przez PKW, wymagają następujące sprawy:

- regulamin okręgowych i obwodowych komisji wyborczych,
- tryb i sposób wykonywania przez komisje wyborcze zadań związanych z ustalaniem wyników głosowania i wyników wyborów,
- zasady i tryb przyjmowania zgłoszeń i rejestracji okręgowych list kandydatów na posłów i senatorów oraz potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia tych kandydatów,
- opracowania wzorów kart do głosowania, trybu ich drukowania i przekazywania obwodowym komisjom wyborczym,
- opracowania zasad i trybu wykorzystywania elektronicznego systemu przetwarzania i przesyłania danych o wynikach wyborów i referendum,
- opracowania wzorów protokołów głosowania i protokołów wyborów oraz trybu ich przyjmowania w obwodzie w kraju i zagranicą,
- zasad rozdziału między komitety wyborcze czasu antenowego na rozpowszechnianie w radiu i TV audycji wyborczych,
- inne, nie wymienione zadania, określone w Kodeksie Wyborczym i ustawach szczegółowych.

Dysponentem środków finansowych budżetu państwa przeznaczonych na działalność organów wyborczych i cele wyborcze jest Szef Krajowego Biura Wyborczego. Do niego też należy wnioskowanie i kontrolowanie wykorzystania dotacji budżetowych na działalność partii politycznych, które na wniosek PKW uruchamiane są przez Ministra Finansów. W ramach tego obowiązku KBW przyjmuje sprawozdania finansowe komitetów wyborczych, sprawdzając czy nie został

przekroczony limit na agitację wyborczą. O ewentualnym odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego decyduje na wniosek KBW Państwowa Komisja Wyborcza.

W analogicznym trybie dokonywane jest przez KBW prowadzenie i sprawdzanie Rejestru korzyści dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej.

Pracą KBW kieruje jego szef w randze sekretarza stanu, powoływany na to stanowisko przez PKW.

Szef KBW jest organem wykonawczym PKW.

Ta krótka charakterystyka zadań i pozycji prawnej KBW wskazuje na to, że jest to organ mający wszelkie warunki do strukturalnego i organizacyjnego wyodrębnienia, celem uczynienia go w pełni odpowiedzialnym za realizację przypisanych mu odpowiedzialnych zadań.

Biorąc pod uwagę charakter zadań operacyjno wykonawczych związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum, oraz czynności administracyjnych związanych z zasadami rozliczeń i finansowania działalności partii politycznych i komitetów wyborczych oraz innych zadań administracyjnych powierzonych na mocy odrębnych ustaw, Krajowe Biuro Wyborcze mieć powinno odrębny od PKW status prawny.

Zakres specjalistycznej wiedzy wymagany dla należytego wypełniania przypisanych temu urzędowi zadań wymaga sytuowania go na poziomie centralnego organu administracji państwowej podległego Państwowej Komisji Wyborczej i obsługującego ten organ pod względem organizacyjno-administracyjnym i finansowym.

Zaprezentowane w tej części opracowania zagadnienia, w większości o charakterze wniosków *de lege ferenda*, dotyczą zasad organizacji i funkcjonowania organów wyborczych. Zagadnienia te wpisują się w obecnie prowadzone debaty nad usprawnieniem organów i instytucji państwa obsługujących szeroko rozumianą sferę praw i wolności obywatelskich.

Jednakże nie mniej ważnym problemem polskiego systemu wyborczego jest właściwy dobór kadr, pochodzących z powszechnych wyborów, we wszystkich organach przedstawicielskich. Temu zagadnieniu poświęcona zostanie uwaga w dalszej części opracowania.

4. Uwagi dotyczące systemu wyborczego.

Fundamentalne znaczenie prawa wyborczego dla respektowania konstytucyjnych zasad ustroju państwa dostrzeżono już u progu II Rzeczypospolitej. Wagę

tego problemu podkreślił w komentarzu do Ordynacji Wyborczej do Sejmu i Senatu z 1922 r. ks. dr Kazimierz Lutosławski pisząc: „przy najlepszej konstytucji zła ordynacja może oddać władzę w ręce ludzi, którzy będą ją gwałcili na każdym kroku i poprowadzą Państwo wbrew Konstytucji”.²⁹⁴

Ta przestroga sprawdza się dramatycznie w aktualnej sytuacji społeczno-politycznej w Polsce zważywszy, że dobór mandatariuszy do różnych przedstawicielskich organów władzy systematycznie się pogarsza, w miarę jak życie publiczne zdominowane bywa coraz częściej przez wodzowskie partie polityczne, prowadzące permanentną między sobą wojnę.

System wyborczy określa podstawowe zasady uczestnictwa obywateli w procesie wyborczym oraz zasady kształtowania przedstawicielskich organów władzy w państwie. Jest fundamentem demokracji wówczas, gdy jest dostosowany do konkretnych realiów społeczno-politycznych konkretnego państwa, konkretnego społeczeństwa, do poziomu świadomości obywatelskiej i ogólnego poziomu kulturowego. W innym razie stanowić może jedynie pozorację demokratycznego państwa.

System wyborczy uwzględniać musi także tradycje demokratyczne i kulturę polityczną, które jak wiadomo kształtują się nieomalże na przestrzeni wieków. Nie można więc mówić, że z chwilą przejścia od ustroju totalitarnego do ustroju demokratycznego system wyborczy może być wzorowany na doświadczeniach państw o lepiej ugruntowanej tradycji demokratycznej. To, co jest dobre w społeczeństwach o utrwalonej kulturze prawnej i obywatelskiej, w społeczeństwach rozumiejących istotę demokracji i jej znaczenie dla dobra ogółu, nie jest odpowiednie dla społeczeństwa, w którym świadomość została zmanipulowana i zdeprawowana w czasach komunizmu i postkomunizmu.

Te uwagi wiążą się z aktualną sytuacją społeczno-polityczną w Polsce, gdzie system wyborczy nie odpowiada oczekiwaniom społecznym w tym sensie, że nie gwarantuje wyłaniania reprezentacji przedstawicielskiej w organach władzy wszystkich szczebli spośród ludzi kompetentnych, posiadających wysoki stopień świadomości narodowej i patriotycznej, ludzi o czystych rękach, a więc nie skalanych aferami, spośród ludzi nie uwikłanych powiązaniem środowiskowymi o podejrzanej kondycji.

Obowiązujący w Polsce, dominujący, proporcjonalny system wyborczy umacnia *stricte* partyjny system władzy. Do organów przedstawicielskich nie dostają się ludzie spoza systemu partyjnego. Nie dostają się w sensie faktycznym, bo teoretycznie taka możliwość istnieje poprzez tworzenie tzw. obywatelskich komitetów

²⁹⁴ / <http://www.rpo.gov.pl>

wyborczych. Jednak praktyka tworzenia obywatelskich komitetów wyborczych, w warunkach polskiej świadomości społecznej oraz przy systemie finansowania partii politycznych z budżetu państwa, jest marginalna.

Mówiąc o systemie wyborczym trzeba odróżnić konstytucyjne zasady systemu wyborczego od procedur wyborczych, rozumianych, jako organizacja wyborów, sposób obliczania głosów i ustalania wyniku wyborów i referendów.

Obowiązujący aktualnie w Polsce proporcjonalny system wyborczy, przez swą zawołość, znany jest jedynie wąskiej grupie zawodowych polityków i urzędnikom wyborczym.

Ogół obywateli postrzega ten system przez pryzmat wielomandatowych okręgów wyborczych, w których głos oddawany jest zazwyczaj na przypadkowo wskazanego kandydata umieszczonego na wielostronicowej liście wyborczej, zawierającej często kilkaset nazwisk, pogrupowanych według klucza partyjnego.

System ten bywa modyfikowany. W polskim prawie wyborczym ustanowiono np. tzw. 5 proc. próg wyborczy. Poniżej tego progu głosy nie są zaliczane partiom lub komitetom, które nie przekroczyły w wyborach tego progu. Natomiast głosy te przydzielane są proporcjonalnie partiom i komitetom, które ten krytyczny punkt przekroczyły. Ten sposób rozdziału mandatów jest skomplikowanym matematycznie rachunkiem, całkowicie niezrozumiałym dla elektoratu, a ponadto drastycznie zniekształca rzeczywisty wynik wyborów wyrażający się w preferencjach elektoratu w czasie głosowania. Zatem w systemie tym, głosy wyborców przenoszone są wbrew ich woli na kandydatów i partie programowo im obce. Trudno więc oczekiwać, że wyborcy będą utożsamiać się z kreowanymi w ten sposób mandatariuszami władz publicznych, mając świadomość, że selekcja aksjologiczna i programowa jest w tym systemie głosowania iluzoryczna. Poza tym kryteria osobowe kandydatów są bez większego znaczenia, ponieważ listy wyborcze i kolejność zamieszczania na nich kandydatów należą do wyłącznej dyskrejonalnej kompetencji kierownictw partii.

Sytuacja poszczególnych kandydatów w tym systemie jest zatem pochodną uwarunkowań poszczególnych partii politycznych, ich programów i głoszonej przez nich ideologii.²⁹⁵

System ten doprowadził do skrajnego upolitycznienia władzy publicznej i do skrajnie negatywnych ocen tzw. partyjniactwa.

Zmiany obowiązującego proporcjonalnego systemu wyborczego powinny zmierzać w kierunku likwidacji progów wyborczych oraz obowiązku umiesz-

²⁹⁵ Por. Alina Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000 r., s.165.

czania kandydatów na listach wyborczych w kolejności alfabetycznej. Taki zabieg legislacyjny umożliwiłby przywrócenie w pewnym stopniu demokratycznej wiarygodności i przejrzystości systemowi wyborczemu, z drugiej zaś strony umożliwiłby pośrednio identyfikację aksjologiczną wyborcy z mandatariuszem.

Obowiązujący aktualnie system wyborczy jest zaprzeczeniem demokratycznego porządku prawnego, ponieważ kreuje do władz osoby desygnowane przez partie polityczne a nie przez wyborców, nie przez społeczeństwo (w nielicznych tylko przypadkach przez Komitety wyborcze niepartyjne). Z tego względu wielokrotnie podejmowane usiłowania przełamania proporcjonalnego systemu wyborczego i wszechwładzy partii politycznych w zakresie swobody desygnowania mandatariuszy, nie dawały żadnego rezultatu.

Konstytucyjna zasada domniemania niewinności do czasu skazania wyrokiem prawomocnym nie powinna stanowić przeszkody do eliminacji z publicznej aktywności politycznej osób skompromitowanych, którzy utracili elementarne kwalifikacje moralne do sprawowania funkcji publicznych i wobec których toczy się prokuratorskie postępowanie przygotowawcze. Tej kategorii osoby powinny obowiązywać bardziej rygorystyczne zasady pozbawiania prawa wykonywania mandatu, a także ubiegania się o mandat do organów władzy publicznej. Kwestii tej jednak nie uregulowano w obowiązującym ustawodawstwie. Wydaje się więc, że zasada domniemania niewinności, dopóki wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądowym, w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych i mandatariuszy wymaga konstytucyjnej racjonalnej interpretacji.

Fragmentarycznie tym problemem zajął się Trybunał Konstytucyjny rozpoznając sprawę z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik wyraził pogląd, że zwolnienie ze służby funkcjonariusza celnego, na skutek wniesienia przeciwko niemu aktu oskarżenia i zastosowania tymczasowego aresztu, narusza zasadę domniemania niewinności. Rozstrzygając tę kwestię Trybunał w orzeczeniu z dnia 19.10.2004 r. sygn. K1/04 stwierdził między innymi co następuje: Problem uczciwości i wiarygodności osób pełniących służbę publiczną jest w Polsce wyjątkowo istotny. Stąd osoby pełniące taką służbę poddane są specyficznym rygorom. Status prawny celników wyróżnia się na tle innych służb mundurowych, a specyfika ich pracy uzasadnia dopuszczalność wprowadzenia bardziej rygorystycznych wymogów zatrudnienia. Działania służby celnej kształtują autorytet państwa, stąd wyjątkowo wysokie wymogi wobec etyki postępowania jej funkcjonariuszy. Kwestionowane przez Rzecznika zmiany nie są więc usprawiedliwione i nie naruszają konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa.

Powyższa zasada powinna tym więcej odnosić się do mandatariuszy organów władzy publicznej, którzy w pierwszym rządzie kształtują wizerunek i autorytet Państwa i stanowią obowiązujący porządek prawny.

Kolejny problem to oświadczenia lustracyjne na okoliczność ew. służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr. 42, poz. 428 ze zm.) przewiduje, dla osób kandydujących w wyborach powszechnych na urząd Prezydenta RP lub ubiegających się o mandat posła lub senatora, obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na okoliczność ew. służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa.

Fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego powoduje pozbawienie tej osoby mocą orzeczenia sądowego biernego prawa wyborczego na okres 10 lat.

Równocześnie jednak fakt oświadczenia publicznego o współpracy z tymi organami nie rodzi negatywnych skutków dla kandydata, a przecieŜ ta współpraca powinna dyskwalifikować moralnie i obywatelsko taką osobę do służby publicznej.

5. Niezależność mandatariusza.

Obecny do niedawna w polityce prof. Paweł Śpiewak stwierdził na łamach „Rzeczypospolitej”, że „w polskiej polityce nie można być niezależnym, postępować zgodnie z własnymi poglądami. WaŜna jest dyscyplina partyjna. Szef partii i jego otoczenie decydują o wszystkim za wszystkich posłów”.²⁹⁶

W tych warunkach mandat wyborczy przestał być podstawą niezależności poselskiej, pomimo że instytucja mandatu wyborczego określa rzeczywisty sens demokracji przedstawicielskiej.

Mandat wyborczy na gruncie teorii prawa określa się najczęściej jako pełnomocnictwo udzielone mandatariuszowi przez wyborców w wyniku aktu wyborczego. Tak rozumiane pełnomocnictwo oznacza nabycie określonych praw i obowiązków w wyniku wyborów i ma charakter ściśle personalny. Oznacza to, że prawa te i obowiązki dotyczą wyłącznie osoby mandatariusza, a nie organizacji z ramienia której objął mandat. Tak więc mandat posła, radnego jest mandatem wolnym.

²⁹⁶ W artykule: „*Polityka uwiodła ekspertów*”. Rzeczpospolita z dnia 1-3.04.2009 r.

Instytucji mandatu wolnego przypisuje się trzy cechy:

- 1/ generalny charakter, co oznacza, że radnego traktuje się, jako wyraziciela woli elektoratu, lub całej wspólnoty samorządowej, a nie tylko wyborców, którzy oddali na niego głos,
- 2/ niezależność, oznacza brak prawnie wiążących zobowiązań wobec indywidualnych lub też zinstytucjonalizowanych grup wyborców,
- 3/ nieodwołalność, oznacza, że radnego nie można indywidualnie odwołać w drodze prawnie dostępnych środków, a mandat traci tylko w przypadku skazania na mocy prawomocnego wyroku sądowego za przestępstwo z winy umyślnej.²⁹⁷

Te same cechy można przypisać mandatowi posła, czy senatora. Brak prawnego unormowania instytucji mandatu przedstawicielskiego w obowiązującym systemie prawa wyborczego doprowadził do patologicznej deformacji tej podstawowej instytucji systemu demokracji przedstawicielskiej. Chodzi o to, że mandatariusze zwykle związani organizacyjną przynależnością do określonej partii politycznej kierują się w większości dyscypliną partyjną i artykułują interesy partyjne, nie zaś interesy reprezentowanej społeczności. Tendencja podporządkowania mandatariuszy interesom partyjnym umacniała się, w miarę kształtowania się wodzowskiego charakteru partii politycznych i skupieniu ich uwagi na walce politycznej w celu zdobycia władzy.

Zasada wolnego mandatu znajduje wyraz w art. 4 Konstytucji, który stanowi, że Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio i w art. 104 ust. 1 stanowiącym, że posłowie są przedstawicielami Narodu oraz w art. 104 ust. 2, który zawiera następującą rotę ślubowania poselskiego: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Stosownie do tych konstytucyjnych zasad poseł powinien w swych wyborach i w swych decyzjach kierować się przede wszystkim własnym przekonaniem i wyznawanym systemem wartości. Powinien móc swobodnie komunikować się ze swym elektoratem, samodzielnie wybierać źródła informacji i wykorzystywać je zgodnie z racją stanu.²⁹⁸

Z kolei ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9.05.1996 r. wielokrotnie nowelizowana, stanowi, że posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu. W art. 6 tej ustawy mowa jest, że

²⁹⁷ Por. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 155-157., *Samorząd Terytorialny w Polsce* pod red. P. Tarno, Warszawa 2004, s. 138-140.

²⁹⁸ Por. B. Banaszak w artykule „*Mandat to nie parasol ochronny*”, *Rzeczpospolita* z dnia 20.01.2005r.

poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, chyba, że narusza prawa osób trzecich. Wówczas może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu lub Senatu. Pociągnięcie do odpowiedzialności za inny czyn także wymaga zgody Sejmu lub Senatu. Dalej w art. 14 ustawa stanowi, że wykonując swoje obowiązki poseł lub senator ma prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów, między innymi wnosząc interpelacje i zapytania. Mają też prawo uzyskiwania od członków Rady Ministrów i przedstawicieli organów państwowych informacji i wyjaśnień. Ustawa stanowi, że posłowie otrzymują wynagrodzenie równe podsekretarzowi stanu.

Wszystkie te gwarancje niezależności poselskiej i senatorskiej mają na celu utwierdzenie idei wolnego mandatu.

Mandat posła, senatora i radnego jest mandatem wolnym. Oznacza to, że mandatariusz samodzielnie powinien podejmować wszelkie decyzje w zgodzie z własnymi przekonaniem, kierując się interesem reprezentowanej społeczności i obowiązującym prawem. Nie powinien więc kierować się instrukcjami politycznymi lub biznesowymi, czy też naciskami innych wpływowych środowisk korporacyjnych, jeżeli miałyby to oznaczać naruszenie określonych wyżej zasad. Brak prawnego unormowania instytucji mandatu przedstawicielskiego w obowiązującym prawie doprowadził do patologicznej deformacji tej podstawowej instytucji systemu demokracji przedstawicielskiej.

Chodzi o to, że mandatariusze zwykle związani organizacyjną przynależnością do określonej partii politycznej kierują się w większości dyscypliną partyjną i artykułują interesy partyjne, a nie interesy reprezentowanej społeczności.

Presja polityczna wywierana przez organy kierownicze partii politycznych na swych mandatariuszy wywierana jest różnymi sposobami, a w szczególności poprzez :

- ustanawianie tak zwanej dyscypliny partyjnej w sprawach dotyczących głosowania,
- nakładanie kar dyscyplinarnych i pieniężnych za naruszenie dyscypliny partyjnej,
- wyznaczanie kolejności na listach wyborczych,
- odmowę kandydowania na listach wyborczych komitetów partyjnych.

Wszystkie wymienione tu przykładowo sytuacje są zaprzeczeniem konstytucyjnej idei wolnego mandatu przedstawicielskiego. Posłowie powtarzający kolejny raz swoje funkcje przedstawicielskie w warunkach moralnego zniewolenia, stają się całkowicie zależni od partyjnych dyrektyw i tracą swą niezależność w

sposobie artykułowania osobistych przekonań rekomendowanych wyborcom w fazie kampanii wyborczej.

Niemalą w tym rolę odgrywa też tzw. „polityczna poprawność” kreowana przez wpływowe środowiska społeczne, głównie polityczno-biznesowe, które zabezpieczają swoje interesy i wpływy, właśnie poprzez indoktrynowanie społeczeństwu korzystnych dla ich interesów i wpływów przekonań i zasad.

W państwach demokratycznych mających ustabilizowaną scenę polityczną wyborcy mają wybór pomiędzy partiami dającymi się wyraźnie identyfikować na podstawie ich programów wyborczych, jako partie o orientacji prawicowej, centrowej i lewicowej. Z tego względu pojawia się w tych państwach tendencja do ograniczania formuły mandatu wolnego przynależnością partyjną. Ta przynależność w systemie wyborów proporcjonalnych decyduje niejednokrotnie o organizowaniu i finansowaniu kampanii wyborczej posła i w konsekwencji tego, o jego szansach wyborczych. Są to zatem warunki nieporównywalne do sytuacji polskiej, gdzie programy społeczno gospodarczego rozwoju przestały mieć dla większości partii politycznych rywalizujących o władzę istotne znaczenie. Także autorytety i osobowości niezależne przestały odgrywać rolę dominującą w życiu społecznym i politycznym, natomiast przestrzeń publiczną wypełnili ludzie dyspozycyjni i spolegliwi, o miernych kwalifikacjach.

6. Wymogi kwalifikacyjne i etyczne kadr przedstawicielskich

Jakość kadr przedstawicielskich w organach władzy decyduje ostatecznie o jakości życia publicznego, o jakości i kondycji demokratycznego państwa prawnego, o jakości stanowionego prawa. Tymczasem obecnie obowiązujące prawo wyborcze w ogóle pomija wymogi kwalifikacyjne, jakim powinni odpowiadać kandydaci do organów władzy przedstawicielskiej, poza formalnymi, jakim są wiek, obywatelstwo i niekaralność. A przecież chodzi o ludzi, którzy decydować mają o losach narodu i państwa, o prawach i obowiązkach obywateli, o jakości życia w skali lokalnej i całego kraju.

O niezwykle ważnym znaczeniu kwalifikacji etyczno-moralnych i merytorycznych w procesie wyborczym osób aspirujących do funkcji w organach przedstawicielskich mówił wielokrotnie prof. Wojciech Łączkowski, były przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej. Profesor zwracał uwagę, że osoby sprawujące funkcje przedstawicielskie w organach władzy wykonują trudne i odpowiedzialne zadania związane z opracowywaniem i stanowieniem prawa. Prawa, którego stanowienie staje się coraz bardziej trudne w zmieniającej się rzeczywistości społecznej, politycznej i ekonomicznej. Mówiąc o niewystarczających wymogach, jakie stawia

kandydatom polskie prawo wyborcze (wiek, obywatelstwo, domicyl, prawa publiczne i wyborcze, ubezwłasnowolnienie) W. Łączkowski postuluje ustanowienie w prawie wyborczym dalszych wymogów osobowych, którymi być powinny:

- wymóg nieskazitelności charakteru. Skoro wymóg ten obowiązuje sędziego stosującego prawo, to tym bardziej obowiązywać powinien osoby tworzące prawo. Pojęcie to, choć niezbyt precyzyjne, uściślone już zostało w toku orzecznictwa sądowego dotyczącego kłamstwa publicznego, korupcji i nadużyć, powiązań agenturalnych, nadużywania alkoholu i innych;
- przeszkodą do kandydowania powinno też być nieźrównoważenie psychiczne, stwierdzone przez specjalistów na wniosek sądu rozpatrującego sprawę w trybie „postępowania wyborczego, bowiem zachowania niektórych posłów mogą budzić poważne wątpliwości co do ich stanu umysłowego;
- wymóg stosownych kwalifikacji merytorycznych, zważywszy na fakt, że praca parlamentarzysty coraz bardziej staje się zawodem oraz wymóg posiadania doświadczenia w działalności publicznej.²⁹⁹

Nie do przyjęcia z etycznego punktu widzenia było stanowisko Sejmu RP, który w 2015 r. odmówił uchylenia immunitetu posłowi Janowi Buremu, przewodniczącemu Klubu Parlamentarnego PSL i skierowania jego sprawy do Komisji Etyki Poselskiej. Został on oskarżony z powodu udziału w aferze związanej z wywieraniem przez niego nacisków na Prezesa NIK w sprawie obsady stanowiska dyrektora delegatury NIK w Rzeszowie. Niezależnie od tej sprawy przeciwko J. Buremu prokuratura podjęła odrębne postępowania dotyczące jego udziału w aferach korupcyjnych na Podkarpaciu.

W tej sytuacji stanowisko większości sejmowej, że zachowanie posła ocenią wyborcy w zbliżających się wyborach parlamentarnych, w których Jan Bury kandydował z pierwszego miejsca listy PSL, było w najwyższym stopniu naganne z moralnego i obywatelskiego punktu widzenia. Sejm bowiem uznał, że nie jest jego rolą ocena posłów w kategoriach moralnych, tym bardziej w sytuacji, gdy krytycy Burego i zwolennicy jego wyrzucenia stanowią w PSL mniejszość.³⁰⁰

Opisany przypadek nie był odosobniony w praktyce parlamentarnej ostatnich lat, gdzie standardy etycznych zachowań podporządkowywano politycznym celom partii.

Nawiązując do wspomnianego wyżej przykładu nierespektowania wymogów etycznych przez większość parlamentarną, warto przytoczyć opinię na ten

²⁹⁹ Patrz, Wojciech Łączkowski, *Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego*, w: *Demokratyczne Standardy Prawa Wyborczego*, Warszawa 2005, s. 199-203.

³⁰⁰ Patrz. w artykule „*Bury jedynką na liści PSL*”, *Od A Do Z*, z dnia 22.IX.2015.

temat prof. W. Łączkowskiego: „Przyjmując, że głosujący powinni mieć jak największą swobodę wyboru kandydatów, należałoby przyjąć błędne założenie, że wszyscy wyborcy są w stanie właściwie ocenić i poznać rzeczywiste wady i zalety kandydatów. Dobrze bowiem wyreżyserowane spotkania przedwyborcze i coraz lepsze metody socjotechniczne utrudniają poznanie prawdy o kandydacie.”³⁰¹

7. Uwagi konkluzywne

W świetle poczynionych uwag utwierdza się stanowisko w sprawie konieczności ustanowienia w prawie wyborczym wymogu nieskazitelnego charakteru osób ubiegających się o funkcje publiczne z wyboru.

Właśnie te, przykładowo wymienione, negatywne zjawiska i brak wobec nich społecznego sprzeciwu przyczyniły się do obecnego kryzysu w wymiarze państw narodowych i w wymiarze światowym, do kryzysu rodziny i cywilizacji we wszystkich jej społecznych aspektach. Słyszcy się w związku z tym powszechne nawoływanie do przywrócenia znaczenia wartości w życiu narodów i państw.

Ocena stanu demokracji w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Surową ocenę stanu polskiej demokracji III RP wyraził prof. Jacek Raciborski. podsumowując swój wykład na temat „Państwo i lud – relacje stare i nowe”. Stwierdził mianowicie, że „ci których wybieraliśmy nie mają władzy, natomiast tych którzy mają władzę nie wybieraliśmy”.

W związku z tą tezą nikt z obecnych na konferencji nie ośmielił się zaryzykować wyjaśnienia, kto może być głównym rozgrywającym za kulisami polskiej polityki, chociaż niewątpliwie większość obecnych taką świadomość posiadała.

Ten wstydlivy i przemilczany dylemat polskiej rzeczywistości był zauważany i ostro definiowany w wypowiedziach innych niezależnych intelektualistów. Przykładem jest następująca wypowiedź na ten temat prof. Jarosława Marka Rymkiewicza z 2004 r.: „Najbardziej rzucającym się w oczy przykładem kompletnego zafałszowania obrazu współczesnej Polski jest pojawiające się codziennie twierdzenie, że żyjemy tutaj w państwie demokratycznym – rządzonym w demokratyczny sposób przez demokratycznie wybranych przedstawicieli...”

Kto i co rządzi w Polsce, to każdy widzi. To jest kraj rządzony przez różne kliki, koterie, mafie, gangi i grupy biznesowe. Ale to jest tylko powierzchnia

³⁰¹ Patrz: W. Łączkowski w artykule „Kierunki zmian prawa wyborczego”, *Demokratyczne Standardy Prawa Wyborczego*, Warszawa 2005, s. 199.

– a ci wszyscy mafiozi, gangsterzy, prezesi, ministrowie, bankowcy i profesorowie także nie bardzo wiedzą, co jest pod spodem, pod nimi. Pod spodem zaś jest system – to co pozwala utrzymać w jakim takim porządku i posłuszeństwie czterdzieści (prawie) milionów Polaków.”³⁰²

Ta właśnie skrajnie negatywna ocena, minionej, miejmy nadzieję polskiej rzeczywistości, zawarta w tekście prof. M. Rymkiewicza, napawa nadzieją i otuchą, że obecnie Polska w nowej konstelacji politycznej powróci do wartości zakorzenionych w Jej historii, tradycji i kulturze demokratycznego państwa prawa.

Wybitny autorytet w dziedzinie obrony demokratycznie pojmowanych praw człowieka, tj. jego wolności i poszanowania godności ś.p. dr Janusz Kochanowski mówiąc o prawach człowieka stwierdził:

„Nie przyłączę się do chóru postaci zachwyconych mnożeniem w nieskończoność kompletnie nieokreślonych, niejasnych praw człowieka.... Wybór podstawowych praw człowieka sięga 110 pozycji. To się mnoży nie do opanowania i dochodzi do aberracji.... lajtmotywym mojego działania są prawa do wolności, do prawdy i sprawiedliwości. To mój kanon. Nie nieograniczona liczba, magma niejasnych praw człowieka, ale triada, która umacnia ludzką godność. Bez prawa do wolności, prawdy i sprawiedliwości nie wyobrażam sobie życia... Uważam, że poszliśmy zbyt daleko w indywidualizmie w emancypacji, zwolnieniu nas od kategorii sumienia, zobowiązania wobec narodu i państwa. Jeśli się to pogłębi to roztrwonimy cały kapitał zgromadzony przez wieki. Opowiadam się za tradycją dostrzegającą rolę rodziny, kościoła i religii w wychowaniu i życiu społecznym, czy rolę państwa narodowego, o które Polacy walczyli i za które ginęli.

Tu wyrażam swój światopogląd, do którego mam prawo, a jako Rzecznik powołany jestem do obrony obywateli bez względu na ich poglądy.”³⁰³

Przytoczona powyżej wypowiedź ś.p. dr Janusza Kochanowskiego ma tu na celu zaznaczenie wielkości tego człowieka, jego szlachetności i bezkompromisowości w sposobie sprawowania powierzonego mu Urzędu dla dobra Rzeczypospolitej Polskiej.

Co zatem stanowi o istocie demokratycznego systemu sprawowania władzy, a zatem o typie rzeczywistego modelu demokratycznego państwa.

Odpowiedź na tak postawione pytanie znajdujemy w nauczaniu św. Jana Pawła II. Papież, światowej sławy filozof i niekwestionowany autorytet moralny naszych czasów, nauczał zgodnie ze społeczną nauką Kościoła, że „istota demokra-

³⁰² Jarosław Marek Rymkiewicz, „*Polacy żyją dziś w świecie fikcji*”, w Fakt Idee z dnia 18.03.2004 r.

³⁰³ W artykule, *Jestem organem konstytucyjnym*, Dziennik z dnia 19-20 01.08.

cji tkwi w sferze świadomości społecznej, jej moralności, a nie tylko w sferze instytucji, struktur, procedur wyborczych czy zasad funkcjonowania. Te wszakże niezbędne atrybuty państwa demokratycznego są niewątpliwie ważne i potrzebne. Nie mniej jednak, jeżeli zabraknie świadomości idei i woli przestrzegania norm etycznych, wówczas demokracja z łatwością przeradza się w swoistą formę totalitaryzmu”.

Tak więc trwałym fundamentem każdej ustabilizowanej demokracji jest stan świadomości społecznej charakteryzujący się wysokim morale elit przywódczych, wysoką świadomością obywatelską społeczeństwa i świadomością kształtowaną w ramach różnego rodzaju organizacji i stowarzyszeń.

W encyklice *Contesimus Annus*, a także w encyklice *Veritatis Splendor* św. Jan Paweł II dostrzegał zbliżający się kryzys demokracji w szczególności dlatego, że agnostyczny relatywizm, połączony z priorytetem większości arytmetycznej tworzy realną groźbę nowego totalitaryzmu. Zawarte w encyklice ostrzeżenie Jana Pawła II wyrażone zostało w następujący sposób: „Dziś zwykło się twierdzić, filozofią i postawą odpowiadającą demokratycznym formom polityki są agnostycyzm i sceptyczny relatywizm, ci zaś, którzy żywią przekonanie, że znają prawdę i zdecydowanie za nią idą, nie są, z demokratycznego punktu widzenia, godni zaufania, bowiem nie godzą się z tym, że o prawdzie decyduje większość, czy też, że prawda się zmienia w zależności od zmiennej równowagi politycznej. W związku z tym należy zauważyć, że w sytuacji, w której nie istnieje żadna ostateczna prawda, będąca przewodnikiem dla działalności politycznej i nadająca jej kierunek, łatwo o instrumentalizację idei i przekonań dla celów, jakie stawia sobie władza.

Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo się przemienia w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm”.³⁰⁴

dr Zbigniew Szonert – Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku, Członek PKW w latach 1995-2003.

³⁰⁴ W: „Demokracja – opium dla ludu”, Erik von Kuehnelt-Leddihn, wyd. Thesaurus, Łódź-Wrocław 2008. s. 87.

Prof. dr hab. Piotr UZIĘBŁO

Zasada proporcjonalności wyborów a możliwości zmian systemu wyborczego do Sejmu RP

W 2015 r. odżyła w Polsce dyskusja dotycząca możliwości zmiany obowiązującego systemu wyborczego³⁰⁵ w wyborach do Sejmu RP, czego kulminacją stało się referendum z dnia 6 września 2015 r., w którym wyborcy mieli możliwość wypowiedzenia się „za” lub „przeciw” wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Abstrahując od dopuszczalności przeprowadzenia referendum w sprawie regulowanej na poziomie konstytucyjnym, wynik jego nie był wiążący, z racji niskiej frekwencji w tym głosowaniu. Nie zamknęło to sprawy modyfikacji sejmowego systemu wyborczego. Szczególnie interesującym jest natomiast fakt, że rozważania o zaletach i wadach poszczególnych systemów stały się przedmiotem debaty publicznej, daleko wykraczającej poza sferę nauki, przede wszystkim nauki prawa konstytucyjnego i politologii. Nie można zapominać, że zręb kształtu systemu wyborczego do Sejmu w wąskim znaczeniu został zdeterminowany przez postanowienia Konstytucji RP z 1997 r.³⁰⁶, która wyraźnie wskazuje w art. 96 ust. 2, że wybory te są wyborami proporcjonalnymi. Dlatego też dopóki nie pojawi się w parlamencie większość zdolna do jej zmiany, wszelkie reformy muszą mieścić się w granicach owej proporcjonalności. W niniejszym artykule zamierzam skoncentrować się więc na rozumieniu pojęcia proporcjonalności wyborów, a tym samym na wyznaczeniu granic, których ewentualnie mogą naruszać, a także ocenię w nim dopuszczalność wprowadzenia tych systemów wyborczych, które wskazywane są jako potencjalnie zastępujące system obecny. Jednym z nich jest system kompensacyjny (niekiedy uważany za odmianę systemu mieszanego), który ma pojawić się w zapowiadanym przez Prawo i Sprawiedliwość projekcie nowelizacji kodeksu wyborczego³⁰⁷. Drugi system to system pojedynczego głosu przechodniego (STV), promowany przez liczne grupy oddolne, w szczególności

³⁰⁵ Mówiąc o systemie wyborczym na potrzeby artykułu przyjmuję jego wąskie rozumienie, a więc odnoszę się do systemu alokacji mandatów oraz elementów z nim związanych jak: kształt okręgów wyborczych, blokowanie list czy też klauzule zaporowe.

³⁰⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁰⁷ Warto przypomnieć, że już wcześniej istniał projekt zmiany ordynacji wyborczej z 2003 r. przygotowany przez PiS i zakładający wprowadzenie systemu wzorowanego na rozwiązaniach niemieckich, choć z istotnymi modyfikacjami (druk sejmowy 1963/IV kadencja).

związane z tzw. ruchami miejskimi³⁰⁸, choć można też spotkać poglądy wskazujące na jeszcze innego rodzaju modyfikacje³⁰⁹.

Pojęcie proporcjonalności wyborów wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego oraz nauk politycznych. Według L. Garlickiego „istotą zasady proporcjonalności jest dokonywanie rozdziału mandatów w okręgu wyborczym (i potem w skali kraju) proporcjonalnie do odsetka głosów, który uzyskały poszczególne partie polityczne czy ugrupowania konkurujące w wyborach. Tym samym nieodzowną przesłanką ustanowienia systemu proporcjonalnego jest istnienie wielomandatowych okręgów wyborczych, a także konkurencja list wyborczych zgłaszanych przez poszczególne partie i ugrupowania”³¹⁰. Uzupełniając ów wywód podkreśla też, że zasada proporcjonalności „odnosi się przede wszystkim do sposobu ustalania wyników wyborów”³¹¹. W dużej mierze zbieżne jest postrzeganie proporcjonalności przez S. Grabowską i K. Składowskiego. Zauważają oni, że „system proporcjonalny, w pewnym uproszczeniu, można opisać jako sposób rozdziału mandatów, który ma prowadzić do realizacji idei proporcjonalnej reprezentacji, tzn. procentowa liczba zdobytych mandatów ma odpowiadać procentowi poparcia, jakie uzyskała dana partia. System ten może być zastosowany wyłącznie w wyborach do ciał kolegialnych przy istnieniu okręgów wielomandatowych”³¹². Do tego nurtu można również zaliczyć stanowisko W. Kręcisz. W jego ocenie zasadą w systemach proporcjonalnych jest „zapewnienie każdej z partii politycznych biorących udział w wyborach powszechnych reprezentacji w parlamencie, odpowiadającej realnym wpływom w społeczeństwie oraz liczby mandatów proporcjonalnej do liczby zdobytych głosów. (...) Systemy proporcjonalne mogą być stosowane tylko w okręgach wielomandatowych, a warunkiem niezbędnym stosowania systemu jest zgłoszenie konkurujących ze sobą list kandydatów”³¹³. Tożsame jest stanowisko M. Zubika, który podkreśla, że co prawda ustrojodawca posłużył się pojęciem zastanym, charakteryzującym się znaczącym poziomem ogólności, to jednak determinuje ona „konieczność przyjęcia przez ustawodawcę wielomandatowo-

³⁰⁸ Zob. więcej <http://stv.org.pl/> [21.01.2016].

³⁰⁹ Przykładem może być ruch Wybory Prawdziwie Proporcjonalne, wspierany przez Stronnictwo Demokratyczne, którego celem jest obniżenie progu wyborczego do 3% oraz zwiększenie okręgów wyborczych i powiązanie ich z województwami, zob. <http://wpp.info.pl/> [21.01.2016].

³¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 163.

³¹¹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 18.

³¹² S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, S. Grabowska, K. Składowski (red.), Kraków 2006, s. 19.

³¹³ W. Kręcisz, *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 2000, s. 224.

ści okręgów wyborczych, oraz zasady głosowania na listy wyborcze”³¹⁴. Uzupełniając wywód wskazuje też, że „konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności legitymuje ograniczenie innej ustrojowej zasady prawa wyborczego, a mianowicie zasady równości. Proporcjonalny system rozdziału mandatów ogranicza bowiem — w sposób nieunikniony — wyborcze szanse ugrupowań małych i regionalnych”³¹⁵.

Pewne niuanse w podejściu do rozumienia proporcjonalności można dostrzec w stanowisku A. Żukowskiego. Podkreśla on, że „wybory proporcjonalne to wybory, w których kandydaci lub listy wyborcze uzyskują proporcjonalną liczbę mandatów do otrzymanej liczby głosów. Zasada ta zapewnia prawie każdej partii taką liczbę mandatów w parlamencie, jaka odpowiada jej sile i aktualnym wpływom wśród elektoratu, nawet jeśli te wpływy są minimalne”³¹⁶. Tym samym nie wiąże on proporcjonalności wyborów wprost z konkretnym algorytmem matematycznym, podobnie jak nie wyklucza on, że wybory proporcjonalne mogą odbywać się bez występowania list partyjnych, o czym świadczy użycie funktora alternatywy zwykłej przy wskazaniu stosunkowości pomiędzy liczbą głosów oddanych na kandydatów lub listy, a liczbą mandatów w organie przedstawicielskim.

W istotny sposób odmiennie zasadę proporcjonalności postrzega B. Michalak, który mówiąc o zasadzie proporcjonalności oddziela ją od systemu wyborczego w wąskim znaczeniu. Podkreśla on bowiem, że „podstawowym celem zasady proporcjonalności jest zagwarantowanie, aby rozkład mandatów pomiędzy poszczególne ugrupowania był maksymalnie zbliżony do rozkładu głosów, jakie na te ugrupowania padły podczas danej elekcji. W celu implementacji zasady proporcjonalności stosuje się proporcjonalne (najczęściej), quasiproporcjonalne lub mieszane systemy wyborcze”³¹⁷. W tym nurcie można również usytuować poglądy B. Banaszaka. Autor ten zauważa, że „pewne elementy zasady proporcjonalności są bezsporne. Wprowadza się ją po to, aby partie polityczne w wyborach reprezentowane były w parlamencie proporcjonalnie do uzyskanego przez nie poparcia. Z drugiej strony zasada ta wiąże się ściśle z zapewnieniem demokratycznej reprezentacji różnym grupom wyborców odzwierciedlającej różnice poglądów, postaw”³¹⁸. B. Banaszak uzupełniając swoje rozważania dodaje, że zasada ta: zakazuje wprowadzania mechanizmów, które w sposób nieuzasadniony deformują stosunki pomiędzy liczbą głosów a liczbą mandatów, czyni podmiotem prawa związanego z

³¹⁴ M. Zubik, *Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 63.

³¹⁵ *Ibidem*, s. 63.

³¹⁶ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 39.

³¹⁷ B. Michalak, *Proporcjonalności wyborów zasada*, [w:] A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 179.

³¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 498-499.

reprezentacją proporcjonalną partię, a nie kandydata, stawia preferencje programowe wyborcy ponad preferencjami osobistymi, wyraża się w istnieniu list kandydatów oraz okręgach wielomandatowych (choć niekoniecznie wyłącznie), wymaga przyjęcia określonej formuły matematycznej określającej relację pomiędzy oddanymi głosami a liczbą mandatów³¹⁹.

Co prawda, często podnosi się, że zasada proporcjonalności nie została przez ustrojodawcę wyjaśniona, gdyż traktowana jest ona jako pojęcie zastane³²⁰, to jednak przytoczone sposoby jej pojmowania są różne. W efekcie widać, że w doktrynie polskiej można zaobserwować dwa kierunki interpretacji konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Pierwszy z nich koncentruje się na utożsamieniu tej zasady z zastosowaniem proporcjonalnego systemu wyborczego. Tym samym podejście to traktuje ową zasadę jako konieczność przyjęcia formuły matematycznej, która oznacza powiązanie liczby głosów z liczbą uzyskanych mandatów, co oznacza wyłączenie występowania wielomandatowych okręgów wyborczych oraz list partyjnych jako list, na które głosy są oddawane (choć nie wyklucza to możliwości preferowania kandydatów w ramach list otwartych). Zwraca też uwagę, że A. Żukowski podkreśla również konieczność zapewnienia reprezentacji również tych sił politycznych, których wpływy w społeczeństwie są stosunkowo niewielkie, jednak uzyskane poparcie daje się przełożyć na mandaty w organie przedstawicielskim, a więc stawia wyraźnie na prymat zasady reprezentatywności nad kwestią wyłonienia stabilnej większości parlamentarnej.

Drugie podejście, prezentowane m.in. przez B. Banaszaka i B. Michalaka, proporcjonalność wyborów postrzega materialnie, przez pryzmat osiągniętego efektu wyborczego. W ich ocenie możliwe są do zastosowania różne systemy wyborcze, o ile jednak efekt końcowy doprowadzi do reprezentacji, której struktura będzie odpowiadać poziomowi poparcia dla poszczególnych ugrupowań politycznych. Konsekwencją takiego podejścia jest uznanie, że możliwe jest wprowadzenie takich systemów wyborczych, w których pojawią się np. jednomandatowe okręgi wyborcze, lecz mandaty w nich uzyskane będą uwzględniane w ostatecznych rezultatach wyborów i nie zaburzą w istotny sposób stosunku pomiędzy liczbą głosów uzyskanych przez poszczególne ugrupowania oraz liczbą obsadzonych przez nie mandatów w organach przedstawicielskich. Dodać też warto, że tylko B. Michalak nie wiąże zasady proporcjonalności z koniecznością występowania list wyborczych, co zresztą będzie podnoszone w dalszej części niniejszego opracowania.

³¹⁹ *Ibidem*, s. 499-500.

³²⁰ M.in. L. Garlicki, *Uwagi do ...*, s. 20; M. Zubik, *op. cit.*, s. 63.

W mojej ocenie interpretacja zasady proporcjonalności wyborów powinna być dokonana zgodnie z poglądami tego drugiego nurtu. Utożsamianie tej zasady z występowaniem jednego z proporcjonalnych systemów wyborczych nie musi bowiem prowadzić do faktycznie proporcjonalnego efektu wyborczego. Najlepszym przykładem może być tu chilijski system wyborczy, w którym do podziału mandatów stosuje się metodę d'Hondta, jednakże występowanie okręgów dwumandatowych powoduje efekt daleki od proporcjonalności, szczególnie w sytuacji, w której w wyborach uczestniczą nie tylko dwie siły polityczne³²¹. Do niereprezentatywności prowadzi także ustanowienie bardzo wysokich progów wyborczych³²². Dlatego też zasadę wynikającą z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP trzeba potraktować jako zobowiązanie ustawodawcy do takiego skonstruowania systemu wyborczego, którego rezultat będzie powodował, że dojdzie do zachowania proporcji pomiędzy liczbą uzyskanych głosów a liczbą uzyskanych mandatów, choć niekoniecznie zamyka drogę do wprowadzenia pewnych mechanizmów, które ograniczają lub wręcz wyłączają możliwość uzyskiwania mandatów przez ugrupowania o znikomym poparciu społecznym³²³. Taka konsekwencja może wystąpić zarówno przy zastosowaniu metod proporcjonalnych, jak również niektórych innych systemów wyborczych, choć i w tym przypadku pojawiają się problemy terminologiczne, wynikające z tego, że większość wyróżnień systemów wyborczych ma charakter typologii, a nie podziału logicznego, opartego na jednoznaczności, rozłączności i zupełności.

Zanim jednak skupię się na możliwych kierunkach reformy systemu wyborczego do Sejmu zastanowić się trzeba, czy obecne rozwiązania prawne można uznać za odpowiadające konstytucyjnym wymogom. Można bowiem spotkać głosy, które wskazują, że zarówno system d'Hondta, uważany za wspierający ugrupowania o najwyższym poparciu wyborców, jak również klauzule zaporowe powodują tak daleko idące deformacje, że czynią one ów system *de facto* nieproporcjonalnym³²⁴. Wiąże się to zresztą immanentnie z koniecznością realizacji innej zasady wyborów – zasady równości w jej materialnym aspekcie. Patrząc na wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych z 2015 r.³²⁵ można stwierdzić, że na ugrupowania, które nie uzyskały mandatów oddano łącznie 16,79% głosów, co stanowi znaczący wzrost w porównaniu z poprzednimi elekcjami. Uważam jednak, że o ile liczbę tę można

³²¹ Zob. więcej J. Szymanek, W. Ozierańska, *Binominalny system wyborczy*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII, s. 55-58.

³²² Przykładem takich progów może być regulacja turecka, wymagająca uzyskania co najmniej 10% ważnie oddanych głosów.

³²³ Zob. M. Zubik, *op. cit.*, s.

³²⁴ Zob. P. Winczorek, *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3, s. 41.

³²⁵ Wszystkie dane opracowane w oparciu o wyniki wyborów na stronie <http://parlament2015.pkw.gov.pl> [21.01.2016].

oceniać negatywnie z perspektywy równości wyborów, w szczególności dotyczy to z jednej strony zbyt wysokiego – w mojej ocenie – progu wyborczego, z drugiej – zróżnicowania progów wyborczych dla komitetów partii politycznych i wyborców oraz dla koalicji wyborczych, o tyle trudno tu mówić o naruszeniu reguły proporcjonalności. Inaczej natomiast wygląda problem przełożenia się głosów na mandaty. Pomijając te głosy, które zostały oddane na ugrupowania, które nie przekroczyły progu wyborczego, Prawo i Sprawiedliwość uzyskując poparcie na poziomie 45,16% głosów oddanych na ugrupowania, które przekroczyły próg, zdobyło 51,09% mandatów, Platforma Obywatelska miała 28,95% głosów i 30,00% mandatów, Kukiz'15 – 10,59% głosów i 9,13% mandatów, Nowoczesna Ryszarda Petru – 9,13% głosów i 6,01% mandatów oraz Polskie Stronnictwo Ludowe – 6,16% głosów i 3,48% mandatów. Tym samym patrząc na punkty procentowe różnica pomiędzy liczbą głosów a liczbą mandatów wahała się od -3,12 punktu procentowego (Nowoczesna) do +5,93 punktu procentowego (PiS), co można uznać za poziom akceptowalny. Jednak jeśli spojrzymy już na te różnice z perspektywy procentów to PSL uzyskał 43,51% mniej mandatów niż wynikałoby to z liczby uzyskanych głosów, zaś Nowoczesna 34,17% mniej mandatów. Dla odmiany liczba mandatów dla PiS była o 13,13% lepsza niż wynikałoby to z poziomu poparcia. Różnice te są już znaczące.

Mimo powyższych aberracji trudno uznać, że rozwiązania dotyczące podziału mandatów zawarte w kodeksie wyborczym³²⁶ stanowią naruszenie zasady konstytucyjnej, gdyż zarówno metoda d'Hondta jest powszechnie zaliczana do systemów proporcjonalnych, jak również wielkość okręgów wyborczych, w których obsadzane są mandaty jest wystarczająca dla osiągnięcia przybliżonego efektu proporcjonalności, gdyż okręgi takie obejmują od 8 do 20 mandatów³²⁷. Naturalnie zastosowanie innych proporcjonalnych metod podziału mandatów, chociażby znanej już wcześniej polskiemu prawu metody St. Laguë, i to zarówno w wersji klasycznej, jak również w wersji skandynawskiej, czy też metod matematycznej proporcji (Hare-Niemeyer, Hagenbach-Bischoff), poprawiłoby proporcjonalność wyborów, to jednak metoda d'Hondta mieści się w granicach konstytucyjnie określonej proporcjonalności, a przy okazji pozwala na dokonanie wzmocnienia największych ugrupowań, co ma w efekcie prowadzić do ułatwienia tworzenia rządu i zapewnienie trwałej większości parlamentarnej taki rząd wspierającej.

³²⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

³²⁷ D. Nohlen zalicza do dużych okręgów wyborczych te okręgi, w których wybiera się co najmniej dziesięciu przedstawicieli, D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 81.

O ile nie można mieć wątpliwości, że zmiana metody d'Hondta na inną metodę proporcjonalną, w tym również jedną ze wskazanych powyżej, nie będzie budzić najmniejszych wątpliwości, gdyż są one w zasadzie jednomyślnie zaliczane do systemów proporcjonalnych, o tyle wspomniane niejasności mogą pojawić się w przypadku prób wprowadzenia systemów, których typologizacja nie jest tak jednoznaczna. Bezsprzeczne jest, że nie może to być żadna odmiana systemu większościowego, które są przecież traktowane jako przeciwieństwo proporcjonalności³²⁸. Tym samym norma wynikająca z konstytucji nie pozwala na dokonanie takiej zmiany, co powoduje, że woła polityczna wprowadzenia systemu większościowego wymagałaby nowelizacji ustawy zasadniczej. Podobnie negatywnie odnieść się trzeba do prób zastąpienia obecnego systemu przez system mieszany o charakterze segmentowym. Jak słusznie zauważa L. Garlicki „oczywista jest niedopuszczalność systemu większościowego, także niekonstytucyjne byłoby wprowadzenie systemu mieszanego, w którym np. część mandatów byłaby obsadzana systemem proporcjonalnym, część systemem większościowym, a podział byłby dokonywany oddzielnie dla każdej z tych grup”³²⁹.

Natomiast – w mojej ocenie – nie jest wykluczone wprowadzenie systemów kompensacyjnych, które zaliczane są bądź do systemów mieszanych bądź też proporcjonalnych³³⁰. Warunkiem uznania konstytucyjności takiego systemu byłoby jednak zapewnienie pełnej kompensacji, chociażby na wzór znany z rozwiązań niemieckich. Istotą takiego systemu jest bowiem w pełni proporcjonalny podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne, jednak z jednoczesnym występowaniem okręgów jednomandatowych, w których mandaty są obsadzane metodą większościową³³¹. Mechanizm tego systemu polega na tym, że w pierwszej kolejności wszystkie mandaty dzielone są proporcjonalnie pomiędzy ugrupowania uczestniczące w wyborach. Podział ten odbywa się w okręgach wielomandatowych. Może nim być jeden okręg ogólnokrajowy albo też okręgów takich może być więcej³³². Następnie od tak rozdysponowanych mandatów odejmowane są te mandaty, które

³²⁸ Zob. L. Garlicki, *Uwagi do ...*, s. 18-19; K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy!. Wędrowka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 119; J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV, s. 7-8.

³²⁹ L. Garlicki, *Uwagi do ...*, s. 20.

³³⁰ A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego, we współczesnych demokracjach - kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 11.

³³¹ Z reguły w państwach, w których system ten występuje wyborca dysponuje dwoma głosami - jeden oddaje na listę wyborczą w okręgu wielomandatowym, drugi na kandydata w okręgu jednomandatowym, z tym że tylko ten pierwszy wyznacza liczbę mandatów przysługującą poszczególnym partiom politycznym. Pozwala to na swoiste głosowanie taktyczne w okręgach jednomandatowych, zob. B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XIX, s. 18-20.

³³² Mogą pojawiać się również warianty systemu, w którym kompensacja dokonywana jest na więcej niż jednym poziomie, por. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 76, 80.

zostały uzyskane przez kandydatów danego ugrupowania w okręgach jednomandatowych. W efekcie mandaty z puli kompensacyjnej stanowią różnicę pomiędzy hipotetycznymi mandatami podzielonymi proporcjonalnie a mandatami z okręgów jednomandatowych. Nie będzie problemu, jeżeli owa różnica będzie dodatnia lub też zerowa. Sytuacja skomplikuje się natomiast, gdy wynik ten będzie ujemny, a więc ugrupowanie uzyska więcej mandatów w okręgach jednomandatowych niż wynikałoby to z puli proporcjonalnej. W odmianie systemu kompensacyjnego, o którym mowa w kontekście polskim można znaleźć dwa główne rozwiązania. Pierwszym z nich jest znana z Niemiec regulacja, która powoduje pojawienie się tzw. mandatów nadwyżkowych, skutkująca pojawieniem się dodatkowych mandatów w izbie w liczbie stanowiącej różnicę pomiędzy mandatami z okręgów jednomandatowych a mandatami wynikającymi z potencjalnego, pełnego proporcjonalnego rozdysponowania mandatów. Na gruncie polskim unormowanie takie byłoby niekonstytucyjne, gdyż ustawa zasadnicza przewiduje stałą liczbę mandatów poselskich, określając ją na poziomie 460 (art. 96 ust. 1). Drugim rozwiązaniem jest możliwość odbierania takich mandatów nadwyżkowych tym kandydatom, którzy osiągnęli najgorszy indywidualny wynik procentowy. Przykładowo, gdy ugrupowanie uzyska dwa mandaty więcej niż przypadałoby z podziału proporcjonalnego dwóch kandydatów z okręgów jednomandatowych o najniższym procentowym poparciu nie otrzymywałoby mandatu³³³. Tu również pojawia się problem, gdyż mogłoby dochodzić do sytuacji, w której niektórzy wyborcy nie posiadaliby swojego przedstawiciela wybranego w okręgu jednomandatowym. Dodatkowo ugrupowania mogłyby obchodzić wprowadzone rozwiązania poprzez wystawianie w części okręgów kandydatów formalnie niezależnych, co marginalizowałoby ryzyko utraty mandatu, a także istotnie komplikowało kształt całego systemu.

Patrząc na system kompensacyjny z perspektywy elementów proporcjonalności wyborów, które wskazał B. Banaszak ocena owego systemu również nie jest jednoznaczna. Nie podlega kwestii, że system ten jest w stanie zapewnić odzwierciedlenie liczby głosów oddanych na poszczególne ugrupowania w wyborach w liczbie uzyskanych mandatów, chociaż może on powodować pewne komplikacje. Oprócz wspomnianej specyfiki sytuacji, w której w wyborach uczestniczyć będzie większa liczba kandydatów niezależnych, pojawia się również ryzyko, że większą liczbę mandatów zdobędzie ugrupowanie, które faktycznie uzyska mniejszą liczbą głosów w skali kraju, choć ryzyko takie może mieć również miejsce w klasycznych systemach proporcjonalnych, szczególnie gdy obszar kraju będzie podzielony na większą liczbę niewielkich okręgów wyborczych. Dlatego też istotne znaczenie

³³³ Takie założenia pojawiały się we wspomnianym projekcie PiS z 2003 r..

przy wprowadzaniu systemu kompensacyjnego ma wybór metody podziału głosów na mandaty, będącego podstawą obliczania kompensacji. Jeśli metoda ta jest neutralna (St. Laguë, Hagenbach-Bischoff) oraz jednocześnie okręgi wielomandatowe będą okręgami dużymi, w których obsadza się po kilkadziesiąt mandatów, to konsekwencją tego będzie daleko idące odwzorowanie poparcia społecznego w podziale mandatów. Najlepszym przykładem są wyniki wyborów w Niemczech, w których odchylenia od podziału w pełni proporcjonalnego są znacząco mniejsze niż w wyborach w Polsce³³⁴.

Drugi czynnik, który wymaga oceny, to uczynienie partii politycznych głównym podmiotem rywalizacji politycznej. Co prawda element ten nie wiąże się bezpośrednio z systemem wyborczym *sensu stricto*, ale ma realne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Gdyby bowiem przyjąć, że kandydatów w okręgach jednomandatowych mogą zgłaszać wyłącznie komitety wyborcze, które zarejestrowały listy wyborcze w okręgach proporcjonalnych na danym terenie, to wykluczyłoby to ryzyko wystawiania w okręgach jednomandatowych kandydatów formalnie niezależnych, aczkolwiek powiązanych ze stronnictwami politycznymi w celu zapobieżeniu utracie mandatów stanowiących nadwyżkę w stosunku do podziału proporcjonalnego. Rozwiązanie takie byłoby jednak nie tylko wątpliwe konstytucyjnie, jako ograniczające bierne prawo wyborcze, ale także stałoby w sprzeczności z ideą spersonalizowania głosowania i zapewnienia możliwości uzyskiwania mandatów przez kandydatów pozapartyjnych, na co szczególnie zwracali uwagę zwolennicy jednomandatowych okręgów wyborczych. Podobne argumenty dotyczą przewagi czynnika programowego. Tu również trudno jest w sposób jednoznaczny określić prymat programu partii nad programem kandydata. Zresztą wiele zależałoby od tego, czy wzorem niemieckim zmieniony zostałby też mechanizm wyboru polegający na zastąpieniu list otwartych przez listy zamknięte.

W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego nie ma zgody co do tego, czy system kompensacyjny, którego wręcz modelowym przykładem są rozwiązania niemieckie, odpowiada konstytucyjnemu rozumieniu zasady proporcjonalności wyborów. Jak zauważa M. Granat „jeżeli uzna się, iż art. 96 ust. 2 konstytucji wprowadza zasadę proporcjonalności w znaczeniu materialnym, tj. że proporcjonalny

³³⁴ Opierając się wyłącznie na głosach na listy partyjne oddanych na ugrupowania, które przekroczyły próg wyborczy w wyborach do Bundestagu z 2013 r. CDU uzyskało 40,47% głosów i 40,41% mandatów (różnica między liczbą głosów a liczbą mandatów -0,06 punktu procentowego), SPD - 30,52% głosów i 30,59% mandatów (+0,07 punktu procentowego), Lewica - 10,19% głosów i 10,14% mandatów (-0,05 punktu procentowego), Zieloni/Sojusznicy 90 - 10,02% głosów i 9,98% mandatów (-0,04 punktu procentowego) i CSU 8,80% głosów i 8,88% mandatów (+0,08 punktu procentowego). Daje to w praktyce efekt zbliżony do pełnej proporcjonalności, dane za: https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html [25.01.2016].

system wyborczy polega na zapewnieniu podziału mandatów wyborczych pomiędzy poszczególne ugrupowania lub komitety w jednakowy (równy) sposób w stosunku do liczby głosów oddanych na nie w głosowaniu, to ordynacja realizująca przedstawiony schemat (schemat kompensacyjny – przyp. PU) rysuje się jako zgodna z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyborów³³⁵. Autor ten wskazuje jednak konieczność spełnienia pewnych warunków takich m.in. jak jednoczesne zaliczanie głosu na kandydata w okręgu jednomandatowym jako głosu na listę w okręgu wielomandatowym, powiązanie granic okręgów jednomandatowych z granicami okręgu wielomandatowego, a także nieodbieranie mandatów uzyskanych w okręgach jednomandatowych, lecz kompensowanie tego na dodatkowym poziomie – poziomie list ogólnopolskich³³⁶. Efektem tego byłoby zmodyfikowanie metody kompensacyjnej, znanej z rozwiązań niemieckich i dostosowanie jej do zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady proporcjonalności³³⁷.

Pogląd M. Granata trudno uznać za dominujący w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. Przede wszystkim w opozycji sytuują się wszyscy badacze, którzy utożsamiają proporcjonalność w rozumieniu art. 96 ust. 2 konstytucji z występowaniem systemu proporcjonalnego rozumianego jako system oparty o formułę matematyczną gwarantującą powiązanie liczby głosów z liczbą uzyskanych mandatów. Ponadto pojawiają się również argumenty bezpośrednio podniesione przeciwko takiemu systemowi. S. Kubas stwierdza, że „wprowadzenie jednego choćby jednomandatowego okręgu wyborczego oznacza, że w tym okręgu wyborcy pozbawieni zostają proporcjonalnej reprezentacji parlamentarnej. Ewentualne skorygowanie tych dysproporcji na wyższym poziomie może ostatecznie doprowadzić do proporcjonalnej reprezentacji w Izbie (...), ale wyborca głosujący w jednomandatowym okręgu pozbawiony zostaje konstytucyjnie gwarantowanego uczestnictwa w wyborach proporcjonalnych, bowiem jego głos jest przeliczany według formuły, której celem jest wyłonienie zwycięzcy, a nie proporcjonalne odzwierciedlenie zróżnicowanego poparcia elektoratu”³³⁸.

Argument powyższy można jednak łatwo osłabić, przyjmując rozwiązanie, że podział mandatów dokonywany jest zasadniczo w okręgach wielomandatowych, a wyłanianie mandatów w okręgach jednomandatowych ma charakter po-

³³⁵ M. Granat, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 66.

³³⁶ *Ibidem*, s. 65.

³³⁷ Por. M. Dobrowolski, *Konstytucyjność mieszanego systemu wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. XLIV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25-27 kwietnia 2002 r.*, pod red. A. Sylwestrzaka, Olsztyn 2003, s. 89-90.

³³⁸ S. Kubas, *System wyborczy a model polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 33.

mocniczy. Dlatego też podzielam pogląd m.in. M. Granata, że wprowadzenie systemu kompensacyjnego będzie odpowiadać konstytucyjnej formule proporcjonalności, o ile jednak stworzone zostaną mechanizmy prawne, które będą zapobiegać jej wypaczeniu, a na ową formułę spojrzymy jak na element materialny systemu związany z jego efektem, a nie na samą konstrukcję algorytmu podziału. Ideą przyświecającą ustawodawcy było zapewnienie uczestnictwa w parlamencie szerszej grupie podmiotów politycznych, a nie jedynie wprowadzenie określonej metody podziału mandatów bez związku z innymi elementami całej konstrukcji systemu wyborczego.

Z zupełnie innej perspektywy ocenić trzeba natomiast zgodność z konstytucyjną zasadą proporcjonalności systemu pojedynczego głosu przenoszonego (STV – *single transferrable vote*). Zaliczenie go do systemów proporcjonalnych nie jest bowiem oczywiste zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak również w doktrynie nauk politycznych³³⁹. Jak zauważa D. Nohlen system ten należy „do najbardziej dopracowanych systemów wyborczych, realizujących pierwotną ideę teoretyków wyborów proporcjonalnych (...) W terminologii anglosaskiej STV stanowi jednak własny system wyborczy obok względnych wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych i wyborów proporcjonalnych”³⁴⁰. Specyfiką tego systemu jest bowiem brak list partyjnych, co przez niektórych jest traktowane jako warunek *sine qua non* proporcjonalności wyborów. Wspomniany D. Nohlen podkreśla natomiast, że „STV to wybory bez list według reguły proporcjonalnej”³⁴¹. Występują w tym systemie natomiast okręgi wielomandatowe, choć małe lub średnie, a ponadto wyborcy mają możliwość preferowania kandydatów i dodatkowo, głosy na kandydatów, którzy uzyskali mandat są ponownie brane pod uwagę w liczbie, jaką stanowi różnica pomiędzy liczbą głosów uzyskanych przez kandydata a liczbą wymaganą do uzyskania mandatu. W efekcie konstrukcja tego systemu minimalizuje ryzyko oddania głosów straconych.

System STV jest systemem skomplikowanym z punktu widzenia liczenia głosów. Wyborca natomiast powinien jedynie dokonać uszeregowania kandydatów począwszy od tego, którego popiera najsilniej, skończywszy na tym, dla którego

³³⁹ Zob. B. Michalak, *System pojedynczego głosu przechodniego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 237., D.M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke 2011, s. 119-120, J. Haman, *Demokracja, decyzje ...*, s. 152-154.

³⁴⁰ D. Nohlen, *op.cit.*, s. 351-352. Są jednak badacze anglosascy nie mający wątpliwości co do proporcjonalnego charakteru tego systemu, zob. np. A. Lijphart, *Electoral Systems And Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford 2000, s. 10.

³⁴¹ D. Nohlen, *op. cit.*, s. 352.

poparcie wyrażane jest najsłabiej³⁴². Poparcie takie wyrażane jest poprzez stawianie kolejnych liczb naturalnych (począwszy od 1) przy nazwiskach poszczególnych kandydatów, przy czym najmniejsza liczba oznacza pierwszą preferencję. Wyborca może przestać na uszeregowaniu tylko kilku kandydatów, czy też wręcz na poparciu jednego z nich, choć wtedy jego głos może nie mieć znaczenia przy kolejnych etapach podziału mandatów w okręgu³⁴³. Taki podział rozpoczyna się od ustalenia ilorazu wyborczego, który stanowi liczbę głosów niezbędną dla uzyskania mandatu. W klasycznej odmianie STV iloraz wyborczy obliczany jest w oparciu o formułę Droopa, czyli poprzez podzielenie ogólnej liczby głosów pierwszych (pierwszych preferencji) oddanych w okręgu przez liczbę mandatów obsadzanych w tym okręgu powiększoną o jeden mandat fikcyjny i dodanie do tego ilorazu jedności³⁴⁴. Wszyscy kandydaci, którzy uzyskają liczbę głosów równą lub większą ilorazowi wyborczemu uzyskują mandat. Nadwyżka głosów ponad iloraz jest natomiast przydzielana kandydatom, którzy uzyskali drugą preferencję na kartach oddanych na zwycięskiego kandydata, tyle że jest to dokonywane w proporcji do liczby wszystkich oddanych głosów na kandydata z pierwszą preferencją, co konsumuje wykorzystaną część głosu wyborcy. Natomiast, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał ilorazu wyborczego, z listy kandydatów skreśla się tego, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów pierwszych i jego głosy przydzielane są tym kandydatom, którzy uzyskali drugą preferencję na takich kartach. Działania takie powtarza się aż do czasu obsadzenia wszystkich mandatów w okręgu.

Ocena zgodności systemu pojedynczego głosu przechodniego z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wymaga odniesienia się do kilku elementów systemu. Najważniejsze znaczenie ma swoiste „oderwanie” kandydatów od partii politycznych, gdyż wyborca szeregując kandydatów nie musi uwzględniać ich przynależności partyjnej, mając możliwość preferowania ich naprzemiennie czy też popierania kandydatów niezależnych, choć oczywiście system ten w pełni dopuszcza umieszczenie obok nazwisk kandydatów również ich przynależności partyjnej. W efekcie odwołując się do przywołanych na wstępie prób dekodowania pojęcia „proporcjonalności” można byłoby uznać, że w żadnym wypadku system ten nie może być uznany za proporcjonalny. Czy jednak takie podejście nie podlega dyskusji? W przypadku STV konieczne jest odejście od powiązania proporcjonalności systemu z

³⁴² W odmianie systemu STV - STV-Schulze wyborca może dokonać również ustalania równoległych preferencji, co marginalizuje możliwość głosowania taktycznego, zob.

³⁴³ Taki skomplikowany sposób głosowania jest często wskazywany jako główna wada tego systemu, zob. J. Haman, *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4, s. 22.

³⁴⁴ Istnieją odmiany STV oparte o inne kwoty, przede wszystkim kwotę Hare'a.

listami partyjnymi³⁴⁵. W wypadku STV podział też ma charakter proporcjonalny, lecz uwzględnia poziom poparcia dla poszczególnych kandydatów. Przekroczenie przez jednego z nich ilorazu wyborczego powoduje, że nadwyżka głosów jest dalej dzielona, lecz odbywa się to już wyłącznie w proporcji do liczby owych nadwyżkowych głosów, choć z uwzględnieniem całego ich rozkładu. Powoduje to, że większość wyborców wykorzystuje swoje głosy w pełni, nie tracąc ich ani na kandydatów, którzy mandatu nie uzyskali, ani na kandydatów, którzy swój mandat uzyskali z nadwyżką głosów³⁴⁶. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 2 listopada 2006 r. zapobieżeniu zjawisku zmarnowanych głosów „starają się przeciwdziałać systemy wyborcze (np. system wyborczy w Irlandii, który uznawany jest w literaturze przedmiotu za jeden z najbardziej dopracowanych współcześnie) znajdujące instytucję tzw. głosu przeniesionego, wskazującego, co ma się dzieć z głosem wyborcy w przypadku przegrania wyborów przez kandydata, na którego głosował w pierwszej kolejności. W takim przypadku wyborca wskazuje osobiście kolejnego kandydata, którego zasili jego głos zastępczo”³⁴⁷.

Drugim elementem wymagającym oceny jest przywoływana wcześniej teza B. Banaszaka o przewadze programu partyjnego nad programem kandydata. W systemie STV czynnik ten nie występuje, gdyż wyborcy dokonują przede wszystkim oceny personalnej kandydata i jego poglądów. Co prawda, w praktyce duża grupa wyborców bierze pod uwagę przynależność partyjną, która stanowi podstawowy czynnik uszeregowania kandydatów³⁴⁸, lecz z teoretycznego punktu widzenia nie ma to żadnego znaczenia. Tym samym zwiększa to swobodę wyborcy w ocenie bliskości programowej poszczególnych kandydatów, co może zbliżyć ten element systemu do stosowanego w Szwajcarii *panachage'u*, szczególnie z racji występowania wielomandatowych okręgów wyborczych. W konsekwencji nie ma tu potrzeby tworzenia partyjnych list wyborczych.

Wreszcie w systemie tym trudno jest mówić o proporcji pomiędzy liczbą głosów oddanych na partię a liczbą mandatów przez nią uzyskanych. „Przechodzenie” głosów może bowiem powodować, że to kolejne preferencje mają główny wpływ na konkretne mandaty parlamentarne. Nie ma jednak wątpliwości, że system ten nie tylko odzwierciedla preferencje wyborców, ale daje również możliwość odwzorowania poparcia społecznego w składzie organu przedstawicielskiego. Dlatego też – w mojej ocenie – pomimo braku niektórych elementów zaliczanych w trady-

³⁴⁵ J. Haman, *Demokracja, decyzje ...*, s. 154.

³⁴⁶ J. Haman podkreśla, że w systemie tym „na proporcjonalną reprezentację mogą liczyć zarówno partie, frakcje wewnątrz partii, jak i ewentualnie grupy kandydatów z różnych partii, traktowane jednak przez wyborców jako reprezentacja bliskich im idei czy interesów”, J. Haman, *Większościowy system ...*, s. 22.

³⁴⁷ Wyrok z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, ZU OTK nr 10A/2006, poz. 147.

³⁴⁸ D.M. Farrell, *op. cit.*, s. 135-136.

cyjnym postrzeganiu proporcjonalności wyborów, system STV daje podstawy do uznania go za proporcjonalny, choć istotnym warunkiem jest tu stworzenie okręgów większych – jak na tę metodę – a więc okręgów 6-7 mandatowych³⁴⁹. Wtedy bowiem reprezentatywność będzie znacznie wyższa (mniejsza liczba „niewykorzystanych głosów”), a tym samym znacznie lepiej będzie odwzorowane poparcie społeczne dla poszczególnych poglądów.

Podsumowując, oba wskazane w opracowaniu systemy można uznać za możliwe do wprowadzenia w wyborach do Sejmu bez konieczności modyfikacji zasady proporcjonalności wyborów. Konieczne staje się wszakże takie ukształtowanie regulacji prawnej, która nie będzie prowadziła do zachwiania relacji pomiędzy oddanymi głosami a mandatami. Abstrahując od innych konsekwencji analizowanych systemów, które nie mają bezpośredniego związku z zasadą proporcjonalności, w przypadku systemu kompensacyjnego musiałoby się to wiązać ze stworzeniem mechanizmu, który nie prowadziłby do nadreprezentacji najsilniejszych ugrupowań i doprowadzenia do podziału *de facto* proporcjonalnego, tyle że przy występowaniu okręgów jednomandatowych, których wyniki są kompensowane mandatami wyrównawczymi. Najlepiej więc byłoby, gdyby liczba mandatów przypadających na okręgi jednomandatowe była znacząco niższa niż mandatów z puli kompensacyjnej. Natomiast system STV – co już wspomniałem – nie powinien być stosowany w małych 3-4-mandatowych okręgach wyborczych³⁵⁰.

³⁴⁹ Por. M. Gallagher, *Ireland: The Discreet Charm of PR-STV*, [w:] *The Politics Of Electoral System*, pod red. M. Gallaghera i P. Mitchella, New York 2004, s. 517.

³⁵⁰ Wprowadzenie systemu STV musiałoby również zostać poprzedzone szeroką kampanią informacyjną dotyczącą sposobu oddawania głosów. Jednocześnie najlepiej byłoby zastosować go najpierw na poziomie lokalnym.

Dr Damian WĄSIK

Prof. zw. dr hab. Bogusław SYGIT

Ewolucja pozakodeksowej ochrony prawnokarnej wyborów do Sejmu i Senatu RP na przestrzeni lat 1991-2016

I. Wprowadzenie

Wybory są jednym z najważniejszych wydarzeń politycznych w demokratycznym państwie i jedną z najbardziej efektywnych form działania narodu w realizacji władzy państwowej. Stanowią one sprawdzoną technikę tworzenia organów i instytucji lub powoływania osoby na urząd oraz metodę tworzenia władzy politycznej, która zapewnia obywatelom udział w sformalizowanym postępowaniu prowadzącym do okresowej zmiany politycznego kierownictwa³⁵¹. Rola wyborów w życiu politycznym państwa uwarunkowana jest pełnionymi przez nie funkcjami, w szczególności funkcją programową, kreacyjną, legitymującą czy kontrolną³⁵². Współzawodnictwo i konkurencja polityczna pozwalają na wypracowanie nowych standardów i aktywizują obywateli demokratycznego państwa jako uczestników procesu wyborczego.

Warunkiem niezakłóconego korzystania z owoców demokracji jest zapewnienie bezpiecznego i sprawnego przebiegu wyborów. Wybory muszą być przeprowadzane z wykorzystaniem regulacji prawnych, zapewniających uczciwy i uporządkowany ich przebieg³⁵³. Przystępczość wyborcza niewątpliwie jest zjawiskiem zarówno niebezpiecznym, jak i bulwersującym społeczeństwo. W każdym ustroju demokratycznym proces legitymizacji władzy powinien być transparentny, uczciwy, a jednocześnie możliwy do zweryfikowania pod względem zgodności z obowiązującym prawem. Przystępstwa wyborcze i innego typu nadużycia mogą paraliżować te działania poprzez fałszowanie wyników głosowania czy bezprawnego wpływania na swobodę realizacji aktu wyborczego. Omawiany rodzaj przestęp-

³⁵¹ Zob. D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 112 i nast.; W. Kręcisz [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 195 i nast.; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 113 nast.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 145 i nast., B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 329 i nast.

³⁵² Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 26.

³⁵³ Zob. D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012, s. 12.

czości stanowi zatem jedno z najważniejszych zagrożeń współczesnej demokracji³⁵⁴.

Podkreślić należy, że już w motywach ustawodawczych do Kodeksu karnego z 1932 r. zauważano, iż to właśnie za pomocą środków karnych należy dążyć do zapewnienia głosowaniu w wyborach cech decydujących o ich obiektywnej wartości. Dla prawa karnego obojętne jest, jaki system głosowania prawo publiczne uznaje za najlepiej wyrażający potrzebną mu wolę zbiorową. Prawo karne musi dawać ochronę prawności wyborów jako takiej, tj. prawności, która polega na zastosowaniu obowiązujących norm prawa publicznego. Pierwszym bowiem warunkiem wartości głosowania jest jego prawność. Jeżeli pod względem formalnym cechą nadającą wartość głosowaniu jest jego prawność, to pod względem merytorycznym takimi cechami są swoboda i szczerść, stąd też zadaniem prawa karnego jest zabezpieczenie ochrony prawnokarnej prawności, swobody i szczerści wyborów³⁵⁵. Wnioski te są na tyle uniwersalne, że można je z powodzeniem odnosić do współcześnie obowiązujących przepisów penalizujących przestępstwa wyborcze. Dodać jednak trzeba, że rola prawa karnego uwydatnia się nie tylko na tle zabezpieczenia niezakłóconego przebiegu głosowania w wyborach, ale również na etapie przygotowywania wyborów (np. tworzenia komitetów wyborczych), finansowania działalności komitetów wyborczych oraz reguł prowadzenia kampanii wyborczej. Samo głosowanie stanowi bowiem finalizację wszystkich działań podejmowanych tuż po ogłoszeniu kalendarza wyborczego. Co ważne, na każdym etapie tego procesu może jednak dojść do sytuacji patologicznych, niezgodnych z obowiązującymi przepisami i wydatnie destabilizujących rywalizację polityczną w okresie wyborczym. Prawo karne odgrywa w tym względzie podwójną rolę: prewencyjną i represyjną.

Postępujące na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zmiany w przedmiocie pozakodeksowej ochrony prawnokarnej wyborów do Sejmu i Senatu RP wpisują się w ewolucję polskiego systemu prawa wyborczego, tj. odejścia od regulowania materii wyborczej w odrębnych ustawach na rzecz jednolitej kodyfikacji. Szczegółowa analiza wspomnianych zmian ukazuje różnice w podejściu ustawodawcy do problematyki zapewnienia bezpieczeństwa wyborów, zwalczania i zapobiegania przestępczości wyborczej i innych czynów bezprawnych, a także kryminalizacji coraz to nowych obszarów prawnie nieakceptowanej aktywności wyborczej. Z tych względów zasadniczymi celami niniejszej publikacji uczyniono prezentację założeń polityki kryminalnej w latach 1991-2016 w zakresie ochrony prawnokarnej wybo-

³⁵⁴ Zob. D. Wąsik, *Wprowadzenie* [w:] A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik (red.), *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2015, s. 7.

³⁵⁵ Zob. *Motywy ustawodawcze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 – Kodeks karny*, tom V, z. 4, str. 32-33. Cyt. za L. Peiper, *Komentarz do Kodeksu karnego*, Kraków 1936, s. 256.

rów do Sejmu i Senatu RP na podstawie pozakodeksowych przepisów karnych, jak również określenie, które unormowania uznano za na tyle istotne z perspektywy zapewnienia prawidłowego przebiegu wyborów parlamentarnych, że wymagały one sankcjonowania zachowań sprzecznych z przepisami. *In fine* podjęto próbę odpowiedzi na pytania o zasadność wprowadzenia ww. rozwiązań prawnych, właściwą konstrukcję przepisów oraz trafność zakresu kryminalizacji i sposobu penalizacji czynów społecznie szkodliwych. Opracowanie podzielono na dwie części, z których pierwsza poświęcona jest przepisom ordynacji wyborczych do parlamentu RP, druga zaś koncentruje się na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie wyborczym z 2011r.

II. Pozakodeksowa ochrona wyborów do parlamentu w świetle przepisów Ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu RP (1991-2011)

Pierwszy uchwalony przez Sejm III Rzeczypospolitej Polskiej wyborczy akt prawny najwyższej rangi – ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej (Dz. U. z 1993 r., Nr 59, poz. 252 z późn. zm.) – zawierał tylko jeden przepis odnoszący się do ochrony prawnokarnej wyborów. Artykuł 136 przewidywał odpowiedzialność za wykroczenia, które ujęto w następujący sposób: kto umieszcza plakaty i hasła wyborcze z naruszeniem przepisów art. 119 lub narusza przepisy art. 121, podlega karze grzywny. Karane na tej podstawie były takie zachowania, jak: a) umieszczanie na ścianach budynków i ogrodzeń plakatów i haseł wyborczych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, b) umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na zewnątrz i wewnątrz budynków administracji rządowej i samorządowej oraz sądów, a także na terenie jednostek wojskowych i oddziałów obrony cywilnej oraz skoszarowanych jednostek policyjnych, c) umieszczanie plakatów i haseł na budynkach publicznych lub określonych częściach terenów publicznych, które na mocy zarządzenia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) zostały objęte zakazem agitacji w ww. sposób z przyczyn związanych z ochroną zabytków bądź środowiska, d) ignorowanie obowiązujących przepisów porządkowych przy umieszczaniu plakatów i haseł wyborczych, e) prowadzenie kampanii wyborczej na terenie zakładów pracy lub instytucji publicznych w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, a także f) prowadzenie kampanii wyborczej na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz w oddziałach obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostkach policyjnych. Odpowiedzialność karną za naruszenie przepisów prawa wyborczego uzupełniał wówczas art. 189 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1969 r., Nr 13, poz. 94

z późn. zm.), penalizujący jako występki takie czyny, jak przeszkadzanie – z wykorzystaniem przemocy, groźby bezprawnej, podstęp lub poprzez nadużycie stosunku zależności – w swobodnym wykonywaniu praw wyborczych do Sejmu lub do rady narodowej lub w wykonywaniu innej czynności w postępowaniu wyborczym albo w swobodnym udziale w referendum lub w wykonywaniu innej czynności w postępowaniu dotyczącym referendum, fałszowanie wyników głosowania, a także naruszenie tajności głosowania.

Analizując powyższe rozwiązania legislacyjne trudno uznać, by w omawianym okresie wybory do Sejmu i Senatu były zabezpieczone od strony prawno-karnej w sposób wystarczający. Na uwagę zasługuje w szczególności brak uregulowań w przedmiocie nadużyć przy finansowaniu kampanii wyborczej. Co więcej, pomimo iż Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 1991r. wprost zabraniała wielu zachowań wskazując je jako sprzeczne z prawem, to w żaden sposób nie usankcjonowano ich naruszania, czego przykładami są agitacja w lokalu wyborczym (art. 32 ust. 1), czy zakaz podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów począwszy od 7 dnia przed dniem wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania (art. 117).

Warto również odnotować, że w ustawie z dnia 10 maja 1991r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1991r., Nr 58, poz. 246 z późn. zm.) w ogóle nie zawarto przepisów karnych. W ogłoszonym w dniu 2 lipca 1991r. tekście ww. aktu prawnego obowiązywanie art. 136 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP było rozciągnięte na kampanię wyborczą do Senatu RP na mocy art. 21 ust. 1. Jednakże już dzień później, w dniu 3 lipca 1991r., przepis ten został zmieniony na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP, który wyłączył możliwość stosowania wykroczenia z art. 136 w odniesieniu do wyborów do Senatu. Jednocześnie podkreślić należy, że w art. 189 Kodeksu karnego z 1969r. penalizowano wyłącznie występki wymierzone przeciwko prawidłowości wyborów do Sejmu, a stan ten utrzymywał się do wejścia w życie Kodeksu karnego z 1997r., tj. do dnia 1 września 1998r. W polskim porządku prawnym, na gruncie wyborów parlamentarnych, w latach 1991-1998 istniała więc poważna luka prawna, poddająca w wątpliwość możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej czy odpowiedzialności za wykroczenia osób dopuszczających się nadużyć przy okazji wyborów do Senatu RP.

Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 1991r. została uchylona z dniem 17 czerwca 1993r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1993 r., Nr 45, poz. 205 z późn. zm.). Rozszerzeniu uległ wówczas katalog zachowań uznawanych za czyny

zabronione. Zgodnie z art. 157 tego aktu prawnego kto naruszał zakazy określone w art. 136, art. 140 i art. 141 oraz art. 145 lub umieszczał plakaty i hasła Wyborcze, bądź ustawiał urządzenia ogłoszeniowe z naruszeniem zasad określonych w art. 138, podlegał karze grzywny. Tym samym ustawodawca za wykroczenia uznał w szczególności takie zachowania, jak: a) naruszenie ciszy wyborczej (podawanie do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów – w okresie od 12 dnia przed dniem wyborów aż do zakończenia wyborów, jak również podawanie wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania), b) prowadzenie kampanii wyborczej na terenie zakładów pracy lub instytucji publicznych w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, c) prowadzenie kampanii wyborczej na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz w oddziałach obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek policyjnych, d) organizowanie pochodów i manifestacji w dniu wyborów, e) przekroczenie łącznego czasu przysługującego komitetowi wyborczemu na rozpowszechnianie odpłatnych audycji wyborczych, e) odmowa nadawcy rozpowszechniania odpłatnych audycji wyborczych, f) umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków i ogrodzeniach bez uzyskania zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, g) umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na zewnątrz i wewnątrz budynków administracji rządowej i samorządowej oraz sądów, a także na terenie jednostek wojskowych i oddziałów obrony cywilnej oraz skoszarowanych jednostek policyjnych, h) umieszczanie plakatów i haseł na budynkach publicznych lub określonych częściach terenów publicznych wbrew zakazowi rady gminy nałożonemu z przyczyn związanych z ochroną zabytków bądź środowiska, i) niestosowanie się do obowiązujących przepisów porządkowych w zakresie rozmieszczania plakatów i haseł wyborczych, j) nieoznakowanie materiałów agitacyjnych w sposób umożliwiający ustalenie, od kogo pochodzą i przez kogo są rozplakatowywane.

Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r. zawierała również przepis penalizujący niektóre czyny zabronione jako przestępstwa. Zgodnie z art. 158 ust. 1 kto nie dopełniał obowiązku sporządzenia i opublikowania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 154, albo podawał w nim nieprawdziwe dane, podlegał karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny. Ponadto w ust. 2 przewidziano, że kto będąc do tego zobowiązany nie przekazywał nadwyżki środków finansowych, o których mowa w art. 156, na cel społecznie użyteczny, podlegał karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny. Przepis ten został znowelizowany na podstawie art. 5 § 2 pkt 33 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające

Kodeks karny (Dz.U z 1997 r., Nr 88, poz. 554) z dniem 1 września 1998 r., gdzie odwrócono kolejności sankcji karnych za wymienione przestępstwa, wychodząc z założenia o konieczności – jeśli to możliwe – orzekania nieizolacyjnych kar za popełnienie przestępstwa.

W dniu 31 maja 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.)³⁵⁶. Przepisy karne zamieszczono w Rozdziale 35 Działu IV tego aktu prawnego. W uzasadnieniu projektu Ordynacji odniesiono się do nich w sposób bardzo lakoniczny, wskazując na „*rozbudowanie przepisów karnych*” jako „*następstwa przyjęcia określonych nakazów i zakazów dotyczących finansowania kampanii wyborczej*”³⁵⁷.

Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu RP z 2001 r. wprowadzała podział czynów zabronionych na wykroczenia i występki. Wykroczeniami były:

- agitacja wyborcza w miejscach, w których prowadzenie kampanii wyborczej jest niedopuszczalne; dystrybucja i rozmieszczanie plakatów, haseł wyborczych i urządzeń ogłoszeniowych z naruszeniem obowiązujących przepisów (zob. art. 220, zgodnie z którym kto naruszał zakazy określone w art. 87 albo w art. 88 ust. 1, 2 lub 3 albo umieszczał plakaty i hasła wyborcze bądź ustawiał urządzenia ogłoszeniowe z naruszeniem zasad określonych w art. 90, podlegał karze grzywny)³⁵⁸;

³⁵⁶ W kwestii analizy pozakodeksowych przestępstw i wykroczeń wyborczych z ustawy z dnia 12 kwietnia 2001r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.) zob. w szczególności W. Kotowski, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008; W. Kozielowicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, Prokuratura i Prawo 2001, Nr 10, s. 68 i nast.

³⁵⁷ *Uzasadnienie projektu Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Sejm III kadencji, druk nr 2090. Źródło: www.sejm.gov.pl

³⁵⁸ W tym względzie karane były: a) zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania, b) prowadzenie kampanii wyborczej na terenie zakładów pracy lub instytucji publicznych w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, c) prowadzenie kampanii wyborczej na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz w oddziałach obrony cywilnej, a także w skoszarowanych jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, d) prowadzenie agitacji wyborczej na terenie szkół podstawowych i gimnazjów wobec uczniów nieposiadających prawa wybierania, e) umieszczanie plakatów i haseł wyborczych, a także ustawianie urządzeń ogłoszeniowych na ścianach budynków, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych i telekomunikacyjnych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, f) umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na zewnątrz i wewnątrz budynków administracji rządowej i samorządowej oraz sądów, a także na terenie jednostek wojskowych i oddziałów obrony cywilnej oraz skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, g) umieszczanie plakatów lub haseł na budynkach publicznych, a także określonych częściach terenów publicznych wbrew zakazowi ustanowionemu przez radę gminy z przyczyn związanych z ochroną zabytków bądź środowiska, h) naruszenie przepisów porządkowych przy

- podawanie i dostarczanie w ramach kampanii wyborczej napojów alkoholowych z naruszeniem przepisów (por. art. 222, zgodnie z którym kto podawał lub dostarczał, w ramach prowadzonej kampanii wyborczej, napoje alkoholowe z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 88 ust. 5, podlegał karze grzywny)³⁵⁹;
- naruszanie zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przez komitety wyborcze oraz złamanie zakazu transferowania środków między komitetami – art. 224, zgodnie z którym kto: 1) naruszał zasady określone w art. 113 ust. 1 dotyczące sposobu gromadzenia środków finansowych komitetu wyborczego (tj. gromadzenie środków finansowych komitetu wyborczego poza rachunkiem bankowym), 2) nie wprowadzał zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu komitetu wyborczego, że wpłaty na komitet wyborczy mogą być dokonywane tylko w sposób określony w art. 113 ust. 2 (tj. czek, przelew, karta płatnicza), 3) dokonywał wpłat na jeden koalicyjny komitet wyborczy lub komitet wyborczy wyborców w wysokości przekraczającej limit określony w art. 113 ust. 3 (tj. 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę), podlegał karze grzywny), jak również art. 225, w myśl którego kto: 1) przekazywał środki finansowe lub wartości niepieniężne na rzecz innego komitetu wyborczego wbrew zakazowi określonemu w art. 112 ust. 1 albo pozyskiwał środki na rzecz komitetu wyborczego po dniu wyborów lub wydatkował środki komitetu wyborczego po dniu złożenia sprawozdania wyborczego, 2) dokonywał wydatków na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy w wysokości przekraczającej limit określony w art. 115 (wydatki nie mogły przekraczać 80 % limitu dla danego komitetu wyborczego), podlegał karze grzywny).

Katalog występów obejmował natomiast następujące czyny:

- naruszenie ciszy wyborczej (zgodnie z art. 219 Ordynacji, kto podawał do wiadomości publicznej wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 86, podlegał grzywnie od 500 000 do 1 000 000 złotych),
- organizowanie w ramach prowadzonej kampanii wyborczej gier losowych i konkursów, w których wygranymi były nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamo-

ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych dla celów prowadzenia kampanii wyborczej, i) prowadzenie agitacji w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje.

³⁵⁹ Tym samym karane były podawanie oraz dostarczanie, w ramach prowadzonej kampanii wyborczej, napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia.

- wych lub promocyjnych (występek z art. 221 Ordynacji zagrożony karą grzywny),
- pozyskiwanie i wydatkowanie środków finansowych w celach niezwiązanych z wyborami, pozyskiwanie i wydatkowanie przez komitet wyborczy partii politycznej przed dniem wydania przez PKW postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o zamiarze zgłoszenia kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów oraz o powołaniu pełnomocnika wyborczego oraz pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego; pozyskiwanie i wydatkowanie przez koalicyjny komitet wyborczy lub komitet wyborczy wyborców przed dniem wydania przez PKW postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, przekazywanie koalicyjnemu komitetowi wyborczemu i komitetowi wyborczemu wyborców środków finansowych i wartości niepieniężnych przez inne podmioty niż osoby fizyczne, przyjmowanie przez koalicyjny komitet wyborczy i komitet wyborczy wyborców środków finansowych i wartości niepieniężnych pochodzących od osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą, przyjmowanie tychże środków finansowych i wartości niepieniężnych od cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, wydatkowanie środków finansowych z przekroczeniem ustawowego limitu, przeprowadzanie zbiórek publicznych wbrew zakazowi, przyjmowanie w imieniu komitetu wyborczego partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła niż z Funduszu Wyborczego tej partii (występki określone w art. 223 Ordynacji, zagrożone karą grzywny od 1 000 do 100 000 złotych);
 - zaniechanie obowiązków pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego oraz niedopuszczanie do wykonania tychże obowiązków przez pełnomocnika finansowego i utrudnianie wykonywania przez niego obowiązków ustawowych (zob. art. 226 Ordynacji, przewidujący za teczyny karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, z wyjątkiem nieumyślnych działań udaremniających lub utrudniających pełnomocnikowi wykonanie obowiązków ustawowych, które to przestępstwo zagrożone było wyłącznie karą grzywny);
 - niedopuszczanie do wykonywania i utrudnianie dopełnienia przez biegłego rewidenta obowiązków przy sporządzaniu opinii lub raportu o prawidłowości sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (zob. art. 227 Ordynacji, przewidujący za umyślne przestępstwa tego typu kary grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, zaś w sytuacji nieumyślnego popełnienia przestępstwa karą grzywny);
 - zbieranie podpisów osób popierających listę okręgową lub zgłoszenia kandydata albo kandydatów na senatora z zastosowaniem groźby, podstępów lub stosowania

- nacisków zmierzających do uzyskania podpisów, zbieranie tychże podpisów na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jak również udzielanie wynagrodzenia pieniężnego w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy okręgowej (por. art. 228 Ordynacji, za który to występki przewidziana była grzywna od 1 000 do 10 000 złotych);
- prowadzenie kampanii wyborczej na rzecz kandydata na posła albo kandydata na senatora bez zgody komitetu wyborczego, przy koszcie takiego działania wynoszącym od 1 000 do 50 000 złotych lub przekraczającym 50 000 złotych (por. art. 229 Ordynacji, który przewidywał w pierwszym ze wspomnianych przypadków karę grzywny w wysokości od 1 000 do 50 000 zł, natomiast w drugim grzywnę nie mniejszą niż koszt takiego działania oraz karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2).

Wraz z wejściem w życie przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP w doktrynie zaczęły pojawiać się poglądy wartościujące wagę przestępstw wyborczych kodeksowych i pozakodeksowych. Stanisław Gebethner uważał, że w rozdziale 35 Ordynacji zostały określone występki i wykroczenia, których przedmiotem są naruszenia przewidzianych w tej ustawie zakazów i nakazów, odnoszących się do sposobu zbierania podpisów wyborców popierających zgłoszenie list kandydatów na posłów bądź kandydata na senatora, przestrzegania ciszy wyborczej, a także sposobu prowadzenia kampanii wyborczej i jej finansowania. Z tego względu Stanisław Gebethner określał przestępstwa pozakodeksowe jako przestępstwa przeciwko ustawowo ustalonym regułom prowadzenia kampanii wyborczej i zasadom jej finansowania. Porównując katalog przestępstw ujęty w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z ustawą z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 72, poz. 476 z późn. zm.) i ustawą z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.) Stanisław Gebethner zauważał, że powstaje w tym względzie „coś na kształt małego kodeksu wyborczego”³⁶⁰. Jednocześnie Autor podkreślał, że „określone w Kodeksie karnym przestępstwa przeciwko wyborom, jeśli miały wpływ na ich wynik, mogły stanowić podstawę unieważnienia wyborów w części lub w całości”, podczas gdy „występki lub wykroczenia przeciwko ustalonym w Ordynacji wyborczej regułom prowadzenia kampanii wyborczej i jej finansowania nie mogły

³⁶⁰ Zob. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001r. - Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Polskie Prawo Wyborcze t. 2, Warszawa 2001, s. 316-317.

być podstawą do wniesienia protestu wyborczego”³⁶¹. Stanowisko to jest o tyle niezrozumiałe, że art. 78 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z 2001 r. stanowił, że „przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi posła lub senatora mógł być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów”. Podstawą wniesienia protestu wyborczego, wbrew stanowisku prezentowanemu przez Stanisława Gebethnera, mogło być popełnienie występków określonych w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z 2001 r., które *nota bene* również stanowiły przestępstwa przeciwko wyborom. Przepis art. 78 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z 2001 r. nie wskazywał bowiem, że chodzi o przestępstwa wymierzone w prawidłowość dokumentowania czynności wyborczych, swobodę głosowania, czy kampanię wyborczą, podobnie jak nie stanowił, że chodzi wyłącznie o przestępstwa określone tylko w Kodeksie karnym z 1997 r. Zauważyć należy, że np. art. 249 k.k., który jest kodeksowym przestępstwem wyborczym, odnosi się właśnie do prowadzenia kampanii wyborczej. Skoro więc ten przepis mógł być podstawą do wniesienia protestu wyborczego, nie można skreślać jako podstaw protestu innych przestępstw odnoszących się do reguł agitacji wyborczej tylko dlatego, że zostały uregulowane poza Kodeksem karnym. Stąd też do dezawuowania konsekwencji popełnienia pozakodeksowych przestępstw wyborczych ujętych w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z 2001 r. należy odnieść się krytycznie, a sam katalog wykroczeń i występków unormowanych w rozdziale 35 tegoż aktu prawnego traktować należy jako *sui generis* punkt wyjścia przy opracowywaniu przepisów karnych późniejszego Kodeksu wyborczego.

III. Ochrona prawnokarna wyborów do Sejmu i Senatu RP na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego (2011-2016)

Kodyfikacja prawa wyborczego budziła wśród prawników wiele oczekiwań, również w sferze prawa karnego. Spodziewano się, że zastąpienie licznych ustaw wyborczych przez jeden akt prawny spowoduje radykalną zmianę w pozakodeksowym prawie karnym w zakresie wyborów. Spodziewano się recypowania niektórych typów przestępstw ujętych dotychczas w ordynacjach wyborczych do Kodeksu karnego, a w kontekście wzmożonej wówczas publicznej dyskusji na temat wprowadzenia możliwości głosowania elektronicznego przewidywano uzupełnienie

³⁶¹ Ibidem, s. 316.

Rozdziału XXXI Kodeksu karnego z 1997 r. o kwalifikowany typ przestępstwa naruszenia tajemnicy głosowania³⁶².

Powyższe oczekiwania rozmięły się jednak z kierunkiem prac legislacyjnych. W dniu 1 sierpnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). W uzasadnieniu projektu tego aktu prawnego w odniesieniu do przepisów karnych wskazywano na realizację propozycji „pozostawienia w Kodeksie Karnym grupy przepisów przewidujących odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko wyborom” i „zamieszczenie w ustawie wyborczej przepisów określających odpowiedzialność typu karnego za naruszenie jej przepisów szczegółowych”. Jednocześnie podkreślano, że „przyjęte rozwiązanie nie wprowadza nowych penalizowanych obszarów i stanowi powtórzenie rozwiązań istniejących w uchylanych przez Kodeks ustawach wyborczych”, zaś „przedstawiony projekt Kodeksu Wyborczego stanowi kompilację dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących prawa wyborczego” z racji tego, że „Kodeks Wyborczy nie powinien dokonywać przełomowych zmian w treści prawa wyborczego”³⁶³. Tym samym oczywistym stało się, że nie tylko dotychczasowy kodeksowy katalog przestępstw wyborczych pozostanie praktycznie niezmieniony, ale również w obrębie pozakodeksowego prawa karnego nie będą miały miejsca znaczące modyfikacje. Przede wszystkim bowiem skompilowano w Kodeksie wyborczym przepisy obowiązujące do tego czasu w ustawach wyborczych.

W doktrynie podkreśla się, że przepisy karne Kodeksu wyborczego poszerzają kryminalizację negatywnych zachowań dla procesu wyborczego wyszczególnionych w Kodeksie karnym. Jednocześnie postuluje się, by przepisy karne ustawy wyborczej zostały przeniesione w całości do Rozdziału XXXI Kodeksu karnego celem skonstruowania jednolitego systemu przepisów karnych, stanowiących przestępstwo i chroniących dobra wyborcze. Postulat ten argumentowany jest m.in. tym, że dokonanie takiego zabiegu legislacyjnego jest konieczne chociażby dlatego, że zachodzi niespójność w grożącej grzywnie za przestępstwa z kodeksu karnego (wymierzanej w stawkach dziennych) i za przestępstwa z kodeksu wyborczego (grzywna kwotowa)³⁶⁴.

Katalog wykroczeń wyszczególnionych w Kodeksie wyborczym rozpoczyna przepis art. 494 k.wyb., przewidujący zakaz prowadzenia agitacji w miej-

³⁶² Tak np. W. Koziulewicz, *Zmiany w Rozdziale XXXI dokonane w okresie dziesięciu lat obowiązywania kodeksu karnego z 1997 r. - próba oceny* [w:] M. Mozgawa, K. Dudka (red.), *Kodeks karny i kodeks postępowania karnego po dziesięciu latach obowiązywania. Ocena i perspektywy*, Warszawa 2009, s. 113 i nast.

³⁶³ Por. *Uzasadnienie projektu ustawy Kodeks wyborczy*, Sejm VI kadencji, druk nr 1568. Źródło: www.sejm.gov.pl.

³⁶⁴ Por. S. Jaworski [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX/el. 2014.

scach niedozwolonych wyraźnie wyartykułowano zakaz podejmowania ww. czynności na terenie urzędów administracji rządowej lub samorządu terytorialnego i sądów³⁶⁵, natomiast zakaz agitacji na terenie szkół został rozciągnięty na wszystkich uczniów nieposiadających czynnego prawa wyborczego i szkoły³⁶⁶. Nieco inaczej niż dotychczas zostało również sformułowane wielowymiarowe wykroczenie niezgodnego z przepisami umieszczania materiałów wyborczych. Na podstawie art. 495 k.wyb. zabroniono pod rygorem grzywny: 1) umieszczania plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia, 2) naruszania obowiązujących przepisów porządkowych przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej, 3) umieszczania plakatów i haseł wyborczych w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód, a także 4) umieszczania plakatów lub haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m². Na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 26, poz. 134) do katalogu art. 495 k.wyb. dodano wykroczenie polegające na rozpowszechnianiu odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych³⁶⁷. Ustawa ta jednak została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z art. 2 Konstytucji i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11), co doprowadziło m.in. do uchylecia karalności ww. czynu. Wraz z nim zdepenalizowano umieszczanie plakatów lub haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m². Warto zauważyć, że na mocy art. 495 § 2 k.wyb. przewidziano odpowiedzialność za wykroczenia pełnomocnika wyborczego, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii, a także osoby będącej re-

³⁶⁵ W Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z 2001 r. mowa była o zakazie umieszczania plakatów i haseł wyborczych w tych miejscach.

³⁶⁶ W Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r. stanowiono wyłącznie o szkołach podstawowych i gimnazjach.

³⁶⁷ Zmiany te miały na celu „wzmocnienie dyskursu politycznego poprzez oparcie debaty publicznej na rzetelnej dyskusji programowej, a nie jak dotąd na popisach specjalistów od marketingu politycznego”, „zapobiegnięcie pogłębianiu procesu teatralizacji polityki i alienacji klasy politycznej od społeczeństwa oraz jego rzeczywistych potrzeb i oczekiwań”, a także „wymuszenie na partiach politycznych i organizacjach społecznych aspirujących do udziału w sprawowaniu władzy na różnych szczeblach podjęcia rzetelnej pracy programowej oraz udziału w debacie publicznej opartej na realnej dyskusji o sprawach ważnych dla Polski i Polaków”. W ocenie ustawodawcy „zaoszczędzone na niezwykłe kosztownych kampaniach reklamowych w mediach środki finansowe, pozostające do dyspozycji partii politycznych miałyby być przeznaczone w większości na te właśnie cele, pozwalając zwiększyć zaangażowanie ekspertów i poprawić jakość debaty publicznej”. Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, Sejm VI kadencji, druk nr 3813. Źródło: www.sejm.gov.pl.

daktorem w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, która dopuszcza do niewykonania obowiązku umieszczenia w informacjach, komunikatach, apelach i hasłach wyborczych, ogłaszanych w prasie drukowanej na koszt komitetów wyborczych wskazania przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą. Warto odnotować zmianę brzmienia wykroczenia tzw. transferowania środków finansowych i wartości niepieniężnych jednego komitetu wyborczego na rzecz innego, albowiem o ile przepis art. 503 k.wyb. pierwotnie nie różnił się niczym w porównaniu z uregulowaniami Ordynacji wyborczej z 2001 r., o tyle na mocy zmian wprowadzonych przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1072) przepis ten uzyskał brzmienie „*kto, w związku z wyborami, udziela korzyści majątkowej jednego komitetu innemu komitetowi wyborczemu, podlega karze grzywny od 1.000 do 10.000 zł*”. Istotnymi uregulowaniami są też zakaz pod groźbą kary grzywny lub aresztu prowadzenia agitacji wyborczej bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego (art. 499 k.wyb.), wykroczeń wprowadzonych do systemu prawa wyborczego w związku z ustanowieniem instytucji pełnomocnika wyborczego – podejmowanie się pełnomocnictwa wyborczego za opłatą (art. 511 k.wyb.) i udzielenie pełnomocnictwa wyborczego za korzyść majątkową lub osobistą (art. 512 k.wyb.), jak również wykroczenia polegającego na uczestnictwie wyborcy w tych samych wyborach więcej niż jeden raz (art. 513 k.wyb.). Wśród nowych wykroczeń wyborczych wskazać należy również na udostępnienie materiałów zawierających zarejestrowany przebieg czynności obwodowej komisji wyborczej (art. 504a k.wyb.)³⁶⁸, prowadzenie rejestru zaciągniętych kredytów lub rejestru wpłat osób fizycznych (art. 505a k.wyb.)³⁶⁹ oraz otwieranie lub niszczenie bez uprawnienia pakietu wyborczego lub zaklejonej koperty zwrotnej (art. 515a k.wyb.)³⁷⁰. Jednocześnie podkreślić należy, że niemalże w niezmiennym brzmieniu utrzymano odpowiedzialność za wykroczenia braku oznaczenia komitetu wyborczego na materiałach agitacyjnych (art. 496 k.wyb.), prowadzenie agitacji w czasie ciszy wyborczej (art. 498 k.wyb.), a także prowadzenie zbiórek publicznych na cele kampanii wyborczej (art. 503 k.wyb.).

W przedmiocie występów przeciwko wyborom zebranych w Kodeksie wyborczym w pierwszej kolejności wskazać należy na przeniesienie kilku czynów

³⁶⁸ Wprowadzone na podstawie art. 1 pkt 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1043).

³⁶⁹ Wprowadzone na podstawie art. 1 pkt 48 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1072).

³⁷⁰ Wprowadzone na podstawie art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 147, poz. 881).

zabronionych poddanych regulacjom poprzednich Ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu, takich jak zbieranie podpisów poparcia w formie nacisków, w miejscach niedozwolonych oraz w zamian za korzyść majątkową lub osobistą (art. 497 k.wyb. – *per analogiam* art. 228 Ordynacji wyborczej z 2001 r.), naruszenie ciszy wyborczej – podawanie wyników badań (sondaży) do opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów (art. 500 k.wyb.), organizowanie loterii fantowych, gier losowych oraz konkursów (art. 501 k.wyb.), podawanie lub dostarczanie napojów alkoholowych (art. 502 k.wyb.), gromadzenie środków finansowych na rachunku bankowym (art. 505 k.wyb. – ustawodawca zdecydował się dodać w tym przypadku również wykroczenie polegające na niewprowadzaniu zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu komitetu wyborczego o wymaganym ustawą sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat).

Stworzono przejrzysty katalog występków przeciwko jawności i przejrzystości gospodarki finansowej komitetu wyborczego, zastępując „środki finansowe” i „wartości niepieniężne” desygnatem „korzyści majątkowe”. Zgodnie z art. 506 k.wyb. grzywnie od 1 000 do 100 000 złotych podlega kto, w związku z wyborami: 1) pozyskuje korzyści majątkowe na rzecz komitetu wyborczego lub wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego na cele inne niż związane z wyborami, 2) pozyskuje korzyści majątkowe na rzecz komitetu wyborczego lub wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego przed dniem, od którego zezwala na to ustawa, 3) pozyskuje korzyści majątkowe na rzecz komitetu wyborczego po dniu wyborów, 4) wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego po dniu złożenia sprawozdania finansowego, 5) wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego z naruszeniem limitów wydatków określonych dla komitetów wyborczych, 6) udziela komitetowi wyborczemu organizacji albo komitetowi wyborczemu wyborców lub przyjmuje w imieniu tych komitetów korzyść majątkową pochodzącą z innego źródła niż od obywatela polskiego mającego miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 7) udziela komitetowi wyborczemu partii politycznej albo koalicyjnemu komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w imieniu tych komitetów korzyść majątkową z innego źródła niż z funduszu wyborczego partii politycznej tworzącej komitet wyborczy partii politycznej lub z funduszy wyborczych partii politycznych tworzących koalicyjny komitet wyborczy, 8) nie będąc obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, dokonuje czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu wyborczego.

W katalogu występów przeciwko wyborom ujętych w Kodeksie wyborczym skoncentrowano się w dużej mierze na ochronie zasad finansowania kampanii wyborczej i rozliczania działalności komitetów wyborczych w tym względzie. Przejawem tego jest umiejscowienie w ustawie przestępstwa przekazywania i przyjmowania niedozwolonych wartości niepieniężnych innych niż nieodpłatne usługi polegające na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne oraz pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne (art. 507 k.wyb.), zaniechanie przez pełnomocnika finansowego obowiązku przekazania na rzecz organizacji pożytku publicznego nadwyżki pozyskanych przez komitet wyborczy środków nad poniesionymi wydatkami, względnie uniemożliwienie lub utrudnianie realizacji tego obowiązku (art. 508 k.wyb.), niedopełnienie przez pełnomocnika finansowego obowiązku sporządzenia i przedłożenia komisarzowi wyborczemu albo Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze, zamieszczenie w nim nieprawdziwych danych albo uniemożliwienie lub utrudnianie realizacji tego obowiązku (art. 509 k.wyb.), niedopuszczenie lub utrudnianie sporządzania opinii lub raportu dotyczącego sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta (art. 510 k.wyb.), a także dokonywanie wydatków na agitację wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy z przekroczeniem limitu tych wydatków (art. 514 k.wyb.).

Według ostatnich komentarzy przedstawicieli doktryny liczba oraz szczegółowość przepisów karnych stypizowanych w Kodeksie wyborczym wyraźnie świadczy o zaznaczającej się tendencji do coraz szerszej kryminalizacji naruszeń prawa wyborczego. Ma to wynikać z faktu, że prawodawca uznał za uzasadnione, z punktu widzenia ochrony tak ważnego dobra prawnego, jakim są wybory, które mają kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu ustrojowego demokratycznego państwa prawnego, kryminalizowanie naruszeń istotnych przepisów prawa wyborczego, przepisów mających zasadnicze znaczenie dla rzetelnego przeprowadzenia wyborów. Ponadto, zdaniem doktryny, poszerzanie pola kryminalizacji na obszarze prawa wyborczego jest jak najbardziej racjonalne i dyscyplinujące³⁷¹.

IV. Wnioski

³⁷¹ M. Jachimowicz, *Przestępstwa z ustawy – kodeks wyborczy*, Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury 2012, Nr 1, s. 16 i nast.; zob. również B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.

Zmiany pozakodeksowego ustawodawstwa karnego dotyczącego wyborów do Sejmu i Senatu RP należy postrzegać jako odzwierciedlenie stopniowo rosnącego znaczenia głosowania w realiach III Rzeczypospolitej Polskiej. Początkowo ustawodawca zdawał się nie dostrzegać płynących z przestępczości licznych zagrożeń dla realizacji praw wyborczych obywateli i kandydatów, czego przejawem jest utrzymywanie przez kilka lat drastycznie ograniczonej odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia popełnione w obszarze wyborów parlamentarnych (*vide* Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 1991 r., Ordynacja wyborcza do Senatu RP z 1991 r. oraz art. 189 Kodeksu karnego z 1969 r.). Sytuacja nie zmieniła się znacząco po wejściu w życie Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1993 r., gdzie ustawodawca nieznacznie poszerzył zakres kryminalizacji zachowań niezgodnych z prawem, w szczególności w zakresie kampanii wyborczej. Niemniej jednak wydaje się, że to właśnie ten zabieg legislacyjny okazał się początkiem zmian w polityce kryminalnej odnoszącej się do zwalczania patologii nie tylko na gruncie wyborów do Sejmu i Senatu RP, ale w dużo szerszym zakresie – głosowania w wyborach powszechnych. Wspomnieć należy w tym miejscu o uchwaleniu Kodeksu karnego z 1997 r. z rozdziałem XXXI wzorowanym na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie karnym z 1932 r., przepisach karnych ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.) oraz przepisach karnych wprowadzanych ustawą z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2000 r., Nr 43, poz. 488). O ile więc przywrócenie wyborom w Polsce rangi demokratycznego procesu powierzania władzy nie okazało się wystarczającym motywem wprowadzenia szerokiej ochrony prawnokarnej przed przestępczością wyborczą, o tyle już takie działania legislacyjne wymusiła dość szybka zmiana postrzegania znaczenia głosowania powszechnego – odejście od plebiscytowego w gruncie rzeczy postrzegania wyborów (*vide* rozdrobnienie partyjne w Sejmie RP I kadencji) i nadanie wyborom rangi najskuteczniejszego instrumentu rywalizacji politycznej między coraz lepiej zorganizowanymi partiami politycznymi.

Należy zgodzić się z wyrażanym w doktrynie poglądem o tendencji do coraz szerszej kryminalizacji naruszeń prawa wyborczego. Wyraźnie widoczne na gruncie wyborów parlamentarnych jest stopniowe odchodzenie od prób karania czynów zabronionych jako wykroczeń i to wyłącznie w zakresie niedozwolonych form agitacji wyborczej na rzecz rozbudowywania pozakodeksowego modelu ochrony prawnokarnej i rozciągnięcia kryminalizacji na naruszenia w obrębie finansowania działalności komitetów wyborczych i jej sprawozdawania właściwym organom oraz naruszenia dotyczące nowych, alternatywnych metod głosowania. Za-

uważyć należy przy tym, że przepisy karne Kodeksu wyborczego są jednymi z najczęściej nowelizowanych regulacji tej ustawy. Zgodzić należy się też z oceną poszerzania pola kryminalizacji jako uzasadnionego i w pełni racjonalnego. Przystępność wyborcza może bowiem powodować skutki uciążliwe dla społeczeństwa i administracji publicznej, wydatnie dezorganizować życie publiczne, drastycznie obniżać poziom kultury politycznej i stwarzać zagrożenie uczestnictwa w sprawowaniu władzy osób pozornie tylko do tego legitymowanych³⁷². Są to wystarczające argumenty za uznaniem dotychczasowego przebiegu procesu kryminalizacji naruszeń wyborczych za trafne oraz prawnie i społecznie pożądane³⁷³.

O ile idea kryminalizacji naruszeń prawa wyborczego, jak wcześniej zauważono, jest słuszna, o tyle już można mieć zastrzeżenia co do modelu penalizacji niektórych czynów zabronionych. Katalog pozakodeksowych przestępstw i wykroczeń wyborczych od lat budzi wątpliwości z perspektywy celowości i skuteczności przyjętych w nim rozwiązań. Przykładem chybionej formy penalizacji jest czyn odpłatnego udzielania pełnomocnictwa wyborczego (art. 512 k.wyb.), które w świetle obowiązujących przepisów stanowi wykroczenie. Zważywszy na fakt, że znamiona tego wykroczenia są bliskie kodeksowym przestępstwom korupcji wyborczej (sprzedajność wyborcza – art. 250a k.k.), zdumiewać może tak liberalne podejście ustawodawcy do problemu karania odpłatnego udzielania pełnomocnictwa wyborczego. Zauważyć należy, że przedmiotem ochrony art. 512 k.wyb., podobnie jak przy sprzedajności wyborczej, jest obiektywna szczerść głosowania³⁷⁴. Innym problemem, który pojawia się niekiedy przy stosowaniu przepisów karnych Kodeksu wyborczego jest zasadność penalizacji jako przestępstwo niedopełnienia obowiązku sporządzenia i przedłożenia w terminie komisarzowi wyborczemu albo Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 509 k.wyb.). Co prawda nałożenie na komitety wyborcze obowiązku przedkładania organom wyborczym sprawozdania finansowego ma na celu przede wszystkim zapewnienie przejrzystości działań podejmowanych przez te komitety w zakresie

³⁷² Por. D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum...*, s. 384-386.

³⁷³ W przedmiocie korelacji kodeksowych i pozakodeksowych przepisów karnych zob. w szczególności B. Sygit, *Kilka uwag na temat praktycznego stosowania pozakodeksowych przepisów prawa karnego* [w:] *Nauczanie prawa policjantów*, Piła 1995.

³⁷⁴ Więcej na ten temat zob. D. Wąsik, *Zakres penalizacji wybranych czynów zabronionych w polskim Kodeksie wyborczym* [w:] A. Pyrzyńska, P. Rażny, J. Wojciechowska, R. Zych (red.), *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, Toruń 2014, s. 233-235. W przedmiocie przestępstw korupcji wyborczej zob. również R. Stefański, *Przestępstwo korupcji wyborczej (art. 250a k.k.)*, Prokuratura i Prawo 2004, nr 4; J. Skorupka, *Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda*, Państwo i Prawo 2003, nr 12; idem, *Przestępstwo korupcji wyborczej z art. 250a k.k.*, Palestra nr 11-12/2006; D. Wąsik, *Sprawca korupcji wyborczej – studium kryminologiczne*, Radca Prawny 2011, nr 3; idem, *Kilka uwag na temat karalności przekupstwa wyborczego pośredniego (art. 250 § 2 k.k.)*, Policja 2012, nr 2; idem, *Przekupstwo wyborcze (art. 250a § 2 k.k.) – istota zjawiska*, Prokurator 2011, nr 2.

gromadzenia i wydatkowania środków finansowych związanych z prowadzeniem agitacji wyborczej. Niemniej jednak polityka kryminalna powinna uwzględniać rzeczywisty stopień szkodliwości społecznej czynów zabronionych. Tymczasem w większości przypadków naruszenie prawa, o którym mowa w art. 509 k.wyb. kończy się wyłącznie na niedopełnieniu ustawowego obowiązku pełnomocnika finansowego i nie rzutuje na prawidłowy przebieg wyborów. Jest to nieprawidłowość, której dopuszczają się na ogół pełnomocnicy finansowi niewielkich komitetów wyborczych, nie posiadający wiedzy o spoczywającym na nich obowiązku sprawozdawczym. Warto podkreślić, że nadużycia w sferze wykonania obowiązku przedłożenia właściwym organom wyborczym sprawozdania finansowego charakteryzują się takim samym zagrożeniem karnym, jak chociażby występki uszkodzenia prenatalnego (art. 157a § 1 k.k.) czy groźby karalnej (art. 190 k.k.). Biorąc pod uwagę kryterium stopnia szkodliwości społecznej powyższych czynów i rzeczywistej postaci występku z art. 509 Kodeksu wyborczego, ciężko podzielić pogląd ustawodawcy o tak wysokim stopniu uciążliwości tego przestępstwa. W odróżnieniu od problemu sposobu karania odpłatnego (interesownego) udzielania pełnomocnictwa wyborczego należałoby się zatem zastanowić nad zasadnością karania zachowań z art. 509 k.wyb. jako wykroczeń³⁷⁵. Dodać należy, że ustawodawca w odniesieniu do występuku z art. 509 k.wyb. nie przewidział chociażby kwalifikowania czynu jako przypadku mniejszej wagi, a co za tym idzie, możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia.

Powyższe uwagi świadczą o tym, że kształtowanie katalogu pozakodeksowych przestępstw i wykroczeń, w tym odnoszących się do naruszeń prawa stwierdzanych przy okazji wyborów parlamentarnych, nie zostało jeszcze zakończone, a przed ustawodawcą nadal stoją liczne problemy wymagające pilnego rozwiązania. Nie zmienia to jednak faktu, że na przestrzeni lat 1991 – 2016, zwłaszcza jeśli chodzi o wybory do Sejmu i Senatu RP, przyjęta polityka kryminalna była realizowana stopniowo i konsekwentnie, a niedostatki kryminalizacji były na bieżąco analizowane i po pewnym czasie niwelowane. O słuszności tego poglądu przekonuje chociażby fakt, iż biorąc pod uwagę regulacje tak kodeksowe, jak i pozakodeksowe zakres ochrony prawnokarnej wyborów jest najszerszy w historii ustawodawstwa polskiego. Świadczy to o odpowiedzialnym podejściu do kwestii zapobiegania

³⁷⁵ Więcej zob. D. Wąsik, *Zakres penalizacji wybranych czynów zabronionych...*, s. 235-238. W przedmiocie badań empirycznych nad charakterem prawnym i wymiarem kryminologicznym występuku zaniechania obowiązku złożenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego na przykładzie wyborów samorządowych zob. D. Wąsik, *Nadużycia w sferze pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze w wyborach samorządowych*, „Radca Prawny” 2010 r., Nr 5, s. 60-68.

oraz karania przestępstw i wykroczeń wyborczych i traktowaniu zwłaszcza przestępczości wyborczej jako istotnego problemu kryminalnego.

Dr Damian Wąsik – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Prof. zw. dr hab. Bogusław Sygit – Uniwersytet Łódzki

Część II

ORGANY WYBORCZE

dr Rafał TKACZ

Dyrektor Krajowego Biura Wyborczego
Delegatury w Opolu

Organy wyborcze – funkcje, zadania oraz pozycja prawnoustrojowa

W polskiej doktrynie nie poświęcono dotąd zbyt wiele miejsca podmiotom zarządzającym wyborami i administrującym nimi. Jak zauważył Andrzej Sokala: „bardzo wielu opracowań doczekały się np. metody przeliczania głosów na mandaty, zagadnienie kształtu i optymalnego wyboru okręgów wyborczych, problem finansowania kampanii wyborczych, czy zwłaszcza ostatnio – tzw. alternatywne sposoby głosowania. Wszystko to – oczywiście – kwestie niezwykle istotne, ale czy miałyby one w ogóle znaczenie, czy byłyby w ogóle dyskutowane, gdyby nie pewność, że wybory, do których się odnoszą, będą wolne i uczciwe?”³⁷⁶ Kwestia rozwiązań dotyczących podmiotów przygotowujących i przeprowadzających elekcje traktowana jest jako uboczna, „okołowyborcza” i „techniczna”, z punktu widzenia materii wyborów i systemów wyborczych. Takie podejście nie znajduje uzasadnienia, stąd w niniejszym artykule wyodrębniono i poddano analizie tryb działania oraz organizację organów administrujących wyborami w Polsce.

Mając na uwadze stosowane we współczesnych demokracjach modele administracyjnych struktur wyborczych, można wyróżnić następujący czwórpo-
dział:

- a) model administrowania wyborami przez określone ministerstwa, najczęściej ministerstwo spraw wewnętrznych (m.in. Włochy, Francja),
- b) model specjalnych komisji wyborczych złożonych z przedstawicieli rządu i głównych partii politycznych (m.in. Niemcy, Austria),
- c) model powierzenia przygotowania i przeprowadzenia wyborów administracji lokalnej (m.in. poszczególnym stanom w USA),
- d) model, w którym wyborami zarządzają wyłącznie niezależne organy wyborcze (m.in. Polska, Kanada)³⁷⁷.

W polskim systemie organów wyborczych przede wszystkim należy odróżnić organy, w kompetencji których jest podejmowanie określonych decyzji doty-

³⁷⁶ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 9-10.

³⁷⁷ Por.: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 307-308.

czących wyborów od tych, odpowiedzialnych za ich przygotowanie i przeprowadzenie. Do pierwszej grupy zaliczyć można takie organy, jak choćby Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Prezes Rady Ministrów, niektórzy ministrowie (np. minister spraw wewnętrznych i administracji, minister spraw zagranicznych czy minister sprawiedliwości), wojewoda, sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy (miasta), wójt (burmistrz, prezydent miasta). W drugiej grupie znajdować się będą komisje wyborcze wszystkich szczebli oraz komisarze wyborczy. Organy wyborcze – w rozumieniu ustrojowym – można określić jako organy, które utworzono przede wszystkim, by przygotowywały i przeprowadzały wszystkie wskazane w ustawie wybory lub referenda lub też jedynie po to, by przygotowały i przeprowadziły konkretne wybory danego rodzaju lub referendum. W tym też celu wyposażono je w kompetencje do podejmowania określonych czynności wyborczych³⁷⁸. Wspólnie organy te tworzą administrację wyborczą – strukturę zhierarchizowaną, zróżnicowaną, ale zorganizowaną, przy czym mocno rozgałęzioną, w zależności od rodzaju elekcji (referendum) trójszczeblową a nawet czwórszczeblową. Mamy zatem w Polsce zarówno organy wyborcze kolegialne (komisje wyborcze), jak i jednoosobowe (komisarze wyborczy), zawodowe (Państwowa Komisja Wyborcza – PKW), ale też społeczne (obwodowe komisje wyborcze), działające permanentnie (PKW i komisarze wyborczy) oraz powoływane *ad hoc* do przygotowania i przeprowadzenia konkretnych akcji (komisje okręgowe, rejonowe, terytorialne oraz obwodowe).

Centralny szczebel administracji wyborczej tworzy Państwowa Komisja Wyborcza. Drugi poziom stanowią komisarze wyborczy w wyborach samorządowych i w referendach każdego rodzaju oraz okręgowe komisje wyborcze w elekcjach prezydenckich, parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego. Kolejny szczebel dotyczy tylko eurowyborów oraz elekcji samorządowych i referendów lokalnych, a tworzą go odpowiednio rejonowe komisje wyborcze oraz terytorialne komisje wyborcze lub terytorialne komisje do spraw referendum (wojewódzkie, powiatowe, miejskie, gminne). Poziom najniższy w każdego rodzaju elekcjach stanowią komisje obwodowe (wyborcze lub do spraw referendum). Jak widać, tylko PKW oraz komisje obwodowe mają udział w przeprowadzaniu wszystkich wyborów i referendów.

W naszym kraju przyjęto model administracji wyborczej niezależnej od innych władz państwowych, tzw. *independent model*³⁷⁹. Administracja ta opiera się na dwóch filarach – organach funkcjonujących stale oraz mających sędziowski skład (PKW i komisarze wyborczy), a uzupełniana jest, po zarządzeniu konkretnych

³⁷⁸ A. Sokala, *Organ wyborczy*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 95.

³⁷⁹ A. Sokala, *Administracja...*, s. 254.

wyborów lub referendum, przez tworzone komisje wyborcze lub referendalne (składające się z sędziów oraz wyborców nie będących sędziami, wskazanych przez zarejestrowane komitety wyborcze czy też podmioty referendalne).

Państwowa Komisja Wyborcza jest najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów w Polsce. W skład PKW wchodzi sędziowie najwyższych trybunałów i sądów, wskazani przez ich prezesów: 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Sądu Najwyższego oraz 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powołuje ich Prezydent RP, w drodze postanowienia, na 9-letnią kadencję. Następnie powołani członkowie wybierają ze swojego składu przewodniczącego oraz dwóch zastępców przewodniczącego. Wykształciła się praktyka, zgodnie z którą na przewodniczącego wybiera się jednego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a jego zastępcami zostają: jeden z sędziów Sądu Najwyższego oraz jeden z sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wybór dokonywany jest przez aklamację. Od 1991 r. funkcję przewodniczącego PKW pełnili kolejno: Andrzej Zoll, Wojciech Łączkowski, Ferdynand Rymarz, Stefan Jan Jaworski. Od 9 grudnia 2014 r. pełni ją Wojciech Hermeliński. Wśród zadań przewodniczącego, Kodeks wyborczy³⁸⁰ wskazuje przede wszystkim: reprezentowanie PKW, organizację jej pracy, jak też zwoływanie, co najmniej raz na dwa miesiące, posiedzeń, przewodniczenie obradom oraz czuwanie nad ich przebiegiem. Poza tym nadzoruje on wykonywanie uchwał i wniosków PKW oraz zleca realizację określonych zadań Krajowemu Biuru Wyborczemu i czuwa nad ich wykonaniem. Może też zostać upoważniony do wykonania określonych czynności zleconych przez PKW, a kierując jej pracami podpisuje w jej imieniu uchwały, obwieszczenia i komunikaty urzędowe, a także wnioski oraz wyjaśnienia, zaświadczenia o wyborze posłów i senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego, akty powołania komisarzy wyborczych, a także inne pisma wychodzące na zewnątrz, które nie wymagają podpisu wszystkich członków uczestniczących w posiedzeniu.

Wysokiej rangi sędziowski skład PKW, mający stanowić istotną gwarancję profesjonalizmu, bezstronności i niezawisłości najwyższego organu wyborczego w Polsce, był i wciąż jest pozytywnie oceniany przez zdecydowaną część doktryny³⁸¹, jak i przez samych zainteresowanych, czyli sędziów³⁸². W związku z tym zu-

³⁸⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

³⁸¹ 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. 50; A. Sokala, M. Święcki, *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 172; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 77-80; por.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 379-380.

³⁸² S. J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis...*, s. 81; A. Kisielewicz, *Organy wyborcze*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz,

pełnie niezrozumiałym jest sygnalizowana przez niektóre środowiska polityczne chęć zmniejszenia liczby sędziów w składzie tego organu, przy jednoczesnym do-
koptowaniu w zamian polityków różnych partii. Mogłoby to istotnie wpłynąć na
niezależność i bezstronność tak istotnego z punktu widzenia ustroju i prawa organu.

Funkcję sekretarza PKW pełni z urzędu Szef Krajowego Biura Wy-
borczego, do czasu wejścia w życie Kodeksu wyborczego zwany Kierownikiem
Krajowego Biura Wyborczego. Jest on powoływany i odwoływany przez PKW na
wniosek jej przewodniczącego. Od 1991 r. do 2014 r. funkcję tę sprawował minister
Kazimierz Wojciech Czaplicki. Od 23 stycznia 2015 r. (wcześniej od 2 grudnia
2014 r. jako pełniąca obowiązki) sprawuje ją minister Beata Tokaj. Sekretarz PKW
uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Nie jest on jednak członkiem
PKW, a jej organem wykonawczym oraz – jak zauważył Arkadiusz Żukowski –
*„łącznikiem i koordynatorem powiązań Państwowej Komisji Wyborczej z Krajowym
Biurem Wyborczym”*³⁸³. Głównymi zadaniami sekretarza PKW są w szczególności:
przedstawianie PKW projektów uchwał, obwieszczeń i komunikatów urzędowych,
a także wniosków i wyjaśnień oraz innych materiałów przygotowywanych przez
Krajowe Biuro Wyborcze oraz przedkładanie PKW w celu rozpatrzenia odwołań od
rozstrzygnięć właściwych organów wyborczych niższego stopnia oraz skarg na ich
działalność. Poza tym kieruje on inspekcją powołaną przez PKW, dokonuje wstęp-
nych uzgodnień z naczelnymi organami administracji rządowej w sprawie wydawa-
nia — w zakresie ich właściwości — niezbędnych aktów prawnych w sprawach
dotyczących wyborów i referendum ogólnokrajowego oraz referendum lokalnych,
jak też poświadcza zgodność z oryginałem uchwał, obwieszczeń i komunikatów
urzędowych PKW oraz przekazuje je do ogłoszenia odpowiednio w Dzienniku
Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej albo w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej
Polskiej „Monitor Polski”, w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bez-
piecznym podpisem elektronicznym. Sekretarz PKW może również występować do
województw i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organiza-
cyjnych dotyczących wyborów i referendum ogólnokrajowego, jak też na zlecenie
PKW organizuje narady z organami wyborczymi niższego stopnia.

Co istotne, Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje zarówno zadania
wyborcze i referendalne, jak też niemieszczące się w tych kategoriach. Wśród zadań
związanych bezpośrednio z wyborami i referendum można wyodrębnić zadania o
charakterze:

Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Warszawa 2010, s. 50; F. Rymarz, *Udział sędziów w organach
wyborczych*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F.
Rymarz, Warszawa 2000, s. 56-58.

³⁸³ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu...*, s. 77.

- nadzorczym (nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego i referendalnego, rozpatrywanie skarg na organy wyborcze niższego stopnia, nadzór nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców i spisów osób uprawnionych do udziału w referendum, badanie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych po przeprowadzonych wyborach, badanie wniosków obywateli o poddanie pod referendum określonej sprawy oraz poparcia obywateli pod wnioskami),
- kreacyjnym (powoływanie i odwoływanie lub rozwiązywanie organów wyborczych niższego stopnia, rejestracja komitetów wyborczych i kandydatów na Prezydenta RP),
- stanowiącym (wydawanie wytycznych i wyjaśnień oraz informacji o przepisach prawa, ustalanie wzorów urzędowych formularzy i druków oraz pieczęci i regulaminów organów niższego stopnia, określanie zasad i sposobu wykorzystania elektronicznego systemu przesyłania i przetwarzania danych o wynikach głosowania i wynikach wyborów oraz referendów),
- regulacyjnym (ustalenie i ogłoszenie wyników głosowania i wyników wyborów oraz referendów, przedstawianie po zakończonych akcjach informacji z realizacji przepisów i propozycji zmian),
- wykonawczym (prowadzenie internetowego portalu informacyjnego, publikowanie opracowań statystycznych zawierających szczegółowe dane o wynikach głosowania i wynikach wyborów oraz referendów, inicjowanie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli o materii wyborczej i referendalnej)³⁸⁴.

Najważniejszymi zadaniami pozawyborczymi i pozareferendalnymi PKW są natomiast:

- przyjmowanie zgłoszeń do rejestru korzyści uzyskiwanych przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, a także wojewodów i wicewojewodów, jak też małżonków wymienionych podmiotów,
- badanie sprawozdań finansowych partii politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza prowadzi od początku istnienia aktywną wymianę doświadczeń z członkami centralnych komisji wyborczych innych państw oraz zagranicznymi i międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się problematyką wyborczą, jak choćby z Association of European Election Officials – ACE-

³⁸⁴ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, M. P. Nr 26, poz. 286 ze zm.; por.: A. Sokala, *Administracja...*, s. 78.

EEO³⁸⁵. Jej zadaniem jest też kształtowanie świadomości obywatelskiej, szczególnie ludzi młodych oraz utrwalanie instytucji oraz procedur wyborczych. Zdaniem Zbigniewa Szonerta PKW powinna „stać się zwornikiem rozchwianych i niespójnych idei i instytucji państwa”³⁸⁶, by nie być w społeczeństwie postrzegana tylko jako „wielkie liczydło” lub „buchalter (rewident)” w zakresie finansów publicznych partii politycznych. Poza tym może ona, z własnej inicjatywy lub na wniosek, udzielać wyjaśnień w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów wyborczych. W tej materii PKW jest instytucją najbardziej kompetentną.

Drugim stałym organem wyborczym, uczestniczącym w przygotowaniu i przeprowadzeniu wszystkich akcji wyborczych i referendalnych przeprowadzanych w Polsce, choć jednoosobowo tylko wyborów samorządowych i referendów, są komisarze wyborczy, będący pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej na obszarze stanowiącym część jednego województwa. Podobnie jak w przypadku PKW, komisarzami muszą być sędziowie, choć dowolnych już sądów. Najczęściej są nimi sędziowie sądów okręgowych. Powołuje ich PKW, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, na okres 5 lat, przy czym nie ma zakazu, by tę samą osobę ponownie powołać na to stanowisko. Jak zauważył Bohdan Szcześniak: „*powiązanie funkcji komisarza wyborczego z funkcją sędziego – w praktyce zapewniło niezawisłość, uczciwość i apolityczność tych organów, a w odbiorze społecznym dzięki tym przymiotom zbudowało ich wysoki autorytet*”³⁸⁷. Obsługę komisarzy wyborczych oraz techniczno-materialne warunki ich pracy zapewnia właściwa miejscowo delegatura KBW.

Podobnie jak PKW, również komisarze wyborczy wykonują zarówno zadania wyborcze i referendalne, jak i inne do nich nienależące. Do pierwszych z nich można zaliczyć przede wszystkim: zapewnianie, we współdziałaniu z organami jednostek samorządu terytorialnego, organizacji wyborów i referendów na obszarze województwa oraz szeroko rozumiane sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego i referendalnego, jak też udzielanie wyjaśnień organom niższego szczebla. W dalszej kolejności komisarze wyborczy posiadają uprawnienia do kontroli prawidłowości sporządzenia spisów wyborców czy spisów osób uprawnionych do udziału w referendum, podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowa-

³⁸⁵ Szerzej na ten temat: A. Sokala, A. Szmyt, *Pozycja ustrojowa i znaczenie stałych organów wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Światowy Dzień Wyborów 2011. Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. J. Jaworski, K. W. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 148.

³⁸⁶ Z. Szonert, *Krytycznie o systemie wyborczym z perspektywy doświadczeń*, [w:] *Iudices electionis...*, s. 269.

³⁸⁷ 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. 355.

nia oraz do przyjmowania zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych, wniosków o przeprowadzenie referendum lokalnych i powoływania terytorialnych komisji wyborczych (w referendach lokalnych również komisji obwodowych), prowadzenia szkoleń komisji niższego szczebla, ale też rozpatrywania skarg na działalność tych komisji. Po zakończonych głosowaniach zadaniem komisarzy wyborczych jest dostarczenie do PKW wyników z obszaru swoich właściwości, podanie ich do publicznej wiadomości i ogłoszenie w dzienniku urzędowym oraz przedłożenie PKW sprawozdania z przebiegu danej akcji wyborczej lub referendalnej. Dodatkowo po wyborach samorządowych istotnym zadaniem komisarzy wyborczych jest badanie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych z obszaru właściwości, uczestniczących w tych wyborach. W referendach lokalnych rola komisarzy wyborczych ogranicza się natomiast do przyjęcia takich sprawozdań od pełnomocników inicjatorów referendum i udostępniania ich do wglądu. Niezależnie od akcji wyborczych i referendalnych komisarze wyborczy uczestniczą w procesie zmian w składach rad na obszarze swojej właściwości (postanawiają o wygaśnięciu mandatów w ustawowo wskazanych sytuacjach oraz każdorazowo o wstąpieniach na wakujące mandaty radnych w jednostkach, w których obowiązuje system proporcjonalny) i prowadzą rejestr korzyści marszałków, wicemarszałków, członków zarządów, sekretarzy i skarbników województw, starostów, wicestarostów, członków zarządów, sekretarzy i skarbników powiatów, wójtów oraz zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), sekretarzy i skarbników gmin, jak też małżonków wymienionych podmiotów³⁸⁸.

W wyborach parlamentarnych i prezydenckich oraz w eurowyborach drugi szczebel administracji wyborczej stanowią organy kolegialne – okręgowe komisje wyborcze. W ich skład mogą być powołani tylko sędziowie, w tym z urzędu funkcję przewodniczącego pełni właściwy miejscowo komisarz wyborczy. Komisje okręgowe powołuje PKW, a sędziów do składu zgłasza Minister Sprawiedliwości. Podobnie jak w przypadku komisarzy wyborczych, również obsługę komisji okręgowych sprawuje właściwa miejscowo delegatura KBW. Funkcję sekretarza komisji pełni co do zasady jej dyrektor. Zadania okręgowych komisji wyborczych są w znacznym stopniu tożsame ze wskazanymi wcześniej zadaniami komisarzy wyborczych, w zakresie przeprowadzania i nadzoru nad prawidłowym przebiegiem wyborów na danym obszarze. Ważnymi kompetencjami tych komisji są dodatkowo: rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora oraz list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego, jak również zarzą-

³⁸⁸ Por.: Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 lutego 2014 r. w sprawie określenia właściwości terytorialnej komisarzy wyborczych, właściwości rzeczowej w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim oraz trybu pracy komisarzy wyborczych, M. P., poz. 185.

dzanie drukowania kart do głosowania i obwieszczeń o zarejestrowanych kandydatach w wyborach parlamentarnych i w euroelekcjach.

Tylko w wyborach do Parlamentu Europejskiego szczebel pośredni między okręgowymi a obwodowymi komisjami tworzą rejonowe komisje wyborcze. Są one powoływane według zasad tożsamyh komisjom okręgowym, a ich obsługę administracyjną zapewnia właściwa miejscowo delegatura KBW. W wyborach samorządowych z kolei szczebel pośredni między komisarzami wyborczymi a komisjami obwodowymi tworzą terytorialne (wojewódzkie, powiatowe, miejskie, gminne) komisje wyborcze, a w referendach lokalnych – terytorialne komisje do spraw referendum. Powołują je każdorazowo komisarze wyborczy. W wyborach samorządowych kandydaci do tych komisji są zgłaszani przez pełnomocników komitetów wyborczyh uczestniczących w wyborach, a dodatkowo w skład każdej komisji wojewódzkiej, powiatowej i miejskiej w mieście na prawach powiatu, wchodzi z urzędu – jako przewodniczący – sędziowie wskazani przez prezesów właściwych miejscowo sądów okręgowych. W referendach lokalnych natomiast kandydatów zgłaszają, w równej liczbie, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjator referendum. Obsługę administracyjną właściwej komisji terytorialnej oraz wykonanie zadań wyborczyh i referendalnych zapewniają: marszałek województwa na obszarze województwa, starosta na obszarze powiatu oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) na obszarze gminy. Najważniejsze zadania komisji terytorialnych w wyborach sprowadzają się do: rejestrowania kandydatów, zarządzania druku kart do głosowania i obwieszczeń wyborczyh, rozpatrywania skarg na działalność komisji obwodowych, jak też ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów oraz ich ogłoszenia, a także przesłania właściwemu komisarzowi wyborczemu. W referendach lokalnych komisje terytorialne nie rejestrują kandydatów i nie zarządzają druku kart do głosowania.

Najniższy szczebel w strukturze polskich organów wyborczyh stanowią obwodowe komisje wyborcze (do spraw referendum). W wyborach parlamentarnych, prezydenckich, w eurowyborach oraz referendach ogólnokrajowych powoływane są one przez właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w elekcjach samorządowych odpowiednio przez gminną (miejską) komisję wyborczą, a w referendach lokalnych przez właściwego komisarza wyborczego. W wyborach kandydatów zgłaszają pełnomocnicy komitetów biorących w nich udział, a w referendach ogólnokrajowych – podmioty uprawnione do udziału w kampanii referendalnej, które zawiadomiły we właściwym terminie PKW o zamiarze skorzystania z uprawnień przyznanych tym podmiotom. Dodatkowo z urzędu po jednej osobie do każdej komisji desygnuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), spośród odpowiednio pracowników samorządowych gminy, gminnych jednostek organizacyjnych lub

jednostek, w których utworzono obwody odrębne. W referendach lokalnych natomiast, podobnie jak do komisji terytorialnych, powołuje się, w równej liczbie, kandydatów zgłoszonych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjatora referendum. Obecność w komisjach pracowników samorządowych ma na celu, jak zauważył Krzysztof Skotnicki: „złagodzenie konsekwencji braku fachowego przygotowania i doświadczenia większości członków komisji obwodowych”³⁸⁹. Lokale komisji obwodowych ma obowiązek zapewnić organ wykonawczy gminy. Do najważniejszych zadań komisji obwodowych należy: przeprowadzenie głosowania w obwodzie, czuwanie nad przestrzeganiem prawa wyborczego (referendalnego) w miejscu i czasie głosowania, ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości oraz przesłanie wyników do komisji wyższego szczebla.

Zarówno w akcjach wyborczych i referendalnych, jak też w wykonywaniu zadań bezpośrednio z nimi niezwiązanych, organy wyborcze są wspierane przez profesjonalne służby pomocnicze. Mają one przede wszystkim zapewnić niezbędne warunki finansowe, organizacyjne i techniczne pracy organów wyborczych. Zadania te spoczywają przede wszystkim na Krajowym Biurze Wyborczym oraz w mniejszym stopniu na pełnomocnikach do spraw wyborów, zwanych urzędnikami wyborczymi.

Krajowe Biuro Wyborcze jest centralnym, działającym w permanencji, pomocniczym urzędem administracji wyborczej, niezależnym od innych niż wyborcze organów państwowych. To właśnie neutralność polityczna, która przejawia się w zakazie przynależności pracowników KBW do partii politycznych oraz zakazie prowadzenia przez nich działalności politycznej, jest niezwykle istotna z punktu widzenia zaufania uczestników procesu wyborczego do rzetelności i bezstronności całego państwowego aparatu wyborczego³⁹⁰. Jak już wspomniano, pracą Krajowego Biura Wyborczego kieruje Szef KBW. Jednostkami organizacyjnymi są natomiast w centrali KBW w Warszawie – zespoły, a na wyznaczonych obszarach poszczególnych województw (w miastach stanowiących siedziby władz wojewódzkich sprzed reformy podziału terytorialnego kraju z 1998 r.) – delegatury, którymi kierują dyrektorzy. W ramach KBW funkcjonuje 5 zespołów w centrali oraz 49 delegatur w terenie.

Jak już wspomniano, delegatury KBW zapewniają obsługę komisarzy wyborczych oraz okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, jak też technicz-

³⁸⁹ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, [w:] *Judices electionis...*, s. 162.

³⁹⁰ A. Sokala, *Administracja...*, s. 227-228. Szerzej na temat uwzględniania standardów etycznych w administracji: I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 142.

no-materiałne warunki dla wykonania zadań tych organów. W szczególności przygotowują one projekty aktów prawnych, wytycznych, wyjaśnień i innych dokumentów tych organów, w tym projekty planów pracy i harmonogramów wykonania niezbędnych czynności wyborczych oraz organizują i obsługują posiedzenia tych organów. Poza tym wykonują one akty normatywne komisji, ogłaszają je i przekazują do publicznej wiadomości. Delegatury KBW są odpowiedzialne za gromadzenie, przechowywanie i archiwizowanie dokumentacji z wyborów i referendów oraz za prowadzenie, zgodnie z ustaleniami komisarzy wyborczych, spraw związanych ze sprawozdaniami finansowymi składanymi przez komitety wyborcze. Wykonują również zadania wynikające z nadzoru i kontroli nad sposobem prowadzenia, aktualizacją i udostępnianiem rejestru wyborców w gminach oraz sprawozdawczości o liczbie wyborców objętych rejestrem wyborców, jak też organizują zastosowanie elektronicznych technik obliczeniowych w pracach organów wyborczych. Zadaniem delegatur KBW jest też zapewnienie prowadzenia przez komisarzy wyborczych rejestru korzyści oraz stron internetowych komisarzy wyborczych i delegatur. W sprawach wyborczych i referendalnych oraz w innych kwestiach, które określić można jako „okołowyborcze”, współdziałają one z organami administracji rządowej i organami jednostek samorządu terytorialnego oraz innymi podmiotami na terenie objętym właściwością danej delegatury, jak też prowadzą samodzielnie analizy przebiegu i wyników wyborów (referendów) oraz uczestniczą w realizacji krajowych programów badawczych wynikających z działań PKW i KBW. Wreszcie w ich gestii leżą też kwestie finansowe, zapewniają bowiem obsługę budżetową i finansowo-kasową wyborów oraz referendów, w tym zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego³⁹¹.

Dla zapewnienia sprawnej realizacji zadań przez obwodowe komisje wyborcze (do spraw referendum), a także przez komisje terytorialne, ustanawiani są pełnomocnicy do spraw wyborów w jednostkach samorządu terytorialnego – urzędnicy wyborczy. Działają oni na podstawie porozumień zawartych między dyrektorami delegatur KBW a właściwymi marszałkami województw, starostami, prezydentami miast, burmistrzami i wójtami gmin. To dzięki nim, jak zauważył K. W. Czaplicki: „zwiększają się możliwości oddziaływania Biura na bieg spraw wyborczych i skuteczność działań w gminach, powiatach i województwach”³⁹².

³⁹¹ Zarządzenie Nr 2/2011 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości rzeczowej jednostek organizacyjnych Krajowego Biura Wyborczego, ze zm., kbw.gov.pl.

³⁹² K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa...*, s. 113.

Na koniec należy zauważyć, że mamy w Polsce do czynienia z rozbudowaną administracją wyborczą, przy czym precyzyjnie określoną, na czele z PKW i kolejnymi, podporządkowanymi jej, organami wyborczymi pośredniego i najniższego szczebla. Kompetencje, odpowiedzialność i wzajemne relacje między organami określa szczegółowo prawo wyborcze i referendalne. Niestety w całej strukturze komisje obwodowe, będące najbardziej newralgicznym jej ogniwem, są jej najsłabszym punktem. Od członków organów wyborczych najniższego szczebla powinno się bowiem wymagać nie tylko bezstronności w wykonywaniu ich zadań, neutralności politycznej, ale również sprawności i efektywności działania oraz legitymowania się zaufaniem obywateli. Mając na uwadze to, że komisje obwodowe są w zasadzie jedynymi organami wyborczymi, z którymi bezpośredni kontakt mają wyborcy, a ich ocena wpływa na utrwalenie bądź podważenie zaufania obywateli do struktur i procedur wyborczych, a szerzej do państwa, niezrozumiałym jest brak względem kandydatów na członków tych komisji jakichkolwiek wymogów co do znajomości przepisów prawa wyborczego i referendalnego, wieku, poziomu wykształcenia czy niekaralności.

W temacie niniejszego artykułu pojawiają się istotne wnioski *de lege ferenda*. Najważniejszym z nich jest konieczność poprawy pracy obwodowych komisji wyborczych oraz referendalnych. Brak wiedzy lub nieprawidłowe decyzje tych organów mogą mieć niejednokrotnie wpływ na wynik konkretnych wyborów lub referendum. W związku z tym należałoby rozważyć wprowadzenie pewnych istotnych warunków uczestnictwa w komisjach. Pożądanym byłaby swoista "profesjonalizacja" przynajmniej części członków komisji – połowy składu lub co najmniej przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego. Osoby te winny zdawać egzaminy z wiedzy z zakresu prawa wyborczego (referendalnego) w delegaturach Krajowego Biura Wyborczego i stanowić pulę osób, spośród których komisarze wyborczy mogliby dokonywać ich wskazania do pracy w odpowiednich komisjach. Wprowadzenie pewnego "uzawodowienia" części członków komisji nie spowodowałoby istotnej zmiany zasady doboru członków ustalonej obecnie, dla utrzymania obiektywizmu wyborów czy referendum. Pozostałymi członkami komisji powinni bowiem pozostać przedstawiciele komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach (podmiotów referendalnych). Należałoby też pozostawić w obecnym kształcie instytucję mężów zaufania. Mając na uwadze dalszą poprawę jakości prac obwodowych komisji wyborczych zasadnym byłoby wprowadzenie określonych cenzusów, choćby wiekowych (ukończone 21 lat i do 67 roku życia) czy wykształcenia (minimum średnie). Poza tym należałoby ustawowo wskazać termin skutecznej rezygnacji z członkostwa w komisji, która umożliwi zgłoszenie nowego kandydata do komisji, jak też pozwoli w odpowiednim czasie go przeszkolić i przygotować do peł-

nienia zadań. Z całą pewnością proponowane zmiany wpłynęłyby pozytywnie na funkcjonowanie komisji obwodowych – organów szczebla najniższego, lecz z pewnością nie najmniej istotnych w strukturze polskiej administracji wyborczej.

***Państwowa Komisja Wyborcza powołana dla przeprowadzenia wyborów
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.¹***

Przewodniczący

Andrzej ZOLL

- sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Zastępcy Przewodniczącego

Kazimierz DZIAŁOCHA

- sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Krzysztof KOŁAKOWSKI

- sędzia Sądu Najwyższego

Andrzej WRÓBLEWSKI

- sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Członkowie

Wiesław ABRAMOWICZ- sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Andrzej DEPTUŁA- sędzia Sądu Najwyższego

Antoni FILCEK- sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Edward JANECZKO- sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Jan KACPRZAK- sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Edward KIEREJCZYK- sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Stanisław KOSMAL- sędzia Sądu Najwyższego

Maria ŁABOR-SOROKA- sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Janusz ŁĘTOWSKI- sędzia Sądu Najwyższego

Edward MATWIJÓW- sędzia Sądu Najwyższego

Janina ZAKRZEWSKA- sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej

Jerzy BREITKOPF

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 1990 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. Nr 37, poz. 295)

*Państwowa Komisja Wyborcza powołana w 1991 r.
jako stały organ wyborczy²*

Postanowienie Prezydenta Lecha Wałęsy (zdjęcie)

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 1991 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. Nr 22, poz. 153).

Przewodniczący

Andrzej ZOLL

- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Zastępcy Przewodniczącego

Stanisław KOSMAL

- *sędzia Sądu Najwyższego*

Andrzej WRÓBLEWSKI

- *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Członkowie

Wiesław ABRAMOWICZ- *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Jan KACPRZAK- *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Wojciech ŁĄCZKOWSKI- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Stanisław ZABŁOCKI- *sędzia Sądu Najwyższego*

Janina ZAKRZEWSKA- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Tadeusz ŻYZNOWSKI- *sędzia Sądu Najwyższego*

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej

Kazimierz Wojciech CZAPLICKI - Kierownik Krajowego Biura Wyborczego

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 1993 i 1994 r.

Przewodniczący

Wojciech ŁĄCZKOWSKI- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

- Wybrany na stanowisko przewodniczącego w miejsce prof. Andrzeja Zolla, który zrezygnował z członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej w związku z wyborem na funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Członek

Ferdynand RYMARZ- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce prof. Andrzeja Zolla.

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 1995 r.

Członkowie

Stefan Jan JAWORSKI- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Janiny Zakrzewskiej, która zmarła w 1995 r.

Zbigniew SZONERT- *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Wiesława Abramowicza, który zmarł we wrześniu 1995 r.

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 1998 r.

Przewodniczący

Ferdynand RYMARZ- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

- Wybrany na stanowisko przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce prof. Wojciecha Łączkowskiego, którego kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego wygasła w grudniu 1998 r.

Członkowie

Andrzej MAĆZYŃSKI- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce prof. Wojciecha Łączkowskiego.

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 2000 r.

Członkowie

Andrzej KISIELEWICZ- *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Andrzeja Wróblewskiego.

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 2003 r.

Członkowie

Włodzimierz RYMS- *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Zbigniewa Szonerta.

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 2007 r.

Członkowie

Maria GRZELKA- *sędzia Sądu Najwyższego*

- Powołana w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Tadeusza Żyznowskiego

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 2010 r.

Przewodniczący

Stefan JAWORSKI- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

- Wybrany na stanowisko przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Ferdynanda Rymarza.

-

Członkowie

Janusz NIEMCEWICZ- *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Ferdynanda Rymarza.

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 2011 r.

Członkowie

Bogusław DAUTER- *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Jana Kacprzaka.

W 2014 r. zmienił się cały skład Państwowej Komisji Wyborczej.

Wiesław KOZIELEWICZ - *sędzia Sądu Najwyższego*

- Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Stanisława KOSMAŁA, który przestał być członkiem Komisji z powodu ukończenia 70 lat.

Pozostali członkowie Komisji sędziowie:

Stefan JAWORSKI

Andrzej KISIELEWICZ

Bogusław DAUTER

Maria GRZELKA

Andrzej MAĆZYŃSKI

Janusz NIEMCEWICZ

Antoni RYMS

Stanisław ZABŁOCKI

złożyli rezygnację z członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał w ich miejsce następujących sędziów:

Wojciech HERMELIŃSKI – *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*
Sylwester MARCINIAK - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*
Wiesław BŁUŚ - *sędzia Sądu Najwyższego*
Zbigniew CIEŚLAK - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*
Arkadiusz DESPOT-MŁADANOWICZ – *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*
Wojciech KREĆCISZ - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*
Janusz NIEMCEWICZ - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*
Krzysztof STRZELCZYK - *sędzia Sądu Najwyższego*

***Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1990 – 2016***



Andrzej ZOLL

*Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1990 – 1993*



Wojciech ŁĄCZKOWSKI

*Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1993 – 1998*



Ferdynand RYMARZ

*Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1998-2010*



Stefan JAWORSKI

*Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 2010-2014*



Wojciech HERMELIŃSKI

*Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*

Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej



Andrzej WRÓBLEWSKI
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1991-2000



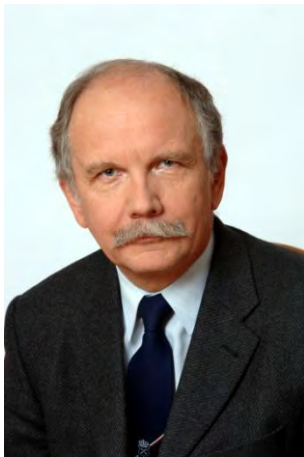
Zbigniew SZONERT
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1995-2003



Jan KACPRZAK
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1991-2011



Tadeusz ŻYZNOWSKI
sędzia Sądu Najwyższego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1991-2007



Andrzej MĄCZYŃSKI
sędzia Trybunału Konstytucyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1998-2014



Stanisław ZABŁOCKI
sędzia Sądu Najwyższego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1991-2014



Janusz NIEMCEWICZ
*sędzia Trybunału Konstytucyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2010*



Stanisław KOSMAL
*sędzia Sądu Najwyższego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1991-2014*



Andrzej KISIELEWICZ
*sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 2000-2014*



Włodzimierz RYMS
*sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 2003-2014*



Maria GRZELKA
*sędzia Sądu Najwyższego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 2007-2014*



Bogusław DAUTER
*sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 2011-2014*

Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej od roku 2014



Wiesław BŁUŚ
*sędzia Sądu Najwyższego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*



Zbigniew CIEŚLAK
*sędzia Trybunału Konstytucyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*



Wiesław KOZIELEWICZ
*sędzia Sądu Najwyższego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*



Wojciech KRĘCISZ
*sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*



Arkadiusz DESPOT-MŁADANOWICZ
*sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*



Sylwester MARCINIAK
*sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*



Krzysztof STRZELCZYK
*sędzia Sądu Najwyższego
członek Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*

Sekretarze Państwowej Komisji Wyborczej



Kazimierz Wojciech CZAPLICKI
*Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej
w latach 1991-2014*



Beata TOKAJ
*Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej
od roku 2014*

Państwowa Komisja Wyborcza pod przewodnictwem Ferdynanda Rymarza



Na zdjęciu stoją: Stanisław Zabłocki, Andrzej Mączyński, Andrzej Kisielewicz, Włodzimierz Ryms, Tadeusz Żyznowski, Stefan Jaworski; siedzą: Jan Kacprzak, Ferdynand Rymarz, Kazimierz W. Czaplicki, Stanisław Kosmal

Państwowa Komisja Wyborcza pod przewodnictwem Stefana Jaworskiego



Na zdjęciu stoją: Stanisław Zabłocki, Andrzej Mączyński, Kazimierz W. Czaplicki, Włodzimierz Ryms, Janusz Niemcewicz, Bogusław Dauter; siedzą: Stanisław Kosmal, Stefan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Maria Grzelka

Państwowa Komisja Wyborcza pod przewodnictwem Wojciecha Hermelińskiego



Na zdjęciu stoją: Krzysztof Strzelczyk, Janusz Niemcewicz, Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Zbigniew Cieślak, Wiesław Błuś, Wojciech Kręcisz; siedzą: Wiesław Kozielewicz, Wojciech Hermeliński, Sylwester Marciniak

KOMISARZE WYBORCZY



Waldemar BAŃKA

*Komisarz Wyborczy w Białej Podlaskiej
Sędzia Sądu Rejonowego
w Białej Podlaskiej*



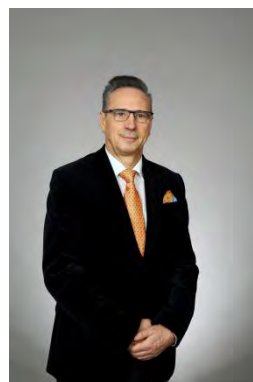
Bogdan ŁASZKIEWICZ

*Komisarz Wyborczy w Białymstoku
Sędzia Sądu Okręgowego w Białymstoku*



**Elżbieta
LIBERA-NIESPOREK**

*Komisarz Wyborczy w Bielsku-Białej
Sędzia Sądu Rejonowego w Bielsku-
Białej*



Andrzej SIUCHCIŃSKI

*Komisarz Wyborczy w Bydgoszczy
Sędzia Sądu Rejonowego w Bydgoszczy*



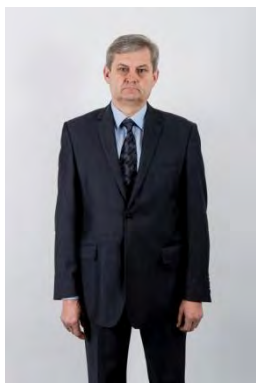
Piotr JAKUBIEC

*Komisarz Wyborczy w Chełmie
Sędzia Sądu Okręgowego w Chełmie*

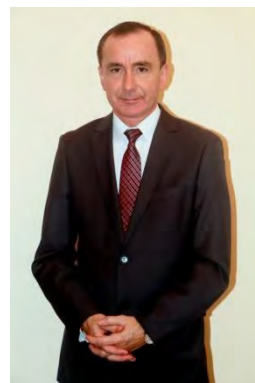


Andrzej KUBA

*Komisarz Wyborczy w Ciechanowie
Sędzia Naczelnego Sądu Administracyj-
nego w Warszawie*



Tomasz PIDZIK
Komisarz Wyborczy w Częstochowie
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach



Krzysztof NOWACZYŃSKI
Komisarz Wyborczy w Elblągu
Sędzia Sądu Okręgowego w Elblągu



Irma KUL
Komisarz Wyborczy w Gdańsku
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku



Zbigniew PIĄTEK
Komisarz Wyborczy w Gorzowie Wlkp.
Sędzia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp.



Ewa SZYMAŃSKA-HABZDA
Komisarz Wyborczy w Jeleniej Górze
Sędzia Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze



Wojciech VOGT
Komisarz Wyborczy w Kaliszu
Sędzia Sądu Okręgowego w Kaliszu



Barbara SUCHOWSKA
Komisarz Wyborczy w Katowicach
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach



Bożena FABRYCY
Komisarz Wyborczy w Kielcach I
Sędzia Sądu Okręgowego w Kielcach



Artur ADAMIEC
Komisarz Wyborczy w Kielcach II
Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach



Karol SKOCKI
Komisarz Wyborczy w Koninie
Sędzia Sądu Okręgowego w Koninie



Marek MAZUR
Komisarz Wyborczy w Koszalinie
Sędzia Sądu Okręgowego w Koszalinie



Teresa RAK
Komisarz Wyborczy w Krakowie
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie



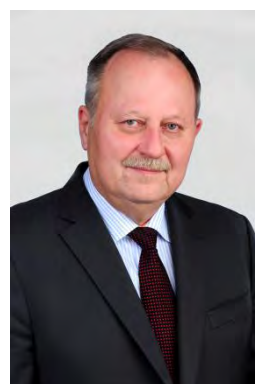
Arkadiusz TROJANOWSKI
Komisarz Wyborczy w Krośnie
Sędzia Sądu Okręgowego w Krośnie



Stanisław RĄCZKOWSKI
Komisarz Wyborczy w Legnicy
Sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu



Przemysław STRACH
Komisarz Wyborczy w Lesznie
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu



Jerzy Krzysztof RODZIK
Komisarz Wyborczy w Lublinie
Sędzia Sądu Okręgowego w Lublinie



Jan LESZCZEWSKI
Komisarz Wyborczy w Łomży
Sędzia Sądu Okręgowego w Łomży



Tomasz SZABELSKI
Komisarz Wyborczy w Łodzi
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Łodzi



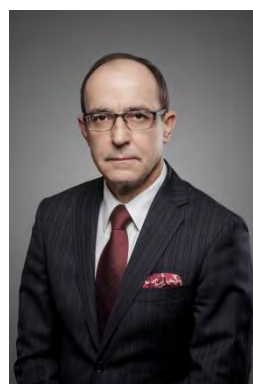
Tadeusz PIESOWICZ
Komisarz Wyborczy w Nowym Sączu
Sędzia Sądu Okręgowego w Nowym Sączu



Rafał MALARSKI
Komisarz Wyborczy w Olsztynie
Sędzia Sądu Najwyższego



Jarosław BENEDYK
Komisarz Wyborczy w Opolu I
Sędzia Sądu Okręgowego w Opolu



Paweł MEHL
Komisarz Wyborczy w Opolu II
Sędzia Sądu Okręgowego w Opolu



Marta TRUSZKOWSKA
Komisarz Wyborczy w Ostrołęce
Sędzia Sądu Okręgowego w Ostrołęce



**Anna
KULCZEWSKA-GARCIA**
Komisarz Wyborczy w Pile
Sędzia Sądu Okręgowego w Poznaniu



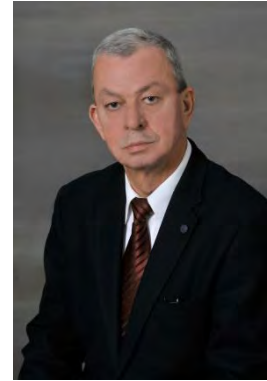
Arkadiusz LISIECKI
*Komisarz Wyborczy w Piotrkowie Try-
bunalskim*
Sędzia Sądu Okręgowego
w Piotrkowie Trybunalskim



Małgorzata MICHALSKA
Komisarz Wyborczy w Płocku
Sędzia Sądu Okręgowego w Płocku



Henryk KOMISARSKI
Komisarz Wyborczy w Poznaniu
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu



Marek BYLIŃSKI
Komisarz Wyborczy w Przemyśle
*Sędzia Sądu Okręgowego w Przemy-
śle*



Grzegorz WÓJTOWICZ
Komisarz Wyborczy w Radomiu
Sędzia Sądu Okręgowego w Radomiu



Tomasz SMOLEŃ
Komisarz Wyborczy w Rzeszowie
Sędzia Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Rzeszowie



Mirosław ONISKO

*Komisarz Wyborczy w Siedlcach
Sędzia Sądu Okręgowego w Siedlcach*



Barbara BOJAKOWSKA

*Komisarz Wyborczy w Sieradzu
Sędzia Sądu Okręgowego w Sieradzu*



**Katarzyna
WESOŁOWSKA-ZBUDNIEWEK**
*Komisarz Wyborczy w Skierniewicach
Sędzia Sądu Okręgowego w Łodzi*



Jolanta SUDOŁ
*Komisarz Wyborczy w Słupsku
Sędzia Sądu Okręgowego w Słupsku*



Danuta PONIATOWSKA
*Komisarz Wyborczy w Suwałkach
Sędzia Sądu Okręgowego w Suwałkach*



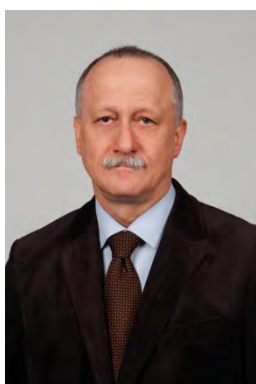
Jacek SZREDER
*Komisarz Wyborczy w Szczecinie
Sędzia Sądu Okręgowego w Szczeci-
nie*



Katarzyna BRYŚ-DYWAN
*Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu
Sędzia Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu*



Jacek SATKO
*Komisarz Wyborczy w Tarnowie
Sędzia Sądu Okręgowego w Tarnowie*



Andrzej WALENTA
*Komisarz Wyborczy w Toruniu
Sędzia Sądu Okręgowego w Toruniu*



Maciej EJSMONT
*Komisarz Wyborczy w Wałbrzychu
Sędzia Sądu Okręgowego w Świdnicy*



Dorota TYRAŁA
*Komisarz Wyborczy w Warszawie
Sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie*



Jolanta GÓRSKA
*Komisarz Wyborczy we Włocławku
Sędzia Sądu Okręgowego we Włocławku*



Wacława MACIŃSKA

*Komisarz Wyborczy we Wrocławiu
Sędzia Sądu Okręgowego we Wrocławiu*



Teresa BODYŚ

*Komisarz Wyborczy w Zamościu
Sędzia Sądu Okręgowego w Zamo-
ściu*



Bogumił HOSZOWSKI

*Komisarz Wyborczy w Zielonej Górze
Sędzia Sądu Okręgowego w Zielonej Górze*

KRAJOWE BIURO WYBORCZE

Kadra kierownicza Krajowego Biura Wyborczego



Beata TOKAJ
*Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej
Szef Krajowego Biura Wyborczego*



*Na zdjęciu od lewej dyrektorzy: Lech Gajzler, Agnieszka Gałązka, Marian Dziągiewski,
Beata Tokaj, Marcin Benke, Krzysztof Lorentz*

Zespoły Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie

Zespół Prawny i Organizacji Wyborów



Lech GAJZLER
Dyrektor Zespołu



Na zdjęciu od lewej: Alicja Kicińska, Marcin Lisiak, Magdalena Woźniak, Janusz Płochocki, Małgorzata Rzepecka, Lech Gajzler, Aneta Łęcka, Jacek Zieliński, Grzegorz Gąsior

*Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych
i Kampanii Wyborczych*



*Krzysztof LORENTZ
Dyrektor Zespołu*



*Na zdjęciu od lewej: Radomir Wasilewski, Zbigniew Jabłoński, Agnieszka Kopcińska,
Krzysztof Lorentz, Emilia Godlewska, Radosław Hrychorczuk, Tomasz Gąsior*

Zespół Finansowy



***Agnieszka GAŁAZKA**
Dyrektor Zespołu*



Na zdjęciu od lewej: Paweł Jaworski, Magdalena Bartys, Małgorzata Dzwonkowska-Goluba, Ewa Reda, Agnieszka Gałazka, Anna Janczyk, Ewelina Dąbrowska, Małgorzata Szczechura, Beata Kolatorska, Beata Kłopotowska

Zespół Prezydialny



Marian DZIEGIELEWSKI
Dyrektor Zespołu



Na zdjęciu od lewej: Renata Graszka, Marek Mazur, Anna Trojnacka, Dorota Sobczak, Hanna Biedermann, Marian Dzięgielewski, Dorota Tulczyńska, Krysztyna Banasiak, Jolanta Nierychlewska, Grzegorz Rogaczewski

Zespół Informatyki Wyborczej



Marcin BENKE
Dyrektor Zespołu



Na zdjęciu od lewej: Michał Mikulski, Adam Kucharski, Tomasz Waśniewski, Marcin Benke, Paweł Chojecki, Piotr Gradkowski, Mirosław Bogdanowicz

Pracownicy samodzielni



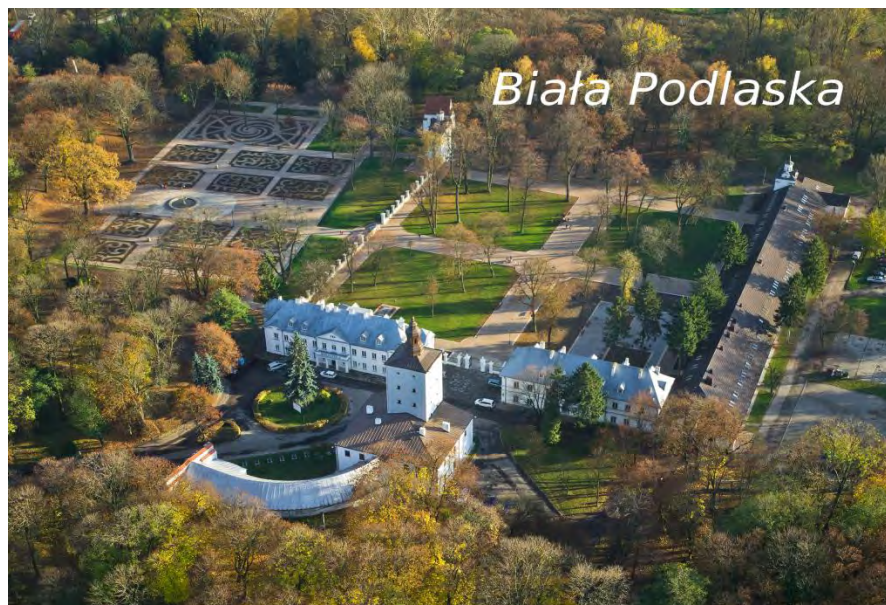
*Na zdjęciu od lewej: Danuta Matczak – gł. specjalista ds. osobowych,
Zbigniew Michnowski – audytor wewnętrzny,
Maria Koltunowska – główny specjalista ds. kontaktów z mediami
Elżbieta Cieślak – asystent Szefa Krajowego Biura Wyborczego*

*Delegatury
Krajowego Biura Wyborczego*

*Delegatura
w Białej Podlaskiej*



*Krzysztof
SADOWSKI
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Krzysztof Sadowski, Beata Kujawska, Dorota Bodzak, Zenon Jędrysek,
Piotr Raczyński, Henryka Mazurek, Małgorzata Buczyło, Jan Karwan*

*Delegatura
W Białymstoku*



*Marek RYBNIK
Dyrektor*



Fot. Paweł Gromadzki

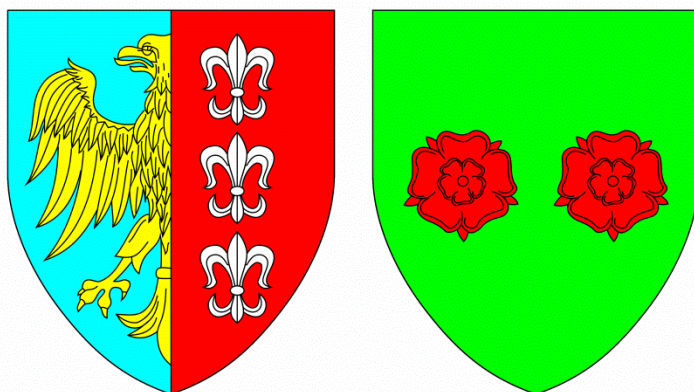


Na zdjęciu od lewej: Wojciech Kalinowski, Urszula Suchocka, Aneta Sawicka, Marek Rybnik, Janina Dacko, Dariusz Kulesza, Marcin Stupak

*Delegatura
w Bielsku Białej*



*Andrzej ADAMEK
Dyrektor*



Bielsko-Biała



Na zdjęciu od lewej: Bożena Pagacz, Stanisława Nikiel, Bronisław Derlich, Andrzej Adamek, Bogdan Kubik, Bogumiła Łasak, Mieczysław Ryczko, Katarzyna Adamiec

Delegatura w Bydgoszczy



*Adam DYLA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Żaneta Gowor, Tomasz Rutkowski, Iwona Kitowska, Monika Świerczyńska, Adam Dyla, Łukasz Błoński, Marian Piątek, Danuta Kobus

*Delegatura
w Chełmie*



*Marta
KRASA-BURAK
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Ireneusz Cichocki, Agnieszka Rutkowska, Anna Leszczyńska, Danuta Matwiejczuk, Anna Niemczyk, Iwona Gawron, Marta Krasa-Burak

*Delegatura
w Ciechanowie*

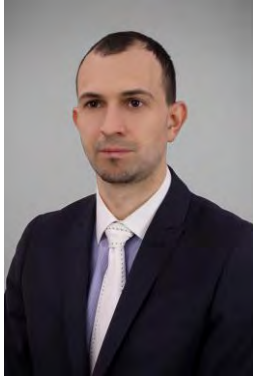


*Maria LASOCKA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Leon Koryciorz, Grażyna Kawecka, Urszula Cichocka, Halina Kalinowska, Maria Lasocka, Agata Banasiak, Janina Mościcka, Szymon Mroziński

*Delegatura
w Częstochowie*



*Tomasz
DORUCHOWSKI
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Ewa Chyra, Jolanta Łukaszewicz, Edward Kała, Aneta Polak, Andrzej Jedyk, Katarzyna Majewska, Tomasz Doruchowski, Jacek Pasternak

*Delegatura
w Elblągu*



*Adam
OKRUCIŃSKI
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Grażyna Szawracka, Piotr Kwaśniewski, Iwona Lewandowska, Marzena Matczuk, Adam Okrucieński, Ewa Opalińska, Bożena Jaromin, Mariusz Fil

*Delegatura
w Gdańsku*



*Mirosława
TORŁOP
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Marcin Wawrzyniak, Małgorzata Gromak, Ewa Sęktas, Agnieszka Chyła, Mirosława Torłop, Katarzyna Gronek-Staniak, Michał Elszkowski, Zuzanna Żochowska, Jakub Aleksandrowicz.

***Delegatura
w Gorzowie Wielkopolskim***



***Dorota
JURCZYŃSKA
Dyrektor***



Na zdjęciu od lewej: Agnieszka Rzyzkowska, Małgorzata Kłodzińska, : Magdalena Zielińska, Zbigniew Masłowski, Dorota Jurczyńska, Grzegorz Olejniczak, Aleksandra Łagocka-Maciejewska, Marta Smolińska, Helena Dziura

*Delegatura
w Jeleniej Górze*



*Grażyna BIELECKA
Dyrektor*



Fot. Jacek Gajda



*Na zdjęciu od lewej: Magdalena Lach, Agata Rycyk, Grażyna Bielecka, Tomasz Perwenis,
Izabela Arciszewska-Dolat, Anna Grygorcewicz*

*Delegatura
w Kaliszu*



*Agnieszka
JAKUBOWSKA
Dyrektor*



Teatr im. Wojciecha Bogusławskiego w Kaliszu



*Na zdjęciu od lewej: Małgorzata Rosik, Aleksandra Kłosińska, Justyna Przybył, Agnieszka
Jakubowska, Paweł Łąduch, Angelika Tylak*

*Delegatura
w Katowicach*



*Wojciech
LITEWKA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Sylwia Piotrowska, Janusz Pytel, Anna Zdańska-Burliga, Piotr Gierwadowski, Wojciech Litewka, Karol Jarząbek, Barbara Olejnik-Sobczyk, Kamil Majewski, Maria Klos

Delegatura w Kielcach



Adam MICHCIK
Dyrektor



Na zdjęciu od lewej: Anna Wiecha, Małgorzata Pytel, Karol Matyja, Anna Szymkiewicz-Cieślak, Adam Michcik, Nina Barzycka, Karol Plech, Justyna Bujnowska, Zdzisław Dziedzic

*Delegatura
w Koninie*



*Anna
DERĘGOWSKA
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Zbigniew Kulesa, Maria Majewska, Paweł Myśliński, Anna Deręgowska,
Andrzej Kaszubowski, Agnieszka Chorbińska, Aleksandra Jankowiak, Andrzej
Wojtenko*

*Delegatura
w Koszalinie*



*Elżbieta
RADOMSKA
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Magdalena Jaracz, Mariola Pieczętkiewicz, Wiesława Góralska, dyrektor
Elżbieta Radomska, Jadwiga Bojanowicz, Barbara Łukomska, Dariusz
Szewczyk*

*Delegatura
w Krakowie*



*Zdzisława
ROMAŃSKA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Adrian Chrzan, Halina Miśkiewicz, Krzysztof Orłowski, Agnieszka Komodzińska, Adam Sumara, Zdzisława Romańska, Andrzej Słęczek, Emilia Gadacz, Marcin Rymarczyk, Anna Wrzos-Dąbrowska

*Delegatura
w Krośnie*



*Leszek BĄK
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Piotr Wais, Andżelika Penar, Teresa Sobieraj, Leszek Bąk, Joanna Korpacz, Joanna Rędziniak, Marcin Filipek

***Delegatura
w Legnicy***



***Małgorzata ZAJĄC
Dyrektor***



Fot. UM Legnica D. Berdys



Na zdjęciu od lewej: Emilia Ignarska, Elżbieta Krzysztofek, Teresa Białas, Małgorzata Zajęc, Zofia Bratek, Dawid Wiśniewski, Anna Różnicka

*Delegatura
w Lesznie*



*Joanna
NECZYŃSKA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Mikołaj Dziechciarow, Karolina Ostrowska, Barbara Bortel, Kamila Dębska, Joanna Neczyńska, Beata Osiejewska.

*Delegatura
w Lublinie*



*Teresa BICHTA
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Przemysław Hatała, Daniel Drzazga, Sławomir Soltys, Anna Celińska,
Teresa Bichta, Agata Chachaj-Sochan, Piotr Czajkowski, Sławomir Ma-
jewski, Michał Mikulski*

*Delegatura
w Łomży*



*Jerzy Antoni
DOŁĘGOWSKI
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Grażyna Szczytkowska, Maria Teresa Rydzewska-Serewa, Małgorzata Roszkowska, Jerzy Antoni Dołęgowski, Wiesław Dąbrowski, Ewa Dobrzycka, Aneta Ostatkiewicz

*Delegatura
w Łodzi*



*Grażyna
MAJEROWSKA-
DUDEK
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: rząd górny: Bartosz Wroniszewski, Wojciech Kozieł, Bartosz Machała, Michał Michalski, Tadeusz Dziurdź, rząd dolny: Ewa Wiczorek, Romualda Bolewska, Grażyna Majerowska-Dudek, Monika Krzywańska, Anna Błaszczyk, Anna Leśniak

*Delegatura
w Nowym Sączu*



*Maria ZIĘBA
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Arleta Karwan, Grażyna Długosz, Agnieszka Tobiasz, Maria Zięba,
Paweł Zaremba, Agnieszka Stawiarska, Izabela Respekta*

*Delegatura
w Olsztynie*



*Dorota
BIAŁOWĄS
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Piotr Sarnacki, Jarosław Szymański, Anna Deptuła, Dorota Białowas,
Zofia Kozłowska, Zbigniew Pietkun, Błażej Rutkowski, Tomasz Konopko*

Delegatura w Opolu



***Rafał TKACZ**
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Mariola Seibel, Tomasz Begier, Joanna Maksymowicz-Szczepańska, Katarzyna Budzyńska, Helena Adamczyk, Rafał Tkacz, Agnieszka Mikucka, Ewelina Koza, Brygida Kuzior, Krzysztof Kik

*Delegatura
w Ostrołęce*



*Alfred
SZPONARSKI
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Krzysztof Garbulewski, Wanda Piersa, Urszula Prusik, Alfred Bogusław Szponarski, Monika Bralska, Ryszard Kaczmarczyk, Justyna Garnecka, Robert Wojs.

*Delegatura
w Pile*



*Renata
KURZAJCZYK
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Marcin Malicki, Blanka Morchat, Monika Maślanka, Renata Kurzajczyk, Ludmiła Laskowska-Tymiec, Lidia Tessmer.

*Delegatura
w Piotrkowie Trybunalskim*



*Teresa
SĘDERECKA
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Renata Cieślak, Grażyna Musiał, Teresa Sęderecka, Halina Balińska,
Anna Żegota, Artur Teresik, Andrzej Chojniak, Szymon Kopka*

*Delegatura
w Płocku*



*Krzysztof WAWRO
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Jerzy Gościński, Alina Kulińska, Bogusława Walczak, Joanna Grausberg, Piotr Pasecki, Krzysztof Wawro, Beata Dorobek, Aneta Czerwińska, Krystyna Majchrzak

*Delegatura
w Poznaniu*



***Maria TRELA**
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Paweł Nowek, Aneta Barczak, Danuta Sobolewska-Kroenig, Joanna Janiszewska, Maria Trela, Maciej Witkowiak, Hanna Mroczyk, Anna Głowacka, Piotr Paczos

*Delegatura
w Przemyślu*



*Zygmunt
LESZCZYŃSKI
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Magdalena Jakubów, Zygmunt Leszczyński, Czesław Duško, Jadwiga Bereś, Jacek Kwaśny, Janusz Nowiński, Monika Kowalska, Edyta Homan

*Delegatura
w Radomiu*



*Elżbieta
BIAŁKOWSKA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Andrzej Grella, Anita Bugajny, Elżbieta Białkowska, Iwona Russ, Mirosława Grzyb, Mariola Pyszczak, Alina Pluta, Wiktor Gołda

*Delegatura
w Rzeszowie*



***Roman
RYNIEWICZ**
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Maria Grzesik, Robert Bara, Alfreda Rodzoń, Artur Słowik, Roman Ryniewicz, Stanisław Franczyk, Lucyna Witek, Marek Ochab, Małgorzata Siuta

*Delegatura
w Siedlcach*



*Marcin
SKOLIMOWSKI
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Hanna Markowicz, Aneta Mazur, Krzysztof Osik, Marcin Skolimowski,
Radosław Rybak, Teresa Król, Justyna Łubkowska*

*Delegatura
w Sieradzu*



*Tadeusz
BRZozowski
Dyrektor*

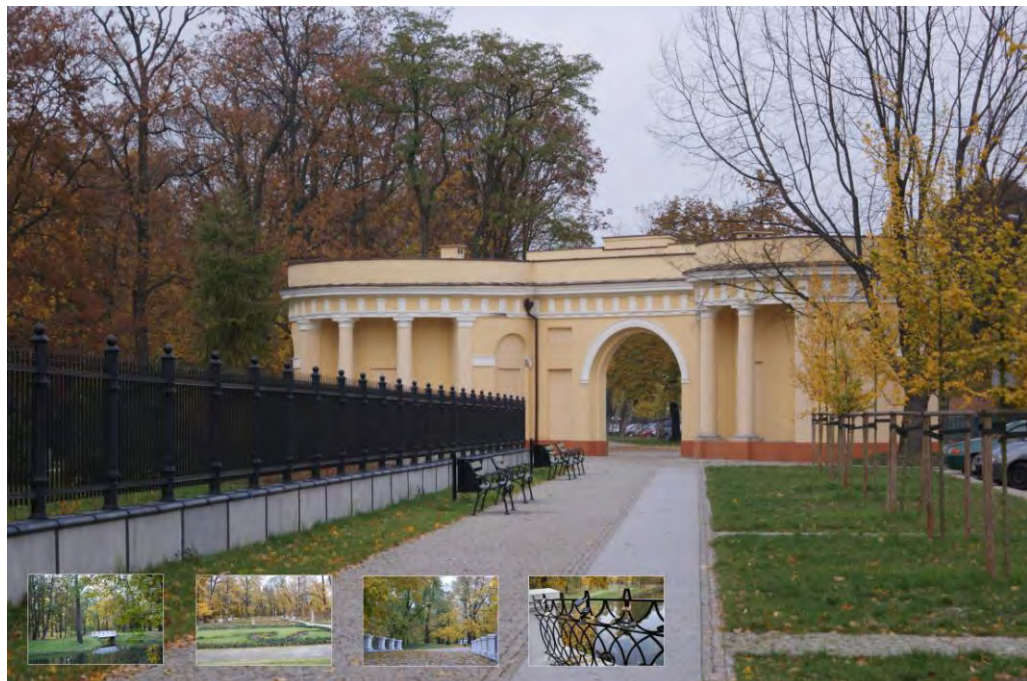


Na zdjęciu od lewej: Maciej Turudicz, Barbara Tomczyk, Maciej Kaczmarek, Tadeusz Brzozowski, Jakub Kaźmierczak, Jolanta Ostopinka

*Delegatura
w Skierniewicach*

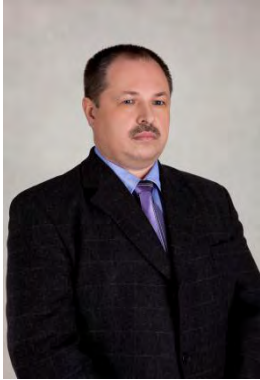


Wanda LEBIODA
Dyrektor



Na zdjęciu od lewej: Barbara Morgaś, Renata Drązikowska, Wanda Lebioda, Beata Broniarek, Li-lianna Madej, Grzegorz Gołębiowski

*Delegatura
w Słupsku*



*Witold
NIEMKOWICZ
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Karolina Szyca, Magdalena Bruździak, Witold Niemkiewicz, Anna Juszkowska

*Delegatura
w Suwałkach*



*Alicja
RYNKIEWICZ-
DĄBEK
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Bogdan Kurowski, Anna Ostrowska, Jolanta Panasiewicz, Alicja Rynkiewicz-Dąbek (Dyrektor), Mirosława Zapolska, Agnieszka Kruchelska, Wojciech Miałkowski.

*Delegatura
w Szczecinie*



*Waldemar
GORZYCKI
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Ewa Wenc, Małgorzata Kwiatkowska, Waldemar Gorzycki, Krzysztof Kołodziejski, Anna Pawlukiewicz

*Delegatura
w Tarnobrzegu*



*Elżbieta
KOZIARSKA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Mirosław Wojciechowski, Ewa Korona, Wanda Walenciak, Zbigniew Kantorowicz, Krzysztof Kozieł, Elżbieta Koziarska, Paweł Sabat

*Delegatura
w Tarnowie*



*Andrzej CYZ
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Elżbieta Czerwińska, Daria Para, Anna Golec, Andrzej Cyz, Renata Dzik, Maria Prusak, Aneta Burnóg

*Delegatura
w Toruniu*



*Sławomir
MICHALAK
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej : Beata Jarmuż, Maria Wyderko, Sławomir Michalak, Władysław Ziara,
Małgorzata Kubit, Bartosz Haponiuk, Krystyna Stucke*

*Delegatura
w Wałbrzychu*

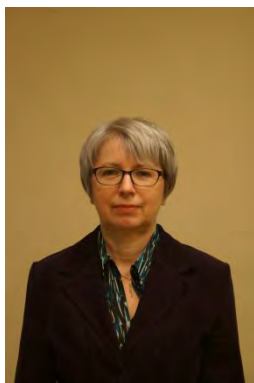


*Emilia DORSZ
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Teresa Babiak, Bartosz Szczepiński, Joanna Kazanowicz, Emilia Dorsz,
Elżbieta Puś, Anna Podlewska, Marcin Skrzypczak*

*Delegatura
w Warszawie*



*Anna
LUBACZEWSKA
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Teresa Lubańska, Przemysław Niewiadomski, Marta Szarejko, Daniel Dośła, Anna Lubaczewska, Hubert Surmacz, Teresa Filipiak, Sławomir Żolnierkiewicz, Bogumiła Gabryszewska-Kulon, Paweł Dłutek, Danuta Kos, Sławomir Wziątek

*Delegatura
we Włocławku*



*Jacek
KRASZEWSKI
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Paweł Misiak, Magdalena Sosnowska, Jacek Kraszewski, Grażyna
Leśniewska, Tomasz Józwiak, Maria Bożęcka*

*Delegatura
we Wrocławiu*



*Tomasz
SZCZEPAŃSKI
Dyrektor*



*Na zdjęciu od lewej: Marek Sieraczek, Adriana Kolenda, Magdalena Kaszuba, Tomasz
Szczepański, Małgorzata Brach, Teresa Sienkiewicz, Edyta Kobalczyk,
Paulina Niedzielska*

*Delegatura
w Zamościu*



*Anna CHRZAN
Dyrektor*



Na zdjęciu od lewej: Jerzy Karwowski, Żanetta Sowa, Anna Soldaczuk-Hereta, Maciej Nowak, Anna Chrzan, Karolina Kasiedczak, Agnieszka Łyś, Stanisław Hulak

*Delegatura
w Zielonej Górze*



*Stanisław
BLONKOWSKI
Dyrektor*



Palmyarnia Zielonogórska



Na zdjęciu od lewej: Mateusz Marciniak, Małgorzata Flis, Halina Gąsiorowska, Regina Miłowska, Stanisław Blonkowski, Marzena Czarnecka, Elżbieta Pietraszyńska, Paweł Jakubowski

Część III

TWORZYMY HISTORIĘ...

Naszą jubileuszową publikację zaszczylicili i uświetnili swoimi pracami wybitni prawnicy. Miejmy nadzieję, że ten uroczysty i wysoce profesjonalny charakter tej książki nie ucierpi, gdy zakończymy ją naszymi – urzędników wyborczych – wspomnieniami minionego ćwierćwiecza. Zilustrujemy je fotografiami z niektórych wydarzeń o doniosłym znaczeniu dla naszego kraju, lecz także dla nas – ich uczestników. Stąd odważny tytuł tej części naszej książki.

Można się zastanawiać, czy nie jest to tytuł na wyrost. Na co dzień pewnie nie myślimy o naszej pracy, jak o czymś wyjątkowym – o pracę urzędnika państwowego. Jednak sięgając głębiej, do przeżyć jakie nam towarzyszą podczas pracy w czasie wyborów musimy przyznać, że jesteśmy dumni z tego, co robimy. Wybory to dla nas wielkie ŚWIĘTO – ukoronowanie naszej wielomiesięcznej pracy. Nastrój, jaki towarzyszy nam wówczas w pracy, to często duża ekscytacja i ożywienie. Nierzadko po skończonym dyżurze, ociągamy się z wyjściem do domu, gdyż atmosfera panująca w biurze wciąga jak narkotyk. Z ożywieniem przekazujemy sobie każdą nową informację. Mimo podziału obowiązków każdy z nas ma potrzebę działania i pomocy. Odczuwamy to tak, jakbyśmy wszyscy robili jedną, wielką rzecz. To bardzo nas łączy...

Atmosfera tej nie są w stanie zniszczyć nawet dziesiątki telefonów od sfrustrowanych ludzi, którzy dzwonią tylko po to, by wykrzyzczeć tę frustrację i obrzucić nas inwektywami. Zawsze staramy się pamiętać tylko o tych rozmowach, po których możemy z satysfakcją powiedzieć, że pomogliśmy, rozwiązaliśmy problem, wyjaśniliśmy wątpliwości. Zdarza się, że dzwonią starsze, samotne osoby, które przez wiele minut opowiadają o swoim życiu, czy problemach, niezwiązanych z wyborami, wówczas po prostu ich słuchamy.

W akcjach wyborczych, oprócz organów i urzędników wyborczych uczestniczy też ogromna rzesza ludzi – głównie członków komisji obwodowych, informatyków wspomagających proces wyborczy, urzędników w gminach, służb porządkowych. Przy tak dużej liczbie uczestników prawdopodobieństwo błędów, nieprawidłowości wszelkiego typu jest również duże. Dlatego stres związany z obawą przed nimi, a także presja otoczenia, oczekującego na jak najszybsze ogłoszenie wyników, jest ogromny. Z tą presją zmagamy się przy każdej akcji wyborczej. Efekt końcowy jest zazwyczaj taki, że każde potknięcie jest wielokrotnie roztrąsane medialnie, zaś pomyślny finał jest przyjmowany bez komentarza.

Czy nasza praca jest ciężka? Na co dzień zajmujemy się: obsługą wyborów samorządowych i referendum lokalnych odbywających się w trakcie kadencji, wyborów uzupełniających do Senatu RP, kontrolą wydatków komitetów wyborczych i partii politycznych, prowadzimy rejestr korzyści oraz sprawujemy nadzór

nad prowadzonym w gminach rejestrem wyborców, odpowiadamy na wszelkiego rodzaju pytania, propozycje i wnioski, dotyczące prawa wyborczego. Natomiast okres wyborów ogólnopolskich to czas, kiedy nasza praca jest bardzo intensywna – bez ograniczeń czasowych.

O zadaniach, jakie spoczywają na Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzach wyborczych oraz na Krajowym Biurze Wyborczym napisał dr Rafał Tkacz – dyrektor Delegatury KBW w Opolu – w swoim artykule pt. Organy wyborcze, rozpoczynającym drugą część publikacji. Odnoszą się też do nich dyrektorzy delegatur w swoich wspomnieniach, które znajdują się na końcu tej części. Dodam tylko, że wzmożone zadania przed, w trakcie i po wyborach wymagają od nas ogromnego zaangażowania i poświęcenia. Dotyczy to zwłaszcza delegatur, które w swoim kilkusobowym składzie, w okresie wyborczym, często nie są w stanie pracować na zmianę i nie opuszczają miejsca pracy przez kilka dni. To zmęczenie widać, gdy przywożą do Warszawy protokoły z wynikami wyborów.

Wszystkim pracownikom, dla których ostatnie 25 lat były czasem wyjątkowej pracy na rzecz wyborów, za ich zaangażowanie i poświęcenie niewątpliwie należą się podziękowania.

Na szczególne podziękowania zasługuje kilka osób, od których wszystko się zaczęło. Tworzyli od podstaw naszą instytucję. Ich długoletnia, niezwykle ofiarna praca i profesjonalizm są dla nas wzorem. Ich dorobek to bezcenne doświadczenie, z którego czerpią ich następcy, co daje gwarancję ciągłości i rozwoju naszego Biura. To oni byli pierwsi...

Kazimierz Wojciech Czaplicki – pierwszy Szef (wówczas Kierownik) Krajowego Biura Wyborczego i Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej. Powołany na to stanowisko w 1991 r. Twórca Biura. Oddany bez reszty swojej pracy. Człowiek o wielkim sercu – nasz mentor i przyjaciel. Jego ogromna kultura osobista, opanowanie i profesjonalizm dawały nam bezcenny komfort pracy w atmosferze spokoju i wzajemnej życzliwości. Podczas akcji wyborczych brał na siebie cały ciężar odpowiedzialności. Spokojni o to, że ma wszystko pod kontrolą, nieraz martwiliśmy się o niego, gdy przychodząc na dyżur dowiadaliśmy się, że Szef kolejny dzień nie opuścił Biura na dłużej niż dwie godziny. W najbardziej dramatycznych chwilach w historii Biura – jesienią 2014 r. – po raz ostatni wziął na siebie całą odpowiedzialność... Nie tak wyobrażaliśmy sobie Jego – Wielkiego Człowieka i Urzędnika – odejście na emeryturę. Do dziś nie opuszcza nas poczucie ogromnego żalu, że nie dane Mu było odejść z pracy w – jedynej na jaką zasłużył – atmosferze uznania i szacunku, czego nasza ogromna wdzięczność niestety nie jest w stanie zastąpić.

Beata Tokaj – obecny Szef Krajowego Biura Wyborczego i Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej. Choć o wiele młodsza od pozostałych, prezentowanych tu osób, również zalicza się do grona „pionierów”. W Krajowym Biurze Wyborczym przeszła wszystkie szczeble kariery zawodowej, co dało jej ogromne doświadczenie – bezcenne w jej nowej roli. Można śmiało powiedzieć, że jest łącznikiem pokoleniowym. Łączy doświadczenie i wiedzę twórców Biura z współczesnością, w którą wkroczyły nowe rozwiązania prawne i wyzwania technologiczne. Jej przywództwo daje nam poczucie kontynuacji i stabilizacji pracy, co w dzisiejszych, trudnych czasach jest nie do przecenienia. Życzymy jej dalszych sukcesów i wielu wspólnie z nami przeprowadzonych, udanych akcji wyborczych.

Bohdan Szcześniak – pierwszy Dyrektor Zespołu Prawnego w historii Krajowego Biura Wyborczego. Profesjonalizm i niezawodność to wyróżniające się cechy tego doskonałego Urzędnika. Jego spokój i opanowanie były w stanie rozładować największy stres. Mogli na Niego liczyć pracownicy, dla których miał zawsze czas, cierpliwość, uśmiech i pomocną wskazówkę. Mógł też zawsze na nim polegać Szef, dla którego był ogromnym wsparciem jako doskonały prawnik, zastępca, kolega, przyjaciel, radca prawny, czy też człowiek do kontaktów z mediami.

Mirosława Ekiert – pierwszy Dyrektor Zespołu kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych. Była twórcą procedur, mechanizmów i metod pracy swojego Zespołu. Rzetelny i odpowiedzialny urzędnik, bardzo życzliwy człowiek, zawsze miała czas i cierpliwość dla swoich podwładnych. Wymagała wiele od innych, ale jeszcze więcej od siebie. Jej niezaprzeczalne zalety to profesjonalizm i oddanie dla wykonywanej pracy. Doskonale zorganizowana i uporządkowana, co przekładało się na pracę w Zespole, w którym każdy zawsze wiedział, jakie są jego zadania.

Alicja Kicińska – prawnik, legislator, pracująca w Krajowym Biurze Wyborczym od początku jego istnienia. Człowiek o wielkim sercu i ciepłym uśmiechu. Doskonały pracownik, na którego profesjonalizm i zaangażowanie przełożeni zawsze mogą liczyć. Ciepła i życzliwa koleżanka, kochająca ludzi, zwierzęta i sztukę. Dobre słowo dla każdego to jej znak rozpoznawczy.

Milosz Wilkanowicz – prawnik, prawa ręka dyrektora Szczęśniaka. Wspaniały fachowiec. Znał odpowiedź na każde pytanie. Tytan pracy – w nawale pism i telefonów w okresach przedwyborczych potrafił niemalże jednocześnie rozmawiać przez dwa telefony, pisząc w tym czasie odpowiedzi na niezliczone pisma. Pogodny człowiek, bardzo życzliwy i uczynny kolega, doskonały gawędziarz, człowiek wielu talentów.

Trzeba bardzo mocno podkreślić, że grono osób, które współtworzyły naszą instytucję jest dużo większe. Należy do nich wielu dyrektorów delegatur i pracowników, spośród których niektórzy odeszli na emeryturę, inni opuścili nas na zawsze, a wielu pracuje w Biurze do dziś, jak dyrektorzy wymienieni poniżej (daty obok nazwisk oznaczają początek pracy w Krajowym Biurze Wyborczym):

Warszawa	<i>Anna LUBACZEWSKA</i>	1.01.1994 r.
Białystok	<i>Marek RYBNIK</i>	1.09.1991 r.
Bielsko-Biała	<i>Andrzej ADAMEK</i>	1.08.1991 r.
Ciechanów	<i>Maria LASOCKA</i>	16.08.1991 r.
Gdańsk	<i>Mirosława TORŁOP</i>	16.12.1991 r.
Katowice	<i>Wojciech LITEWKA</i>	1.08.1991 r.
Konin	<i>Anna DEREŃGOWSKA</i>	1.08.1991 r.
Kraków	<i>Zdzisława ROMAŃSKA</i>	19.08.1991 r.
Krosno	<i>Leszek BAŃ</i>	1.06.1993 r.
Leszno	<i>Czesław JASTRZĘBSKI</i>	1.05.1994 r.
Lublin	<i>Teresa BICHTA</i>	1.12.1995 r.
Łomża	<i>Jerzy Antoni DOŁĘGOWSKI</i>	16.08.1994 r.
Łódź	<i>Grażyna MAJEROWSKA-DUDEK</i>	1.12.1995 r.
Ostrołęka	<i>Alfred SZPONARSKI</i>	8.08.1991 r.
Piotrków Trybunalski	<i>Teresa SĘDERECKA</i>	1.03.1989 r.
Płock	<i>Krzysztof WAWRO</i>	8.08.1991 r.
Przemyśl	<i>Zygmunt LESZCZYŃSKI</i>	8.08.1991 r.
Radom	<i>Elżbieta BIAŁKOWSKA</i>	1.01.1992 r.
Sieradz	<i>Tadeusz BRZOZOWSKI</i>	1.09.1991 r.
Skierniewice	<i>Wanda LEBIODA</i>	26.08.1991 r.

Suwałki	<i>Alicja RYNKIEWICZ-DĄBEK</i>	1.01.1992 r.
Toruń	<i>Sławomir MICHALAK</i>	1.09.1991 r.
Wałbrzych	<i>Emilia DORSZ</i>	8.08.1991 r.
Włocławek	<i>Jacek KRASZEWSKI</i>	12.09.1991 r.
Zamość	<i>Anna CHRZAN</i>	8.08.1991 r.
Zielona Góra	<i>Stanisław BLONKOWSKI</i>	15.11.1991 r.

Kilkoro spośród dyrektorów delegatur napisało swoje refleksje i wspomnienia związane z pracą w Krajowym Biurze Wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu. Oto niektóre z nich...

Anna Lubaczewska

Dyrektor Delegatury

Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie

Z administracją wyborczą jestem związana – parafrazując tytuł popularnego serialu – na dobre i na złe od ponad 25-lat. Na mojej drodze zawodowej na początku 1990 r. pojawiła się bowiem propozycja pracy przy organizacji wyborów do rad gmin na podstawie dopiero co uchwalonej Ordynacji wyborczej. Początki mojej pracy w Biurze Generalnego Komisarza Wyborczego w Warszawie, którym został senator Jerzy Stępień wspominam jako okres wyężonej pracy niemalże od podstaw, ale także jako czas niespotykanego zapału i chęci do uczestniczenia w tym zupełnie nowym przedsięwzięciu. Potem pracowałam w tzw. centrali Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie pod kierownictwem Ministra Kazimierza Wojciecha Czaplickiego, w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów, którego Dyrektorem był Bohdan Szcześniak. Naszym zadaniem było m. in. opracowywanie projektów uchwał i wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, udzielanie wyjaśnień i interpretacji. Od 2000 r. kieruję Delegaturą Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie. Nasza Delegatura poza m. st. Warszawa z jej 18 dzielnicami obejmuje swoją właściwością terytorialną gminy i miasta w 8 powiatach około warszawskich, a także obwody tworzone za granicą oraz od tego roku obwody na statkach morskich. Zajmujemy się przede wszystkim organizacją wyborów powszechnych na obszarze naszej właściwości jak i wyborami przeprowadzanymi w toku kadencji samorządu terytorialnego, referendum w sprawie odwołania przed upływem kadencji organów samorządowych, a także np. rejestrem korzyści, rozliczeniami finansowymi komitetów wyborczych, protestami wyborczymi, archiwizacją.

Zbliżający się jubileusz skłonił mnie, zapewne tak jak wiele innych osób, do wspomnień i refleksji o ostatnich ponad 25 latach w zmieniającej się Polsce. Prawo wyborcze, w nowym demokratycznym kształcie, którego początkiem była ustawa z dnia 5 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin uległo do chwili obecnej wielu zmianom, wprowadzono także nowe procedury np. referendum gminne, a następnie referenda lokalne, nie mniej jednak podstawy, zarówno rozwiązań prawnych i proceduralnych, jak i instytucjonalnych przyjęte na początku lat 90-tych przetrwały do chwili obecnej. Znaczące miejsce w organizacji i przeprowadzeniu każdego wyborów czy referendum ma tzw. administracja wyborcza. O ile przepisy prawne, a także rozwiązania proceduralne ulegały, jak wspomniano, zmianom czasami dość istotnym, o tyle administracja wyborcza działa do chwili obecnej w strukturze odpowiadającej pierwotnym założeniom. Powierzenie organizacji wyborów niezależnemu, apolitycznemu aparatowi administracji wyborczej sprawdziło się na 100%.

Mówiąc o administracji wyborczej mam na myśli zarówno działające od początku 1990 r. do końca 1993 r. Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego, które zorganizowało i przeprowadziło pierwsze po 1989 r. wybory do rad gmin, jak i Krajowe Biuro Wyborcze działające do dziś, a powołane w 1991 r. Struktura Krajowego Biura Wyborczego to obecnie Szef Biura i zespoły pracujące w Warszawie oraz 49 delegatur działających na określonym obszarze kraju. Niezmiennie podstawowym zadaniem administracji wyborczej jest obsługa organów wyborczych, tych stałych czyli Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych, jak i powoływanych dla przeprowadzenia konkretnych wyborów – okręgowych i rejonowych komisji wyborczych.

Administracja wyborcza, ta centralna w Warszawie jak i ta w terenie, to wbrew obiegowym opiniom stosunkowo niewielki (trochę ponad 300-osobowy) zespół pracowników Krajowego Biura Wyborczego. W poszczególnych delegaturach w terenie zatrudnionych jest od kilku do kilkunastu osób. Pracownicy rozpoczynając pracę zobowiązują się do bezwzględnego przestrzegania zasady apolityczności, mają oni zakaz przynależności do partii politycznych. Delegatury przy organizacji wyborów i referendum ściśle współpracują z administracją samorządową jak i innymi organami i instytucjami państwowymi. Zakres zagadnień, których znajomość jest niezbędna do właściwego zorganizowania i przeprowadzenia wyborów jest bowiem ogromny i dotyka obszarów od praw obywatelskich, finansów i archiwizacji po prawo karne czy prasowe. Dlatego też pracownicy Krajowego Biura Wyborczego od lat postrzegani są jako fachowcy nie tylko od wyborów, ale także jako znający strukturę i funkcjonowanie organów samorządowych. Kierowane pytania i prośby o pomoc już dawno wykroczyły poza zagadnienia ściśle wyborcze. Specyfiką pracy

Krajowego Biura Wyborczego są bardzo rzadkie bezpośrednie kontakty i spotkania w szerszym gronie wszystkich pracowników. Na organizowanych naradach i szkoleniach spotykają się np. księgowi, informatycy lub dyrektorzy delegatur i zespołów. Na co dzień pozostaje mail lub telefon oraz przekonanie, że zawsze możemy na siebie wzajemnie liczyć. Dzielenie się doświadczeniem ma znaczenie szczególnie dla nowozatrudnionych pracowników wiadomo bowiem, że sama znajomość przepisów to nie wszystko. Nasza praca, choć z istoty swojej biurowa nierzadko wymaga fizycznego zaangażowania kiedy trzeba np. przygotować broszury wyborcze, czy wydrukować i zapakować formularze protokołów. Od pracowników wymaga także różnych dodatkowych umiejętności, to nie tylko np. absolwenci prawa ale także negocjatorzy, rozjemcy czy szkoleniowcy. O zadaniach do wykonania tych starych i nowych można by jeszcze wiele pisać ale to przecież nasza codzienność.

W czasie tych 25 lat wiele się zmieniło i w przepisach i w zainteresowaniu wyborcami i zaangażowaniu obywateli. Jedno na pewno nie uległo zmianie – to profesjonalizm i oddanie pracy, które obserwuję na co dzień wśród osób zajmujących się wyborami. I na koniec – pytanie najczęściej zadawane przez osoby, które po raz pierwszy mają kontakt z administracją wyborczą (delegaturą) – co wy robicie jak nie ma wyborów? Dla tych, którzy od lat z nami współpracują i znają zakres i charakter naszej pracy odpowiedź na to pytanie jest oczywista – my przez cały czas pracujemy na rzecz wyborów, a więc także na rzecz demokracji.

Jacek Kraszewski

Dyrektor Delegatury

Krajowego Biura Wyborczego we Włocławku

Mam napisać krótki tekst opisujący 25 lat istnienia instytucji. Przecież, gdyby się za to zabrać poważnie, to praca byłaby obszerniejsza od Ksiąg Jakubowych Olgi Tokarczuk i pewnie nie mniej ciekawa.

Treść wspomnienia ma być łatwa i przyjemna. Tylko, że organizacja wyborów nie jest wcale łatwa, a przeprowadzanie referendum w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego – przyjemne. Z poczuciem humoru też bywa różnie. Mam więc problem. Co i jak wspominać, jeżeli jeszcze pracuję w Krajowym Biurze Wyborczym i jestem w środku spraw bieżących tej instytucji. Czas przeszły i teraźniejszy się mieszają. Wiele się wydarzyło, ale pewnie jeszcze dużo nas czeka. Jak to ocenić? Jak znaleźć do tego dystans, żeby można było to wspominać. Na refleksję, na wspomnienia przyjdzie czas później ...

No właśnie, o czym będę pamiętał, co będę miał wryte w pamięć, na przykład za kolejne 25 lat. Staram się sobie wyobrazić, że siedzę w fotelu w przysłowiowych kapciach. Co będę wspominał z mojej pracy?

Czy te setki zorganizowanych wyborów uzupełniających do rad gmin? Czy też te kilkadziesiąt przeprowadzonych wyborów powszechnych: Prezydenta RP, do Sejmu RP, do Senatu RP, referenda – konstytucyjne, akcesyjne?

A może tysiące rozmów z kandydatami na radnych, pełnomocnikami komitetów wyborczych, albo kilkaset szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych, które skutkowały najczęściej przejściowym okresem utraty głosu. Każda akcja wyborcza to w końcu również zarwane noce, kilkadziesiąt godzin nieprzerwanej pracy w ogromnym stresie. W formie żartów liczymy sobie z koleżankami i kolegami z innych delegatur czas do uzyskania wieku emerytalnego, liczbą czekających nas jeszcze wyborów samorządowych. Wyborów, które pod względem organizacyjnym są najtrudniejsze, wymagające najwięcej wysiłku. Chodzi mi tu nie tylko o czas związany z głosowaniem i ustalaniem wyników wyborów, ale przede wszystkim o okres przygotowywania komitetów wyborczych i komisji wyborczych wszystkich szczebli do udziału w tych wyborach. Mało kto wie o tym, że wyborami samorządowymi zajmujemy się prawie półtora roku, rozpoczynając od analiz liczby radnych wybieranych do rad, podziału gmin, powiatów, województw na okręgi wyborcze, podziału gmin na obwody głosowania a kończąc, najczęściej dziewięć miesięcy po dniu głosowania, przyjęciem lub odrzuceniem przez komisarza wyborczego sprawozdania finansowego z pozyskanych i wydanych przez komitety wyborcze środków finansowych na kampanię wyborczą.

Czy będę o tym pamiętał? Czy będę to wspominał?

Nie sądzę. Tak się bowiem szczęśliwie składa, że po pewnym czasie wszystkie trudności i problemy, z którymi się borykamy w życiu, w naszej świadomości tracą swoją ostrość, ulegają zatarciu, zapomnieniu. Często, patrząc na nie z dystansu, są przedmiotem dowcipów i żartów.

Wspominając swoją pracę, wydaje mi się jednak, że wiem o czym będę pamiętał na pewno. Czego, jak sądzę, nie da się wyprzeć z pamięci. Spotkało mnie bowiem ogromne szczęście. Szczęście, że w trakcie pracy w Krajowym Biurze Wyborczym spotkałem i mogłem współpracować ze wspaniałymi ludźmi. Myślę tutaj zwłaszcza o koleżankach i kolegach ze wszystkich delegatur Krajowego Biura Wyborczego rozsianych na obszarze całego kraju. Nie zapomnę także wielu koleżanek i kolegów z warszawskiej centrali Biura, przez nas pieszczotliwie nazywanej „centralką”.

To jest niesamowite, po prostu nie można w to uwierzyć, że w jednej firmie znalazło się tylu zapaleńców, którzy z tak ogromnym zaangażowaniem pracują i organizują w naszym kraju wybory.

Myślę, że łączy nas wspólne poczucie satysfakcji z dobrze i sumiennie wykonywanej pracy, oraz to, że się po prostu lubimy. Praca nasza daje poczucie uczestniczenia w czymś bardzo ważnym. Ważnym dla nas, dla kraju, dla społeczeństwa, dla naszej przyszłości.

Nie zapomnę wielu komisarzy wyborczych, członków Państwowej Komisji Wyborczej. Współpraca z nimi nacechowana była wzajemną życzliwością, lojalnością. Ich doskonała znajomość prawa i doświadczenie sędziowskie były dla nas bezcenne w wykonywaniu naszych zadań wyborczych. Spotykaliśmy się co najmniej raz w roku na organizowanych w różnych częściach kraju naradach.

Pierwsze spotkanie miało miejsce w Międzyszynie w 1994 roku. Tam się poznaliśmy. Jedną z kolejnych narad odbyła się w Wojskowym Ośrodku Wczasowym „Jawor” w Bieszczadach. Pamiętam, że dla ułatwienia dojazdu do tego ośrodka, kolega z Krosna – organizator narady, umieścił na skrzyżowaniach dróg tabliczki ze strzałkami i napisem „Narada KBW”. Dla znających historię powojenną tych terenów skrót nazwy naszego Biura mógł się kojarzyć z bardzo trudnym określeniem naszej historii.

Na tej roboczej i ważnej dla Biura naradzie potworzyły się mniejsze lub większe grupy dyrektorów delegatur (wówczas jeszcze kierowników wojewódzkich biur wyborczych), których połączyła współpraca przy przeprowadzonych już wyborach i podobne spojrzenie na funkcjonowanie administracji wyborczej. Czuję jednak, że wszyscy „nadajemy na tej samej fali”.

Nawiązana na naradach koleżeńskość, a niejednokrotnie i przyjaźń wykracza poza ramy naszych spotkań. Współpraca i kontakty telefoniczne są prowadzone na bieżąco. Jestem głęboko przekonany, że mogę w każdej chwili zadzwonić do każdej z naszych koleżanek czy kolegów i uzyskać potrzebną mi informację lub życzliwą pomoc.

Przez te 25 lat, narad dyrektorów delegatur Krajowego Biura Wyborczego przeważnie wspólnych z Państwową Komisją Wyborczą i komisarzami wyborczymi uzbierało się dużo. Nie sposób je wszystkie wymienić. W pamięci pozostaną narady w Mierkach w 1996 r., Starych Jabłonkach w 1997 r., Kazimierzu Dolnym w 1997 r., Krakowie w 1998 r., Licheniu w 2000 r., Białowieży w 2005 r., czy też w Kołobrzegu w 2008 r.

Narady te odbywały się przeważnie przed dużymi akcjami wyborczymi lub po zmianie przepisów prawa wyborczego, co następowało niestety bardzo często. Z narad tych na pewno zapamiętam to, co jak mi się wydaje, było ich cechą

charakterystyczną. Mianowicie po części programowej składającej się ze sprawozdań i referatów, wieczorem spotykaliśmy się w mniejszych grupach i przeprowadzaliśmy „gorące dyskusje”. Trwały one przeważnie do bardzo późnych godzin nocnych. Dotyczyły rzecz jasna, naszej codziennej pracy, czyli organizacji wyborów. W zasadzie o niczym innym nie potrafiliśmy rozmawiać. Nawet, gdy specjalnie zmienialiśmy temat rozmów, po chwili znowu powracaliśmy do organizacji wyborów. Nasze wypowiedzi były często bardzo krytyczne, emocjonalne. Nigdy nie byliśmy całkowicie zadowoleni z naszych działań. Wymienialiśmy się doświadczeniami. Ty mi dobrymi i tymi, które nam przysparzały dużo kłopotów.

W spotkaniach tych zawsze uczestniczył do samego końca Minister Czapliski. W reakcji na nasze propozycje dotyczące nowych rozwiązań sprzyjających lepszej organizacji wyborów, Szef prosił o przedstawienie ich na piśmie. Nie zawsze i to z różnych przyczyn, ale często znajdowały się one później w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, czy też w zasadach organizacji wyborów. Często nie zdajemy sobie sprawy, jak dużo rozwiązań organizacyjnych, które obecnie funkcjonują w procesie wyborczym, powstało właśnie w trakcie tych nieformalnych spotkań. Wielu z nas uważało, że Szefowi za cierpliwość i zrozumienie należy się najwyższe uznanie. Kierując Krajowym Biurem Wyborczym dbał o zachowanie atmosfery koleżeńskości i współpracy. Tak. Tę wspaniałą i twórczą atmosferę zapamiętam, bo warto.

Niedawno, nasz kolega, były dyrektor gdańskiej delegatury Piotr Czajkowski, który już od paru lat jest na emeryturze powiedział mi. „Pracując w Krajowym Biurze Wyborczym wielokrotnie wypowiadałem się krytycznie. Była to jednak moja instytucja, którą kochałem i nadal Kocham. Była też ona najlepszym miejscem pracy w moim życiu zawodowym”.

Jestem przekonany, że wiele koleżanek i wielu kolegów tak samo myśli o minionych 25 latach pracy w Krajowym Biurze Wyborczym. Mam nadzieję, że i mnie pamięć nie zawiedzie.

Zygmunt Leszczyński

Dyrektor Delegatury

Krajowego Biura Wyborczego w Przemyślu

„Wybory urzędników i ich kontrola są rzeczą największej wagi”

(Arystoteles)

Wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących przymusu wyborczego oraz sankcji stosowanych wobec osób, które uchylają się od obowiązku głosowania

w wyborach jest przedmiotem szerokiej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego. Aktualnie przymus wyborczy obowiązuje w ok. trzydziestu krajach na świecie. Rozwiązalnie to pierwsi wprowadzili Szwajcarzy ustawą z dnia 23 kwietnia 1835 r. w kantonie Sankt Gallen. W Polsce nie ma przymusu głosowania (art. 62 ust. 1 Konstytucji), natomiast na ziemiach polskich – w Galicji pod zaborem austriackim tego typu fakultatywne regulacje przewidywała ustawa z dnia 26 stycznia 1907 r. – Ordynacja wyborcza do Rady Państwa (Nr 17 DZ.u.p.). Przepis § 4 zd.3 i 4 tej ustawy stanowi – „Ustawodawstwo krajowe może postanowić, że upoważnieni do wyboru w obrębie odnośnego kraju są obowiązani wykonać przy wyborze Izby posłów czynne prawo wyborcze. W tym wypadku zastrzeżone zostaje ustawodawstwu krajowemu wydanie bliższych przepisów, co do przymusu wyborczego, a w szczególności wydanie postanowień wykonawczych i karnych przy ewentualnym zaprowadzeniu postępowania mandatowego”.

Komentując ten przepis wybitny Polski konstytucjonalista, rektor Uniwersytetu Lwowskiego prof. Stanisław Starzyński pisał – „Ze stanowiska teorii prawa publicznego jest wprowadzenie przymusu głosowania najbardziej uzasadnione. Prawa publiczne, a zwłaszcza polityczne przysługują jednostkom nie tylko w interesie własnym, ale po części (a co do praw politycznych nawet przeważnie) w interesie ogółu; stają się więc funkcją publiczną”. (Studia konstytucyjne, t.I. Lwów 1907r.). Popierając ten pogląd zakłada się przecież, że wolność wyborów należy łączyć nierozdzielnie z pojęciem obywatelstwa i prawem do pełnego i odpowiedzialnego uczestnictwa w życiu publicznym, również w kategoriach „wielkiego zbiorowego obowiązku” (C. K. Norwid). Ordynacja wyborcza z 1907 r. przewidywała wybór posłów w wielomandatowych i jednomandatowych okręgach wyborczych np. liczący 91 tys. mieszkańców Kraków podzielony był na 5 okręgów, Przemysł z liczbą ludności 46 tys. był samodzielnie jednomandatowym okręgiem wyborczym, a Rzeszów, Ropczyce i Sędziszów z łączną liczbą ludności 21 tys. stanowiły również okręg jednomandatowy. Ustawa przewidywała powołanie komisarzy wyborczych nadzorujących przebieg wyborów. W stolicy kraju komisarz był kreowany przez władzę krajową, a w terenie przez starostwa powiatowe. Urząd komisarza wyborczego był funkcją honorową.

W okresie 25 lat funkcjonowania demokratycznego prawa wyborczego w Polsce od roku 1991 funkcję komisarza wyborczego w Przemysłu pełnili: do roku 1998 ś.p. sędzia Marian Ekiert, w latach 1998-2008 sędzia Stanisław Śliwa, a od roku 2008 do chwili obecnej sędzia Marek Byliński. Jubileusz 25-lecia jest szczególną okazją do refleksji nad prawem wyborczym a także do złożenia komisarzom wyborczym, z którymi miałem i mam zaszczyt współpracować, szczerych podziękowań za kompetentne i twórcze współdziałanie oraz życzliwość. Pragnę również

serdecznie podziękować Panu Ministrowi Kazimierzowi W. Czaplickiemu – byłemu Kierownikowi Krajowego Biura Wyborczego. Oprócz obowiązków służbowych łączyła mnie z Panem Ministrem wspólna pasja – zainteresowanie muzyką rozrywkową. Serdeczne życzenia owocnej współpracy oraz wielu sukcesów składam Pani Minister Beacie Tokaj – Szefowi Krajowego Biura Wyborczego, Panom sędziom – członkom Państwowej Komisji Wyborczej, oraz koleżankom i kolegom dyrektorom i pracownikom Krajowego Biura Wyborczego.

Rafał Tkacz

*Dyrektor Delegatury
Krajowego Biura Wyborczego w Opolu*

W województwie opolskim, podobnie jak w innych regionach, po raz pierwszy funkcja wojewódzkiego komisarza wyborczego pojawiła się w związku z koniecznością przygotowania i przeprowadzenia wyborów do rad gmin w 1990 r. Wojewódzkim Komisarzem Wyborczym w Opolu został sędzia Tadeusz Dominczyk, powołany przez Generalnego Komisarza Wyborczego. W kwietniu 1990 r. powstało Biuro Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego, przez niego stworzone, w porozumieniu z wojewodą, działające w ramach urzędu wojewódzkiego, nie mające jednakże charakteru stałego. Sprawowało ono obsługę organizacyjną, prawną i techniczną komisarza³⁹³. W terenie za obsługę wyborów odpowiadały natomiast zespoły wyborcze, powołane przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów³⁹⁴. W 1991 r. utworzono Wojewódzkie Biuro Wyborcze w Opolu, jako stałą komórkę, wyspecjalizowaną w prawno-organizacyjnej obsłudze wyborów, działającą jednak nadal przy urzędzie wojewódzkim jako jego pozastatutowa jednostka³⁹⁵.

Po powołaniu Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Generalnego Komisarza Wyborczego, Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Opolu został jej pełnomocnikiem w terenie. Do 1998 r. funkcję tę pełnił sędzia Dominczyk. W międzyczasie, w roku 1995 nastąpiło pełne wyodrębnienie administracji wyborczej w terenie i uniezależnienie powstałej delegatury wojewódzkiej Krajowego Biura Wyborczego w Opolu od wojewody oraz włączenie jej strukturalnie i personalnie w skład Krajowego Biura Wyborczego³⁹⁶. W 1998 r. Wojewódzkim Komisarzem Wy-

³⁹³ Informacja Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Opolu, Opole 1994, s. 1-2, maszynopis w dokumentach Delegatury KBW w Opolu.

³⁹⁴ G. Majerowska-Dudek, *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokratyczne standardy...*, s. 212.

³⁹⁵ Informacja o realizacji zadań wojewódzkich biur wyborczych w 1992 r., Warszawa 1993, s. 2, maszynopis w dokumentach Delegatury KBW w Opolu.

³⁹⁶ K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje...*, s. 109-110.

borczym w Opolu został sędzia Ryszard Janowski, natomiast dotychczasowy komisarz objął nowoutworzoną funkcję Zastępcy Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Opolu. W 2001 r. delegatura wojewódzka Krajowego Biura Wyborczego w Opolu przekształciła się w delegaturę Krajowego Biura Wyborczego w Opolu, nie zmieniając przy tym struktury i zadań. Rok później w miejsce wojewódzkich komisarzy wyborczych i ich zastępców powołano komisarzy wyborczych, których liczba w każdym województwie wynosiła od dwóch do sześciu. W województwie opolskim powołano Komisarza Wyborczego w Opolu I (Janowski), będącego jednocześnie komisarzem ogólnowojewódzkim oraz Komisarza Wyborczego w Opolu II (Dominczyk). W 2006 r. Komisarzem Wyborczym w Opolu II został sędzia Jarosław Benedyk, którego dwa lata później PKW powołała do pełnienia funkcji Komisarza Wyborczego w Opolu I. W 2008 r. Komisarzem Wyborczym w Opolu II został natomiast sędzia Paweł Mehl. Obaj ci sędziowie zostali następnie powołani na drugie kadencje, a sędzia Benedyk w dniu 7 stycznia 2016 r. rozpoczął swoją trzecią kadencję jako Komisarz Wyborczy w Opolu I, którą zakończy w 2021 r.

Zasięg właściwości terytorialnej Komisarza Wyborczego w Opolu I obejmuje miasto Opole oraz powiaty: brzeski, kluczborski, namysłowski, oleski i opolski, natomiast Komisarza Wyborczego w Opolu II powiaty: głubczycki, kędzierzysko-kozielski, krapkowicki, nyski, prudnicki i strzelecki. Jak wspomniano, do właściwości rzeczowej Komisarza Wyborczego w Opolu I należą dodatkowo czynności o charakterze ogólnowojewódzkim, mianowicie:

- wykonywanie zadań w sprawach związanych z wyborami do Sejmiku Województwa Opolskiego,
- ustalanie zbiorczych wyników wyborów do rad oraz wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na obszarze województwa opolskiego oraz ogłaszanie ich w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego,
- sporządzanie sprawozdania z przebiegu wyborów z obszaru całego województwa,
- zwoływanie pierwszej sesji nowo wybranego Sejmiku Województwa Opolskiego,
- stwierdzanie wygaśnięcia mandatów radnych województwa w przypadkach określonych w Kodeksie wyborczym,
- postanawianie o wstąpieniu kandydata z tej samej listy na miejsce radnego Sejmiku, którego mandat wygaś,
- ogłaszanie zmian w składzie Sejmiku Województwa Opolskiego³⁹⁷.

Na Opolszczyźnie ponadto w każdej jednostce samorządu terytorialnego powołani zostali pełnomocnicy do spraw wyborów – urzędnicy wyborczy. Najczęściej

³⁹⁷ Komunikat Komisarza Wyborczego w Opolu I z dnia 8 stycznia 2016 r. w sprawie objęcia funkcji Komisarza Wyborczego w Opolu I, właściwości terytorialnej, właściwości rzeczowej w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojewódzkim oraz określenia siedziby i czasu pracy, opole.pkw.gov.pl.

są nimi w praktyce sekretarze urzędów (np. w powiecie prudnickim, oleskim czy w gminach: Dąbrowa, Nysa, Opole, Paczków, Prudnik, Turawa) oraz szefowie komórek organizacyjnych (np. w opolskim urzędzie marszałkowskim, w gminach: Kluczbork czy Strzelce Opolskie) i spraw obywatelskich (np. w gminach: Cisek, Gorzów Śląski, Ozimek).

Tabela 1 przedstawia strukturę organów wyborczych i ich liczebność w skali kraju oraz w województwie opolskim, na przykładzie elekcji różnych szczebli przeprowadzonych w latach 2009-2015. Warto przy tym zauważyć, że w przedmiotowym okresie dwukrotnie odbyły się wybory każdego z wybieralnych organów. Europosłów wybierano 7 czerwca 2009 r. i 25 maja 2014 r., Prezydenta RP – 4 lipca 2010 r. i 10 maja 2015 r., wybory organów samorządowych zarządzane były na 21 listopada 2010 r. i 16 listopada 2014 r., a elekcje parlamentarne odbyły się 9 października 2011 r. oraz 25 października 2015 r.

Tabela 1. Struktura oraz liczebność organów wyborczych na przykładzie elekcji różnych szczebli w latach 2009-2015

Rodzaj wyborów	Struktura organów wyborczych	Liczba organów (łącznie liczba osób)		Organy wyborcze w województwie opolskim	Liczba organów (łącznie liczba osób)	
		2009	2014		2009	2014
Wybory do Parlamentu Europejskiego						
	1. Państwowa Komisja Wyborcza	1 (9)	1 (9)	1. Rejonowa Komisja Wyborcza w Opolu I	1 (5)	1 (5)
	2. Okręgowe komisje wyborcze	13 (117)	13 (104)	2. Rejonowa Komisja Wyborcza w Opolu II	1 (5)	1 (5)
	3. Rejonowe komisje wyborcze	39 (195)	39 (195)	3. Obwodowe komisje wyborcze	809 (6 553)	809 (6 649)
	4. Obwodowe komisje wyborcze	25 605 (209 644)	27 664 (209 196)	RAZEM:	811 (6 563)	811 (6 659)
	RAZEM:	25 658 (209 965)	27 717 (209 504)			
Wybory prezydenckie		2010	2015		2010	2015
	1. Państwowa Komisja Wyborcza	1 (9)	1 (9)	1. Okręgowa Komisja Wyborcza nr 27 w Opolu	1 (5)	1 (7)
	2. Okręgowe komisje wyborcze	50 (259)	51 (322)	2. Obwodowe komisje wyborcze	812 (6 130)	897 (7 153)
	3. Obwodowe	25 774	27 817	RAZEM:	813	898

	komisje wyborcze	(197 786)	(220 030)		(6 135)	(7 160)
	RAZEM:	25 825 (198 054)	27 869 (220 361)			
		2010	2014		2010	2014
Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	1.Państwowa Komisja Wyborcza	1 (9)	1 (9)	1.Komisarz Wyborczy w Opolu I	1 (1)	1 (1)
	2.Komisarze wyborczy	51 (51)	51 (51)	2.Komisarz Wyborczy w Opolu II	1 (1)	1 (1)
	3.Terytorialne komisje wyborcze	2 827 (20 720)	2 825 (23 064)	3.Terytorialne komisje wyborcze	83 (589)	83 (639)
	4.Obwodowe komisje wyborcze	25 464 (210 218)	27 435 (260 079)	4.Obwodowe komisje wyborcze	810 (6 592)	894 (7 922)
	RAZEM:	28 343 (230 998)	30 312 (283 203)	RAZEM:	895 (7 183)	979 (8 563)
		2011	2015		2011	2015
Wybory parlamentarne	1.Państwowa Komisja Wyborcza	1 (9)	1 (9)	1.Okręgowa Komisja Wyborcza w Opolu	1 (8)	1 (8)
	2.Okręgowe komisje wyborcze	41 (382)	41 (373)	2.Obwodowe komisje wyborcze	814 (6 530)	900 (7 529)
	3.Obwodowe komisje wyborcze	25 993 (202 376)	27 859 (229 653)	RAZEM:	815 (6 538)	901 (7 537)
	RAZEM:	26 035 (202 767)	27 901 (230 035)			

Źródło: oprac. własne, na podstawie danych KBW i Delegatury KBW w Opolu.

Powyższe zestawienie pokazuje, że w każdego rodzaju wybory, w samą tylko pracę w organach wyborczych, zaangażowana jest znaczna liczba obywateli. Najmniej osób pracowało w organach wyborczych w wyborach prezydenckich w 2010 r., choć i tak była to liczba blisko 200 tys. osób w skali kraju (ponad 6 tys. w województwie opolskim). W każdej innej elekcji łączna liczba przekraczała 200 tys. osób, a zdecydowanie najwięcej osób było zaangażowanych czynnie w pracę w organach wyborczych (nie licząc mężów zaufania) w wyborach samorządowych w 2014 r. – przeszło 283 tys. (więcej niż 8,5 tys. w województwie opolskim). To wysiłek każdej z tych osób odrębnie składa się na ostateczny sukces, w postaci uznania danych wyborów za wolne i uczciwe, jednocześnie skala pomyłek i błędów tych osób wpływa na wzrost lub spadek zaufania społecznego do organów wyborczych i procesu wyborczego. Doświadczenia zwłaszcza wyborów samorządowych 2014 r. pokazały, iż margines błędu jest niewielki i bardzo łatwo zaufanie społeczne utracić, stąd tak istotna jest właściwa organizacja każdej akcji wyborczej i referendal-

nej, jasny przekaz informacyjny, bez zarzutu działający system informatyczny oraz szybkie działanie organów nadzoru po uzyskaniu informacji o choćby domniemanych nieprawidłowościach czy błędach komisji niższych szczebli. Ważne również jest zaangażowanie samych komitetów wyborczych, grup inicjatywnych oraz organizacji i ruchów społecznych w obserwację prac komisji, dzięki temu zawsze będziemy mieli do czynienia z większą transparentnością wyborów i referendów.

Dorota Białowąs

Dyrektor Delegatury

Krajowego Biura Wyborczego w Olsztynie

Często, w odpowiedzi o miejsce pracy, hasło „Krajowe Biuro Wyborcze” wywołuje na twarzach rozmówców grymas, łączący uśmiech z odrobiną zdziwienia i zakłopotania. Większość automatycznie wyobraża sobie „ciepłą posadkę” w biurze jakiejś partii politycznej, która nie szczędzi grosza na uzyskanie jak najlepszych wyników w wyborach. Ciężko jest im wytłumaczyć apolityczny charakter naszej trudnej i odpowiedzialnej pracy oraz zakres skomplikowanych i żmudnych zadań. Pracy, w której codziennie mija jakiś ważny termin, pracy „na kalendarzach wyborczych”. Jednak najczęstsze pytanie jakie można usłyszeć brzmi: „A czym Wy się w ogóle zajmujecie, przecież wybory są raz na kilka lat?” Niestety, ale takie jest powszechne wyobrażenie o naszej pracy, często ograniczające się do dnia głosowania, do momentu zamknięcia lokali wyborczych.

Z pewnością w pamięci nie tylko pracowników Krajowego Biura Wyborczego, ale także mieszkańców Olsztyna i całego kraju, a nawet Europy, pozostaje referendum w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Olsztyna z 2008 r. Doszło wówczas do jego odwołania z uwagi na kompromitujące zarzuty ze sfery obyczajowej. Osobliwością wyborów przeprowadzonych w 2010 r. było nie tyle wzięcie w nich udziału odwołanego Prezydenta Miasta Olsztyna, co uzyskanie przez niego w I turze wyborów największej liczby głosów.

Niewątpliwie najbardziej dramatycznym wydarzeniem w całym ostatnim 25-leciu były wybory samorządowe w 2014 r. Najbardziej pracochłonna i wyczerpująca akcja wyborcza, która z uwagi na problemy związane z załamaniem się systemu informatycznego, wydawała się nie mieć końca – całodobowe dyżury, litry kawy i tłąca się nadzieja na rychły koniec. Na pewno nie pomagała atmosfera skandalu i pomówień, głosy na temat fałszerstw wyborczych, informacji o rzekomych rosyjskich serwerach itp.

Po każdej akcji wyborczej, bez względu na to, czy jest ogólnopolska czy w zaledwie jednym okręgu w małej gminie, radość i satysfakcję powoduje fakt, że

została przeprowadzona zgodnie z prawem, w protokołach nie ma błędów, a członkom komisji wyborczych i urzędnikom można pozwolić pójść do domu.

Grażyna Bielecka

Dyrektor Delegatury

Krajowego Biura Wyborczego w Jeleniej Górze

Wojewoda Jeleniogórski zarządzeniem nr 37/91 z dnia 9 sierpnia 1991 r. powołał Wojewódzkie Biuro Wyborcze, niemniej Biuro w strukturach Urzędu Wojewódzkiego funkcjonowało już od października 1990 r.

Kierownikiem Biura został Pan Aleksander Stopyra. W okresie tworzenia WBW w Jeleniej Górze w 1991 r. stan zatrudnienia wynosił 4 etaty, jednak w kwietniu 1992 r. w wyniku redukcji etatów w Urzędzie Wojewódzkim Wojewoda zmniejszył stan zatrudnienia do 3 etatów. Taki poziom zatrudnienia utrzymywał się w zasadzie do 1999 r. Siedzibą Biura były dwa pokoje w budynku Ratusza, trzecie pomieszczenie było wykorzystywane jako „sala komputerowa”.

Właściwość terytorialna Biura obejmowała 40 gmin z obszaru dawnego województwa jeleniogórskiego. Po reformie administracyjnej z 1998 r. dla 3 gmin (Bolków, Świerzawa i Wojcieszów) właściwym terytorialnie stało się Biuro w Legnicy, zaś 2 gminy – Warta Bolesławiecka oraz Gromadka dołączyły do 37 gmin z obszaru właściwości Wojewódzkiego Biura Wyborczego w Jeleniej Górze.

Funkcję Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Jeleniej Górze w latach 1990-1994 pełnił Pan Janusz Sieluzyczny. Od 25.04.1994 r. funkcję Wojewódzkiego Komisarza wyborczego pełnił Pan Dariusz Łukaszewski, który był również Komisarzem Wyborczym w Jeleniej Górze w kadencji 1998-2003 oraz w latach 2003-2007. Od stycznia 2008 r. Komisarzem Wyborczym w Jeleniej Górze jest Pani Ewa Szymańska-Habzda Sędzia Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze.

W 1998 r. Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w Jeleniej Górze zmieniła swoją siedzibę, którą przy ulicy Gustawa Morcinka 33A w Jeleniej Górze, zajmuje do dziś. Zmiana siedziby wiązała się ze zwiększeniem użytkowanej przez Biuro powierzchni, a tym samym polepszeniem warunków pracy. Można mieć tylko zastrzeżenia co do lokalizacji siedziby, która znajduje się poza centrum miasta. Od lipca 1999 r. do dnia 20 czerwca 2012 r. Delegaturą, jako Dyrektora kierowała Pani Janina Nowakowska, związana z biurem wyborczym od samych jego początków. Pewien etap historii Biura zakończył się bezpowrotnie, przekonaliśmy się, jak prawdziwe są słowa, że miarą wartości człowieka jest rozmiar pustki jaki po sobie zostawia.

Od stycznia 2013 r. Dyrektorem Delegatury jest Pani Grażyna Bielecka.

Jak bardzo zmieniła się nasza rzeczywistość i warunki pracy niech świadczą poniższe informacje:

W listopadzie 1992 r. WBW w Jeleniej Górze odpowiadając na zapytanie KBW w Warszawie dotyczące wyposażenia w sprzęt komputerowy i oprogramowanie informowało, że nie posiada komputera, niemniej w grudniu 1991 r. Biuro ze środków inwestycyjnych zakupiło drukarkę, która z uwagi na brak komputera znajduje się czasowo w użytkowaniu przez Urząd Wojewódzki w Jeleniej Górze.

W 1994 r. WBW dysponowało już 1 komputerem, ale nie posiadało kserokopiarki i w dziedzinie małej poligrafii korzystało z usług Urzędu Wojewódzkiego. Informacja o stanie wyposażenia biura wskazywała również, że Biuro zajmujące 2 pomieszczenia nie ma możliwości zainstalowania kserokopiarki z powodu zbyt małego metrażu pomieszczeń.

W chwili obecnej sprzęt komputerowy to podstawowe narzędzie pracy, bez którego trudno sobie wyobrazić prawidłowe funkcjonowanie Delegatury, zaś w zakresie małej poligrafii jesteśmy samowystarczalni.

Zgodnie z „Informacją o działalności WBW w Jeleniej Górze w 1994 roku” rejestry wyborców na ogółem 40 gmin prowadzone były w 20 gminach „metodą komputerową”, a szacunkowa liczba wyborców wpisanych do rejestru wyborców na podstawie decyzji w województwie jeleniogórskim wynosiła około 50 osób (aktualnie wg stanu na 31.12.2015 r. jest to 3 481 osób).

Zdzisława Romańska

*Dyrektor Delegatury
Krajowego Biura Wyborczego w Krakowie*

Okrągły 25-letni jubileusz to ogromny szmat czasu. Powrót do początków pracy w Krajowym Biurze Wyborczym, a co za tym idzie podjęcie się funkcji związanej z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, zwłaszcza przez osobę, która wcześniej nie miała do czynienia z problematyką wyborów przywodzi myśli niedowierzania.

A jednak okazuje się, że „chcieć to móc”.

Muszę w tym miejscu przyznać, że mam szczęście do ludzi. Udało się skompletować maleńki z początku, bo 4-5 osobowy i nadal zbyt mały w stosunku do ilości nałożonych zadań, zespół osób oddanych pracy, zdeterminowanych i, co najważniejsze, zaangażowanych w wykonywanie swoich obowiązków i lubiących się wzajemnie i swoją pracę.

Rok 1991. początki Państwowej Komisji Wyborczej, początki Krajowego Biura Wyborczego. Pierwsze wybory, drugie, trzecie, uczymy się, jak drukować kar-

ty, jak je rozwozić, jak organizować prace komisji, jak szkolić najefektywniej członków obwodowych komisji wyborczych. Nowe problemy, rozwiązywane na gorąco.

Siedzibą KBW w Krakowie był budynek przy ul. Basztowej 22, tak jak przez kolejne 22 lata, budynek Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. Najpierw mieliśmy jeden pokój na I piętrze, gabinet po odwołanym wówczas wojewodzie, duży co prawda, ale tylko jeden. Potem dostaliśmy, po wielu bojach, kilka pokoików na parterze budynku, które zajmowaliśmy przez długie 20-parę lat. Dopiero w 2012 roku przenieśliśmy się na Zwierzyniec, do starej, tak bardzo krakowskiej, będącej trochę na uboczu, ale mającej swój klimat dzielnicy. Bo stąd wychodzi Lajkonik, tu śpiewał Olek Makino Kobyliński na Placu na Stawach, tu stoi dawny Bar na Stawach ze słynnymi zakąskami, tu jest kawał krakowskiego trawnika, czyli Błonia krakowskie, no i 2 stadiony: Cracovii i Wisły. I Rudawa (to taka rzeczka), i Wisła, i klasztor Norbertanek, i piękna trasa spacerowa na Kopiec Kościuszki.

Ale przez te pierwsze lata było ciasno na Basztowej. Ciasno, ale też ciepło i przytulnie, jak to z ciasnotą bywa. Tutaj też miała siedzibę Okręgowa Komisja Wyborcza dla wyborów do Sejmu w 1993 roku. Ówczesny wojewoda krakowski, śp. Tadeusz Piekarczyk, łaskawie użyczył swój gabinet na potrzeby Komisji. Do dzisiaj to wspominamy wychwalając ówczesnego wojewodę, bo nigdy później to się nie zdarzyło. Ranga wyborów z każdym rokiem malała w oczach władzy wojewódzkiej, więc i lokale tak ważnych dostojników były dla nas coraz bardziej niedostępne. Ale właśnie wtedy na pokojach Wojewody, kiedy zmęczona Komisja leżała na sofach i piernatach, kiedy już wszystko było pięknie i spokojnie, za oknami rozległ się dźwięk syren wozów bojowych policji (a jakże, już wtedy policji) i wyjrzawszy za okno zobaczyliśmy piękny widok odgradzania części Plant (to taki krakowski mniejszy trawnik) przez pluton uzbrojonych po zęby oddziałów policji. A do gabinetu wojewody wpadł dzielny policmajster, trochę zdyszany i oznajmił, że w jednym z samochodów stojących przy Plantach, właśnie vis a vis Urzędu Wojewódzkiego, znaleziono bombę. Taką prawdziwą, ze zwisającym lontem z samochodu. Poruszenie wśród sędziów, alarm, bladość i podniecenie jednocześnie. Wybory wyborami, ale bomba? Tego jeszcze nie było przecież w polskiej tradycji. Nastąpiła ewakuacja z gabinetu, tapczany i sofy odpoczęły, bo tylu chłopca zalegało, i wszyscy udali się na wewnętrzny dziedziniec urzędu. Nagle ze znajdującego się aparatu walkie-talkie u stojącego obok dzielnego policjanta komisja usłyszała, że bomba znajduje się w podejrzanym samochodzie marki Trabant koloru niebieskiego o numerze rejestracyjnym takim a takim. I że do podejrzanego samochodu podchodzi saper stosownie ubrany w kombinezon i że być może będą go, znaczy samochód, wysadzać. W tym momencie rozległ się krzyk rozpaczony sędziego Józefa W., który w nerwach zdołał zrozumieć, że gra idzie o jego bezcenny samochód marki Trabant koloru niebieskie-

go, który kupił za dolary (albo i za bony dolarowe) w ciężkich czasach PRL-u, a teraz chcą mu go wysadzić. Józef W. udał się w asyście policji do samochodu marki Trabant koloru niebieskiego, stojącego na Plantach i spokojnym już ruchem otworzył bagażnik, skąd zwisał kawał grubego sznurka na zewnątrz imitujący lont. Wybory zostały uratowane, Trabant koloru niebieskiego również. Sędzia Józef W. odetchnął...

Minęło 10 długich lat. Czasy się zmieniły i przyszło przeprowadzić referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Praca o tyle cięższa, gdyż w referendum nie było komisji sędziowskiej, wszystko było na głowie biednego komisarza wyborczego.

Ale nikt nie przeczuwał, że w delegaturze zjawi się niejaki Grzegorz P., który objawił się jako mąż zaufania jednego z podmiotów kontestujących przystąpienie do Unii. Dokumenty miał w porządku, więc przystąpił do swoich czynności. Jak przyszedł w sobotę przed referendum, tak wyszedł we wtorek po. Nic nie jedząc i nie pijąc. Mało tego – nie odstępował cały czas Komisarza Wyborczego – gdy ten był na sali przyjęć protokołów, był razem z nim, gdy Komisarz w toalecie, tenże Grzegorz czekał na zewnątrz przed, gdy Komisarz się zdrzemnął w fotelu, mąż Grzegorz spał obok jak ten wierny sługa z La Manczy. I tak przez całe 4 dni. Komisarz był człowiekiem z natury spokojnym, ale jak to wytrzymał, pozostanie jego tajemnicą. Chwała Komisarzowi !!!

A Grzegorz P. objawił się za kilka lat już jako kandydat na senatora – mozolna wspólna praca sędziego członka komisji i pracownika delegatury doprowadziły do prawidłowego wypełnienia dokumentów zgłoszeniowych Grzegorza P. i jego rejestracji jako kandydata. Wyborów nie wygrał, ale zostawił trwałe ślad w delegaturze. Zresztą pojawia się u nas co jakiś czas będąc to pełnomocnikiem, to inicjatorem, kandydatem, mężem.... Ogólnie rzecz biorąc – działa.

Podobne sytuacje zdarzały się praktycznie przy każdej akcji wyborczej. Z perspektywy czasu wydają się one nawet zabawne. Jednak na bieżąco trudno oceniać je w takich kategoriach. Wiadomo, że my, pracownicy Krajowego Biura Wyborczego, staramy się każdej osobie pomóc, służąc swoją wiedzą i doświadczeniem. Nasza rola jest trudna i nie do pozazdroszczenia. Często zdarza się, że pełnomocnicy komitetów wyborczych niezadowoleni z decyzji komisarza wyborczego czy też członków komisji okręgowych nie potrafią ukryć emocji – my jednak rozumiejąc swoją rolę musimy uprzejmie, często z wymuszonym, ale uśmiechem, sprawę załagodzić, tłumacząc zasady prawa wyborczego. Mimo tego nie narzekamy, szczególnie dlatego, że lubimy swoją pracę, lubimy ludzi i siebie wzajemnie.

Co do zespołu osób pracujących w Delegaturze szczęście mnie nie opuściło.

Nie wyobrażam sobie tak odpowiedzialnej, nie ma co ukrywać, ciężkiej pracy, w gronie osób, które żywią do siebie urazy, niechęć i kwasy. Musimy wzajemnie się wspierać i uzupełniać. Jest nas za mało przy tak dużej ilości obowiązków, żeby nie móc liczyć na siebie.

Nie nadużyję chyba słowa „przyjaźń”, określając relacje również z koleżankami i kolegami z Delegatur. Szczególne więzy łączą mnie z tymi osobami od wielu wielu lat. Cieszymy się na każde spotkanie, kontaktujemy się praktycznie na co dzień, wymieniając się doświadczeniem, „swoimi” sposobami na rozwiązywanie różnych problemów.

Marszruta tych dobrych i cennych relacji wytyczona jest wzdłuż Wisły. Odstaje nieco Łódź, ale i ona nawiązuje do Królowej Rzek Polskich.

Nieocenioną rolę w nawiązaniu i pielęgnowaniu tych więzi odegrał Pan Minister Kazimierz Wojciech Czaplicki, który dbał bardzo o dobrą atmosferę, bliskie relacje i bieżące kontakty. Mieliśmy świadomość, że w każdej sprawie możemy się do Niego zwrócić z prośbą o mądrą radę i pomoc.

Jego zasługą był również Halowy Turniej Piłki Nożnej, który objął swoim patronatem, a gra toczyła się o Puchar Kierownika Krajowego Biura Wyborczego. Turniej ten cieszył się ogromnym zainteresowaniem kolegów z Delegatur oraz niektórych Komisarzy Wyborczych. Chętnie uczestniczyły w tych rozgrywkach również Panie, dzielnie kibicując „swoim” drużynom.

Niestety, zmęczenie materiału i upływający czas spowodowały zaprzestanie organizowania tego jakże integrującego pracowników Delegatur turnieju.

Następuje naturalna wymiana pokoleń.

Muszę tu również zaznaczyć, że mam szczęście do szefów. Jest nowa Szefowa Krajowego Biura Wyborczego – Pani Minister Beata Tokaj – osoba wywodząca się z grona pracowników Krajowego Biura Wyborczego, „czuje” wybory i nasze pracownicze potrzeby.

Nie można zapomnieć o koleżankach i kolegach, którzy odeszli na „wieczną wartę”:

Teresa Czubacka

osoba ogromnie życzliwa, nasza kadrowa,

Wanda Janik

sympatyczna, ciepła, dyrektor Delegatury w Wałbrzychu,

Janina Nowakowska

kobieta wielu talentów, zarażająca swoją energią wszystkich wkoło, dyrektor Delegatury w Jeleniej Górze,

Jan Piasko więcej niż kierowca w centrali KBW, ciepły człowiek o dużej dozie poczucia humoru,

Walery Piskunowicz zawsze życzliwy nie tylko w sprawach służbowych, dyrektor Delegatury w Olsztynie,

Ryszard Płokarz człowiek o wielkim sercu, które jednak nie wytrzymało wyborczego stresu, dyrektor Delegatury w Częstochowie (Najjaśniejszej Stolicy, jak sam mawiał),

Józef Skweres ekspert w KBW, Pan z ogromną klasą, którego wskaźniki kalkulacyjne funkcjonują do dzisiaj,

Krystyna Świrkowska ogromnie energiczna, zawsze uśmiechnięta dyrektor Delegatury w Legnicy,

Zygmunt Wielgus człowiek ogromnej kultury osobistej i spokoju, dyrektor Delegatury w Tarnowie

Maryla Ruszczyńska przez wszystkich lubiana, energiczna, zawsze uśmiechnięta, która walczyła dzielnie do końca,

Wanda Jankowska nasza kasjerka, ciepła, zawsze pogodna i uśmiechnięta,

Mariusz Łukaszewski bardzo lubiany, radosny i energiczny, uczynny kolega, którego nagła śmierć z racji młodego wieku była dla nas szczególnym szokiem,

Monika Śliwińska radosna, pełna ciepła i empatii, spiesząca każdemu z pomocą, lubiana przez wszystkich,

Andrzej Jedyk dyrektor Delegatury w Częstochowie odszedł od nas nagle w ostatnich dniach, czas jeszcze nie zatarł jego obrazu w naszej pamięci, wciąż jesteśmy w szoku...

Odeszli też komisarze wyborczy:

Zdzisław Błażowski, Komisarz w Nowym Sączu,

Maciej Krzemieniewski, Komisarz w Łodzi.

Myślę, że tam gdzie są teraz również nie próżnują.

My zawsze ciepło będziemy Ich wspominać i pamiętać o nich...

W podsumowaniu naszych wspomnień przedstawiamy fotografie ilustrujące ważne wydarzenia w najnowszej historii naszego kraju, a także naszej instytucji.



Fot. 1. Warszawa 28.10.1991. Ogłoszenie częściowych wyników wyborów parlamentarnych w Polsce (27 października 1991 r.) przez Państwową Komisję



Fot. 2. Warszawa 30.10.1991 r. Przewodniczący PKW Andrzej Zoll ogłasza przełożenie terminu podania wyników wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 27.10.1991 r.



Fot. 3. Warszawa 31.10.1991 r. Ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 27.10.1991 r.



Fot. 4. Warszawa 31.10.1991 r. Ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 27.10.1991 r.



Fot. 5. Uroczystość zaprzysiężenia Lecha Wałęsy na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która odbyła się w Sejmie podczas posiedzenia Zgromadzenia Narodowego 22 grudnia 1990 r.



Fot. 6. Uroczystość wręczenia Aleksandrowi Kwaśniewskiemu zaświadczenia o wyborze na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która odbyła się 9 października 2000 r. w Sali Kolumnowej Sejmu



Fot. 7. Uroczystość wręczenia Lechowi Kaczyńskiemu zaświadczenia o wyborze na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która odbyła się 24 października 2005 r. w Sali Kolumnowej Sejmu



Fot. 8. Uroczystość wręczenia Bronisławowi Komorowskiemu zaświadczenia o wyborze na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która odbyła się 6 lipca 2010 r. na Zamku Królewskim



Fot. 9. Uroczystość wręczenia Andrzejowi Dudzie zaświadczenia o wyborze na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która odbyła się 29 maja 2015 r. w Pałacu w Wilanowie



Fot. 10. Uroczystość wręczenia przez Przewodniczącego PKW Ferdynanda Rymarza wyników referendum akcesyjnego do Unii Europejskiej Prezydentowi Aleksandrowi Kwaśniewskiemu - 9 czerwca 2003 r.



Fot. 11. Uroczystość ogłoszenia wyników referendum akcesyjnego do Unii Europejskiej, która odbyła się 9 czerwca 2003 r. na Zamku Królewskim w Warszawie



Fot. 12. Uroczystość na Placu Zamkowym przed podniesieniem flagi Rzeczypospolitej Polskiej i flagi Unii Europejskiej - 9 czerwca 2003 r.



Fot. 13. Uroczystość wręczenia zaświadczeń posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wybranym w wyborach parlamentarnych w 2007 r., która odbyła się 4 grudnia 2007 r. w Sali Kolumnowej Sejmu



Fot. 14. Uroczystość wręczenia zaświadczeń senatorom wybranym w wyborach parlamentarnych w 2007 r., która odbyła się 5 grudnia 2007 r. w gmachu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej



Fot. 15. Uroczystość wręczenia zaświadczeń o wyborze posłów do Parlamentu Europejskiego, która odbyła się 9 czerwca 2009 r. w Pałacu na Wyspie w Łazienkach Królewskich



Fot. 16. Po uroczystości wręczenia zaświadczeń posłom do Parlamentu Europejskiego - 9 czerwca 2009 r.



Fot. 17. Konferencja ACEEEO w Warszawie 13.09.2013 r.



Fot. 18. Państwowa Komisja Wyborcza, Komisarz Wyborczy w Warszawie i grupa pracowników Krajowego Biura Wyborczego na Zamku Królewskim podczas uroczystości wręczenia Bronisławowi Komorowskiemu zaświadczenia o wyborze na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Część IV

25 lat wyborów w liczbach

Ocena zaangażowania obywatelskiego Polaków, w którym frekwencja wyborcza odgrywa ogromną rolę, nie jest najlepsza. Choć przyznać należy, że nasza wciąż młoda demokracja ma w tym względzie jeszcze wiele do zrobienia, chcielibyśmy przedstawić kilka liczb, które – będąc podsumowaniem 25 lat naszej pracy obrazują jednocześnie, jak wielka liczba Polaków niezwiązanych z aparatem wyborczym uczestniczyła przez te lata w akcjach wyborczych. Bez ich zaangażowania i ofiarnej pracy 300-osobowa grupa urzędników wyborczych nie byłaby w stanie wykonać swoich zadań. Dlatego uważamy, że podziękowania i gratulacje rocznicowe należą się wszystkim Polakom, zarówno tym, którzy organizowali i przeprowadzali wybory, jak i tym, którzy wzięli w nich udział. To nasze święto – społeczeństwa obywatelskiego, które stworzyło sobie demokratyczny ład wyborczy po to, by z niego korzystać w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań dla naszego kraju.

Poniżej przedstawimy zestawienie akcji wyborczych, jakie zostały zorganizowane i przeprowadzone przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, zaczynając od wyborów do Sejmu RP w 1989 r. do chwili obecnej.

Głosowanie (data, frekwencja, % głosów ważnych)	Obwieszczenie
Wybory do Sejmu RP	
1989, głosowanie w dniu 4 VI – brak danych; szacowana frekwencja 62,7%; ponowne głosowanie w dniu 18 VI – brak danych; szacowana frekwencja 25%	Obwieszczenie PKW z dn. 8 VI 1989 r., M.P. Nr 21, poz. 149; ponowne głosowanie – obwieszczenie PKW z dn. 20 VI 1989 r., M.P. Nr 21, poz. 151
1991, głosowanie w dniu 27 X – 43,20% (oddane), głosy ważne – 94,37%	Obwieszczenie PKW z dn. 31 X 1991 r., M.P. Nr 41, poz. 288
1993, głosowanie w dniu 19 IX – 52,13% (oddanych), głosy ważne – 95,70%	Obwieszczenie PKW z dn. 23 IX 1993 r., M.P. Nr 50, poz. 470; sprostowanie – obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 6 stycznia 1994 r., M.P. Nr 2, poz. 8
1997, głosowanie w dniu 21 IX – 47,93% (oddanych), głosy ważne – 96,12%	Obwieszczenie PKW z dn. 25 IX 1997 r., M.P. Nr 64, poz. 620
2001, głosowanie w dniu 23 IX – 46,29% (wydane karty do głosowania), głosy ważne – 96,01%	Obwieszczenie PKW z dn. 26 IX 2001 r., Dz.U. Nr 109, poz. 1186
2005, głosowanie w dniu 25 IX – 40,57%	Obwieszczenie PKW z dn. 27 IX 2005

(wydane karty); głosy ważne – 96,40%	r., Dz. U. Nr 195, poz. 1626
2007, głosowanie w dniu 21 X – 53,88% (wydane karty); głosy ważne – 97,96%	Obwieszczenie PKW z dn. 23 X 2007 r., (Dz. U. Nr 198, poz. 1438
2011, głosowanie w dniu 9 X 2011 – 48,92% (oddane); głosy ważne – 95,48%	Obwieszczenie PKW z dn. 11 X 2011 r., Dz. U. Nr 218, poz. 1294
2015, głosowanie w dniu 25 X 2015 – 50,92% (oddane); głosy ważne – 97,47%	Obwieszczenie PKW z dn. 27 X 2015 r. Dz. U. poz. 1731; sprostowanie – obwieszczenie PKW z dn. 29 X 2015 r., Dz. U. poz. 1768
Wybory do Senatu RP	
1989, głosowanie w dniu 4 VI – brak danych; głosowanie w dniu 18 VI – brak danych	Obwieszczenie PKW z dn. 8 VI 1989 r., M.P. Nr 21, poz. 150; ponowne głosowanie – obwieszczenie PKW z dn. 20 VI 1989 r., M.P. Nr 21, poz. 152
1991, głosowanie w dniu 27 X – 43,20% (oddane), głosy ważne – 96,53%	Obwieszczenie PKW z dn. 30 X 1991 r., M.P. Nr 41, poz. 287
1993, głosowanie w dniu 19 IX – 52,10% (oddanych), głosy ważne – 97,07%	Obwieszczenie PKW z dn. 23 IX 1993 r., M.P. Nr 50, poz. 471; sprostowanie – obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 6 stycznia 1994 r., M.P. Nr 2, poz. 8
1997, głosowanie w dniu 21 IX – 47,92% (oddanych), głosy ważne – 97,82%	Obwieszczenie PKW z dn. 25 IX 1997 r., M.P. Nr 64, poz. 621
2001, głosowanie w dniu 23 IX – 46,28% (wydane karty do głosowania), głosy ważne – 96,46%	Obwieszczenie PKW z dn. 26 IX 2001 r., Dz.U. Nr 109, poz. 1187
2005, głosowanie w dniu 25 IX – 40,56% (wydane karty); głosy ważne – 96,52%	Obwieszczenie PKW z dn. 27 IX 2005 r., Dz. U. Nr 195, poz. 1627
2007, głosowanie w dniu 21 X – 53,88% (wydane karty); głosy ważne – 98,27%	Obwieszczenie PKW z dn. 23 X 2007 r., Dz. U. Nr 198, poz. 1439
2011, głosowanie w dniu 9 X 2011 – 48,92% (oddane); głosy ważne – 96,57%	Obwieszczenie PKW z dn. 11 X 2011 r., Dz. U. Nr 218, poz. 1295
2015, głosowanie w dniu 25 X 2015 – 50,91% (oddane); głosy ważne – 96,12%	Obwieszczenie PKW z dn. 27 X 2015 r. Dz. U. poz. 1732
Wybory Prezydenta RP	
1990, głosowanie w dniu 25 XI – frekwencja (głosy oddane) – 60,63%; głosy ważne – 98,45%; 6 kandydatów; głosowanie ponowne w dniu 9 XII – fre-	Obwieszczenie PKW z dn. 26 XI 1990 r., Dz.U. Nr 83, poz. 483; ponowne głosowanie – obwieszczenie PKW z dn. 10 XII 1990 r., Dz.U. Nr

kwencja (głosy oddane) – 53,40%; głosy ważne – 97,65%	85, poz. 499
1995, głosowanie w dniu 5 XI – frekwencja (głosy oddane) – 64,70%, głosy ważne – 98,18%; głosowanie ponowne w dniu 19 XI – frekwencja (głosy oddane) – 68,23%; głosy ważne – 98,00%	Obwieszczenie PKW z dn. 7 XI 1995 r., Dz.U. Nr 126, poz. 604; ponowne głosowanie – obwieszczenie PKW z dn. 20 XI 1995 r., Dz.U. Nr 131, poz. 636
2000, głosowanie w dniu 8 X – frekwencja (karty wydane) – 61,12%, głosy ważne – 98,93%	Obwieszczenie PKW z dn. 9 X 2000 r., Dz.U. Nr 85, poz. 952
2005, głosowanie w dniu 9 X – frekwencja (karty wydane wyborcom) – 49,74%, głosy ważne – 99,34%; głosowanie ponowne w dniu 23 X – frekwencja (karty wydane) – 50,99%, głosy ważne – 98,99%	Obwieszczenie PKW z dn. 10 X 2005 r., Dz. U. Nr 200, poz. 1647; ponowne głosowanie – obwieszczenie PKW z dn. 24 X 2005 r., Dz. U. Nr 208, poz. 1739
2010, głosowanie w dniu 20 VI – frekwencja (karty wydane wyborcom) – 54,94%, głosy ważne – 99,30%; głosowanie ponowne w dniu 4 VII – frekwencja (karty wydane) – 55,31%, głosy ważne – 98,84%	Obwieszczenie PKW z dn. 21 VI 2010 r., Dz. U. Nr 113, poz. 746; ponowne głosowanie – obwieszczenie PKW z dn. 5 lipca 2010 r., Dz. U. Nr 122, poz. 828
2015, głosowanie w dniu 10 V – frekwencja 48,96% (głosy oddane), głosy ważne 99,17%; głosowanie ponowne w dniu 24 V – frekwencja 55,34%, głosy ważne 98,53%	Obwieszczenie PKW z dn. 11 V 2015 r., Dz. U. poz. 650 i poz. 705; ponowne głosowanie – obwieszczenie PKW z dn. 25 V 2015 r., Dz. U. poz. 725
Referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia obywateli	
1996, głosowanie w dniu 18 II – frekwencja (głosy oddane) – 32,40%, głosy ważne – 98,32%	Obwieszczenie PKW z dn. 20 II 1996 r., Dz.U. Nr 22, poz. 101
Referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego	
1996, głosowanie w dniu 18 II – frekwencja (głosy oddane) – 32,44%, głosy ważne na poszczególne pytania – 97,71%, 97,61%, 94,38%, 96,70%	Obwieszczenie PKW z dn. 20 II 1996 r., Dz.U. Nr 22, poz. 101
Referendum konstytucyjne	
1997, głosowanie w dniu 25 V – frekwencja	Obwieszczenie PKW z dn. 26 V 1997

cja (głosy oddane) – 42,86%, ważne – 98,60%, "tak" – 52,71% (w stos. do oddanych); po skorygowaniu odsetek głosów "tak" – 52,70%	r., Dz.U. Nr 54, poz. 353; skorygowane obwieszczenie z dn. 8 VII 1997 r., Dz.U. Nr 75, poz. 476
Referendum akcesyjne	
2003, głosowanie w dniach 7 i 8 czerwca; frekwencja (głosy oddane) – 58,85%; głosy ważne – 99,28%; „TAK” – 77,45% ważnych; skorygowane po orzeczeniu SN – tak samo	Obwieszczenie PKW z dn. 9 VI 2003 r., Dz.U. Nr 103, poz. 953; skorygowane obwieszczenie z dn. 21 VII 2003 r., Dz.U. Nr 132, poz. 1223
Referendum przeprowadzone w dniu 6 września 2015 r.	
2015, głosowanie w dniu 6 września; frekwencja (głosy oddane) – 7,90%.	Obwieszczenie PKW z dn. 7 września 2015 r., Dz. U. poz. 1375; skorygowane obwieszczenie z dn. 23 listopada 2015 r, Dz. U. poz. 2035
Wybory do rad gmin	
1990, głosowanie w dniu 27 V – frekwencja (głosy oddane) – 42,27%, ważne – 97,03%; ważne z dokonaniem wyboru – 92,19%	Obwieszczenie GKW z dnia 31 V 1990 r., M.P. Nr 21, poz. 170
1994, głosowanie w dniu 19 VI – frekwencja (głosy oddane) – 33,78%, ważne – 98,40%; ważne z dokonaniem wyboru – 96,71%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 VI 1994 r., M.P. Nr 35, poz. 304
1998, głosowanie w dniu 11 X – frekwencja (głosy oddane) – 45,46%, ważne – 96,64%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 X 1998 r., Dz.U. Nr 131, poz. 861
2002, głosowanie w dniu 27 X – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 44,24%, ważne – 95,82%	Obwieszczenie PKW z dnia 8 XI 2002 r., Dz.U. Nr 187, poz. 1568
2006, głosowanie w dniu 12 XI – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 46,00%, ważne – 96,20%	Obwieszczenie PKW z dnia 15 XI 2006 r., Dz.U. Nr 207, poz. 1530
2010, głosowanie w dniu 21 XI – frekwencja (głosy oddane) – 47,38%, ważne – 96,34%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 XI 2010 r., Dz.U. Nr 222, poz. 1530
2014, głosowanie w dniu 16 XI – frekwencja (głosy oddane) – 47,43%, ważne – 94,77%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 XI 2014 r., Dz.U. poz. 1640

Wybory do Rady m. st. Warszawy	
1994, głosowanie w dniu 19 VI – frekwencja (głosy oddane) – 27,12%, ważne – 99,00%; ważne z dokonaniem wyboru – 94,69%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 VI 1994 r., M.P. Nr 35, poz. 304
1998, głosowanie w dniu 11 XI – frekwencja (głosy oddane) – 42,09%, ważne – 95,78%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 X 1998 r., Dz.U. Nr 131, poz. 861
Wybory do rad powiatów	
1998, głosowanie w dniu 11 X – frekwencja (głosy oddane) – 47,76%, ważne – 92,57%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 X 1998 r., Dz.U. Nr 131, poz. 861
2002, głosowanie w dniu 27 X – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 49,48%, ważne – 91,41%	Obwieszczenie PKW z dnia 8 XI 2002 r., Dz.U. Nr 187, poz. 1568
2006, głosowanie w dniu 12 XI – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 48,03%, ważne – 91,70%	Obwieszczenie PKW z dnia 15 XI 2006 r., Dz.U. Nr 207, poz. 1530
2010, głosowanie w dniu 21 XI – frekwencja (głosy oddane) – 50,07%, ważne – 91,82%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 XI 2010 r., Dz.U. Nr 222, poz. 1530
2014, głosowanie w dniu 16 XI – frekwencja (głosy oddane) – 50,21%, ważne – 83,33%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 XI 2014 r., Dz.U. poz. 1640
Wybory do sejmików województw	
1998, głosowanie w dniu 11 X – frekwencja (głosy oddane) – 45,35%, ważne – 90,55%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 X 1998 r., Dz.U. Nr 131, poz. 861; sprostowanie – Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 74
2002, głosowanie w dniu 27 X – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 44,23%, ważne – 85,57%	Obwieszczenie PKW z dnia 8 XI 2002 r., Dz.U. Nr 187, poz. 1568
2006, głosowanie w dniu 12 XI – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 45,91%, ważne – 87,30%	Obwieszczenie PKW z dnia 15 XI 2006 r., Dz.U. Nr 207, poz. 1530

2010, głosowanie w dniu 21 XI – frekwencja (głosy oddane) – 47,26%, ważne – 87,94%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 XI 2010 r., Dz.U. Nr 222, poz. 1530
2014, głosowanie w dniu 16 XI – frekwencja (głosy oddane) – 47,21%, ważne - 82,53%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 XI 2014 r., Dz.U. poz. 1640
Wybory bezpośrednie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)	
2002, głosowanie w dniu 27 X – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 44,24%, ważne – 97,77%; głosowanie ponowne w dniu 10 XI – frekwencja (wydane karty do głosowania) - 35,02%, głosy ważne – 98,88%	Obwieszczenie PKW z dnia 11 XI 2002 r., Dz.U. Nr 190, poz. 1593
2006, głosowanie w dniu 12 XI – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 45,91%, ważne – 98,09%; głosowanie ponowne w dniu 26 XI – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 39,69%, głosy ważne – 98,74%; odroczone ponowne głosowanie w dniu 10 XII – frekwencja (wydane karty do głosowania) – 30,97%, głosy ważne – 98,68%; druga tura zbiorczo – frekwencja 39,56%, głosy ważne – 98,74%	Obwieszczenie PKW z dnia 27 XI 2006 r., Dz.U. Nr 216, poz. 1586 oraz uzupełniające obwieszczenie z dnia 11 XII 2006 r., Dz. U. Nr 230, poz. 1683

<p>2010, głosowanie w dniu 21 XI – frekwencja (głosy oddane) – 47,32%; głosy ważne – 98,34%; głosowanie ponowne w dniu 5 XII – frekwencja (głosy oddane) – 35,31%, głosy ważne – 98,92%; odroczone ponowne głosowanie w dniu 19 XII – frekwencja (oddane) – 33,10%, głosy ważne – 98,65%; druga tura zbiorczo – frekwencja 39,30%, głosy ważne – 98,92%</p>	<p>Obwieszczenie PKW z dnia 6 XII 2010 r., Dz.U. Nr 230, poz. 1521 oraz uzupełniające obwieszczenie z dnia 20 XII 2010 r., Dz. U. Nr 247, poz. 1653</p>
<p>2014, głosowanie w dniu 16 XI – frekwencja (głosy oddane) – 47,34%, ważne - 97,88%; druga tura – frekwencja 39,97%, ważne – 98,76</p>	<p>Obwieszczenie PKW z dnia 23 XI 2014 r., Dz.U. poz. 1642 oraz uzupełniające obwieszczenie z dnia 1 XII 2014 r., Dz.U. poz. 1700</p>
<p>Wybory uzupełniające i ponowne do Senatu</p>	
<p>1989, Piotrków Trybunalski, głosowanie w dniu 8 X – 5 kandydatów, brak danych o frekwencji, oddano 14,24% głosów ważnych (w stosunku do liczby uprawnionych)</p>	<p>Obwieszczenie PKW z dn. 10 X 1989 r., M.P. Nr 35, poz. 269</p>
<p>1990, Opole, głosowanie w dniu 4 II – 4 kandydatów, brak danych o frekwencji, 30,45% głosów ważnych (w stosunku do liczby uprawnionych); głosowanie ponowne w dniu 18 II – 54,53% głosów ważnych w stosunku do liczby uprawnionych</p>	<p>Obwieszczenie PKW z dn. 6 II 1990 r., M.P. Nr 5, poz. 38; głosowanie ponowne – obwieszczenie PKW z dn. 20 II 1990 r., M.P. Nr 8, poz. 56</p>

1990, Lublin, głosowanie w dniu 27 V – brak danych o frekwencji, 4 kandydatów, 31,11% głosów ważnych w stosunku do liczby uprawnionych; głosowanie ponowne w dniu 10 VI – 12,75% głosów ważnych w stosunku do liczby uprawnionych	Obwieszczenie PKW z dn. 29 V 1990 r., M.P. Nr 22, poz. 172; głosowanie ponowne – obwieszczenie PKW z dn. 12 V 1990 r., M.P. Nr 24, poz. 180
1994, głosowanie w dniu 19 VI – Chełm i Elbląg; kandydatów – 5 i 8; frekwencja (głosy oddane) – 35,17% i 31,66%; głosy ważne – 93,77% i 93,22%	Obwieszczenie PKW z dnia 20 VI 1994 r., M.P. Nr 35, poz. 303
1995, głosowanie w dniu 1 X – Szczecin i Wrocław; kandydatów – 4 i 8; frekwencja (głosy oddane) – 9,92% i 6,48%; głosy ważne – 97,80% i 98,66%.	Obwieszczenie PKW z dnia 2 X 1995 r., M.P. Nr 50, poz. 567
2000, Katowice, Szczecin, Wrocław, głosowanie w dniu 25 VI; kandydatów: 5, 5, 7; frekwencja (głosy oddane) – 3,17%, 6,66%, 5,70%; głosy ważne – 97,49%, 96,97%, 99,21%	Obwieszczenie PKW z dnia 26 VI 2000 r., M.P. Nr 18, poz. 396
2001, Chełm i Wrocław, głosowanie w dniu 28 I; kandydatów – 4 i 3, frekwencja (głosy oddane) – 10,90% i 4,51%, głosy ważne – 98,61% i 99,00%.	Obwieszczenie PKW z dnia 29 I 2001 r., M.P. Nr 4, poz. 82
2003, okręg nr 2 – Wałbrzych, głosowanie w dniu 27 IV, 4 kandydatów; frekwencja (karty wydane) 3,73%, głosy ważne – 98,30%.	Obwieszczenie PKW z dnia 28 IV 2003 r., Dz.U. Nr 83, poz. 771
2003, okręg nr 23 – Białystok, głosowanie w dniu 12 X, 9 kandydatów; frekwencja (wydane) 5,64%, ważne – 97,60%.	Obwieszczenie PKW z dnia 13 X 2003 r., Dz.U. Nr 179, poz. 1757

2004, okręg nr 3 – Wrocław, głosowanie w dniu 28 III, 10 kandydatów; frekwencja (wydane) 6,39%, ważne – 99,13%.	Obwieszczenie PKW z dnia 29 III 2004 r., Dz.U. Nr 56, poz. 552
2004, okręg nr 1 – Legnica, głosowanie w dniu 11 VII, 7 kandydatów, frekwencja (wydane) 2,81%, ważne – 97,99%.	Obwieszczenie PKW z dnia 12 VII 2004 r., Dz.U. Nr 163, poz. 1713
2004, okręgi nr 22 – Rzeszów, 26 – Bielsko-Biała, 30 – Katowice i 31 - Sosnowiec, głosowanie w dniu 12 IX, kandydatów odpowiednio 11, 12, 9 i 13; frekwencja (wydane) 5,45%, 5,24%, 3,63% i 3,50%, głosy ważne –98,69%, 98,46%, 98,77% i 98,12%.	Obwieszczenie PKW z dnia 13 IX 2004 r., Dz.U. Nr 204, poz. 2089
2004, okręg nr 29 – Rybnik, głosowanie w dniu 21 XI, 9 kandydatów, frekwencja (wydane) 3,06%, ważne – 98,76%	Obwieszczenie PKW z dnia 22 XI 2004 r., Dz.U. Nr 254, poz. 2555
2005, okręg nr 36 – Konin, głosowanie w dniu 16 I, 8 kandydatów, frekwencja (wydane) 3,18%, ważne – 97,89%	Obwieszczenie PKW z dnia 17 I 2005 r., Dz.U. Nr 13, poz. 110
2006, okręg nr 27 – Częstochowa (wybory ponowne), głosowanie w dniu 22 I, 10 kandydatów, frekwencja (wydane) 9,03%, ważne – 99,13%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 I 2006 r., Dz.U. Nr 15, poz. 117
2007, okręg nr 33 – Elbląg, głosowanie w dniu 28 I, 5 kandydatów, frekwencja (wydane) 2,56%, ważne – 98,88%	Obwieszczenie PKW z dnia 29 I 2007 r., Dz.U. Nr 17, poz. 105
2008, okręg nr 21 – Krosno, głosowanie w dniu 22 VI, 12 kandydatów, frekwencja (wydane) 12,20%, ważne – 99,07%	Obwieszczenie PKW z dnia 23 VI 2008 r., Dz.U. Nr 110, poz. 705

2010, okręgi nr 15 – Płock, nr 21 – Krosno i nr 30 – Katowice, głosowanie w dniu 20 VI; kandydatów odpowiednio – 3, 1, 3; frekwencja (wydane) 48,97%, 47,07% i 53,47%, głosy ważne – 93,99%, 81,57% i 94,07%	Obwieszczenie PKW z dnia 21 VI 2010 r, Dz. U. Nr 113, poz. 747
2011, okręg nr 37 – Piła, głosowanie w dniu 6 II; 4 kandydatów, frekwencja (wydane) 6,31%, ważne 98,24%	Obwieszczenie PKW z dnia 7 II 2011 r., Dz. U. Nr 36, poz. 192
2013, okręg nr 73 (Rybnik), głosowanie w dniu 21 IV, 8 kandydatów, frekwencja (wydane) 11,14%, ważne – 99,18%	Obwieszczenie PKW z dnia 22 IV 2013 r., Dz. U. poz. 498
2013, okręg nr 55 (Mielec), głosowanie w dniu 8 IX, 7 kandydatów, frekwencja (wydane) 15,84%, ważne – 98,37%	Obwieszczenie PKW z dnia 9 IX 2013 r., Dz. U. poz. 1075
2014, okręgi nr 47 (Mińsk Maz.), 73 (Rybnik) i 82 (Ostrowiec Świętokrzyski); głosowanie w dniu 7 IX; kandydatów: 6, 4 i 6; frekwencja (głosy oddane): 6,62%, 9,44% i 7,93%; głosów ważnych 98,71%, 98,94% i 98,28%	Obwieszczenie PKW z dnia 10 IX 2014 r., Dz. U. poz. 1206
2015, okręg nr 75 (Tychy), głosowanie w dniu 8 II; 3 kandydatów, frekwencja 7,34%, głosy ważne 98,85%	Obwieszczenie PKW z dnia 9 II 2015 r., Dz. U. poz. 217
2016, okręg nr 59 (Łomża), głosowanie w dniu 6 III; 3 kandydatów, frekwencja 17,11%, głosów ważnych 99,41%	Obwieszczenie PKW z dnia 7 III 2016 r., Dz. U. poz. 294
Wybory do Parlamentu Europejskiego	
2004, głosowanie w dniu 13 VI; frekwencja 20,87% (karty ważne); ważne –	Obwieszczenie PKW z dnia 15 VI 2004 r., Dz.U. Nr 137, poz. 1460

97,33%	
2009, głosowanie w dniu 7 VI, frekwencja (karty ważne) – 24,53%, głosy ważne – 98,23%	Obwieszczenie PKW z dnia 8 VI 2009 r., Dz.U. Nr 88, poz. 729
2014, głosowanie w dniu 26 V, frekwencja (karty ważne) – 23,82%, głosy ważne – 96,88%	Obwieszczenie PKW z dnia 27 V 2014 r., Dz.U. poz. 692

Na zakończenie – wykres, który unaocznia, że minione 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce to okres solidarnej współpracy Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego, urzędników wyborczych w gminach i ogromnej rzeszy ludzi, których obywatelska postawa i aktywność w pracach w komisjach wyborczych wszystkich szczebli były gwarantem powodzenia w pomyślnym przeprowadzeniu każdej ze wspomnianych akcji wyborczych.

(Dane do wykresu – w osobnym pliku pt. Rodzaj wyborów-tabela - część IV)