



Warszawa, dnia 27 marca 2012 r.

## **PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-071-5/12

Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z opublikowanym na stronie internetowej Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODIHR /OBWE raportem Misji oceniającej wybory do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzone w dniu 9 października 2011 r. oraz w nawiązaniu do ustaleń ze spotkania Komisji z przedstawicielami Misji w dniu 12 marca br., przedstawia uwagi i wnioski do Raportu Misji Oceny Wyborów (zwanego dalej „Raportem”).

### **I. Uwagi ogólne**

1. Zgłoszone przez Misję spostrzeżenia, zarzuty i wnioski dotyczą nie tylko prawa i procedury wyborczej, ale także innych instytucji i dziedzin spoza sfery właściwości i działania Państwowej Komisji Wyborczej; do tych kwestii Komisja nie będzie się zatem odnosić. Jednocześnie Komisja zauważa, że przedstawione przez Misję uwagi nie zawsze są uzasadnione, co należy wiązać zapewne z nieścisłościami tłumaczenia tekstu bądź też nieścisłymi wypowiedziami rozmówców. W „Raporcie” występują ustalenia i uwagi dwojakiego rodzaju: o charakterze ustrojowo-politycznym, które pozostają poza gestią Państwowej Komisji Wyborczej oraz legislacyjne i techniczno-organizacyjne, które mogą być wykorzystane w procesie doskonalenia prawa wyborczego i praktyki jego stosowania.
2. W „Raporcie” w częściach I – III zawarte są ogólne informacje dotyczące m. in. powołania Misji Oceny Wyborów, trybu jej pracy oraz odwoływanie się do wyborów przeprowadzonych w Polsce w roku 2007 (wybory do Sejmu RP i do Senatu RP) oraz w roku 2010 (wybory Prezydenta RP). Do tych informacji Państwowa Komisja Wyborcza uwag nie zgłasza.

## II. Uwagi i wnioski o charakterze merytorycznym

### A. System wyborczy i ramy prawne (część IV „Raportu”)

1. Stanowisko, że niezależni kandydaci nie mogą samodzielnie startować w wyborach do Sejmu odnosi się do samej istoty systemu wyborczego i ustroju politycznego, który ma swoje umocowania w Konstytucji RP (art. 96 ust. 2 – wybory do Sejmu są proporcjonalne), co determinuje, że okręgi są wielomandatowe, obowiązują progi wyborcze. Zagadnienie to ma charakter polityczny.
2. Należy zgodzić się z poglądem, że późne wprowadzenie zmian do ustawodawstwa wyborczego podważa stabilność prawa wyborczego. Problem ten był wielokrotnie podnoszony w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06; z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. akt K 9/11).
3. Polskie prawo wyborcze generalnie nie ogranicza praw wyborczych osób ze względu na niepełnosprawność umysłową. Prawa wybierania nie mają bowiem osoby ubezwłasnowolnione – niezależnie od przyczyny – prawomocnym orzeczeniem sądu. Jest to – obok pozbawienia praw publicznych oraz pozbawienia praw wyborczych – jedna z trzech konstytucyjnie określonych przesłanek pozbawienia podstawowych uprawnień obywatelskich. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione...”. Samo zaś orzekanie o ubezwłasnowolnieniu (formy, przesłanki i procedura) jest określone przez Kodeks cywilny oraz Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie w sprawach dotyczących ubezwłasnowolnienia wszczyna się wyłącznie na wniosek, przy czym krąg uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem jest bardzo ograniczony (małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo, a także przedstawiciel ustawy oraz prokurator). Przytoczyć tu też należy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2007 r. sygn. akt K 28/05, w którym Trybunał stwierdził: „Odebranie osobom ubezwłasnowolnionym wskazanych praw politycznych [przykładowo osoby takie nie mają czynnego prawa wyborczego oraz prawa udziału w referendum (art. 62 ust. 2 Konstytucji)] wynika z założenia, że osoby, które z powodu choroby umysłowej, upośledzenia lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą samodzielnie i racjonalnie kierować swoim postępowaniem i decydować o swoich sprawach osobistych nie powinny również mieć wpływu na rozstrzygnięcie spraw publicznych dotyczących dobra wspólne-

go, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych. Nie stanowi ono niedopuszczalnej dyskryminacji osób ubezwłasnowolnionych (art. 32 Konstytucji) ani też nie jest sprzeczne z generalną zasadą powszechności dostępu obywateli polskich do praw politycznych.”.

4. Nie można zgodzić się z postulatem, że osoba pozbawiona praw publicznych, może być pozbawiona praw wyborczych tylko wówczas, gdy zachodzi związek między popełnionym przestępstwem a „kwestiami związanymi z wyborami i instytucjami demokratycznymi”. Sądowa kara pozbawienia praw publicznych jest fakultatywną i wymierzaną w razie skazania za najcięższe przestępstwa, popełnione z motywów zasługujących na szczególne potępienie. Trzeba też podkreślić, iż konstytucyjne prawo wybierania (art. 62 ust. 2 Konstytucji) łączone jest z prawem wybieralności (prawem do kandydowania i bycia wybranym). Ograniczenie pozbawienia praw wyborczych w ramach pozbawienia praw publicznych wyłącznie do sytuacji popełnienia przestępstwa „w kwestiach związanych z wyborami i instytucjami demokratycznymi” mogłoby prowadzić do udziału w wyborach (prawo do głosowania i prawo do kandydowania) osób osadzonych w zakładach karnych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, ale których czyny w odczuciu społecznym zasługują na szczególne potępienie, także z przyczyn moralnych i etycznych, chociaż nie byłyby związane z wyborami.
5. To, że Kodeks wyborczy nie reguluje wprost uprawnienia krajowych organizacji do obserwowania wyborów nie oznacza, iż organizacje te są pozbawione możliwości takiego działania w toku procesu wyborczego.

## **B. Administracja wyborcza (część V „Raportu”)**

1. Państwowa Komisja Wyborcza korzysta w szerokim zakresie i w różnych formach z możliwości wymiany i dzielenia się doświadczeniami z wyborów. Nie są to tylko spotkania, narady czy konferencje powyborcze z udziałem urzędników administracji wyborczej, ale również działalność publikacyjna, służąca upowszechnianiu informacji i wniosków dotyczących zarówno prawa wyborczego, jak i praktyki jego stosowania. Wskazać tu można przykładowo wydawnictwa specjalne Państwowej Komisji Wyborczej opracowywane po każdym wyborach, w których prezentowane są zarówno dobre wzorce z procesu wyborczego, jak i niedociągnięcia czy nieprawidłowości wraz ze wskazaniem sposobu uniknięcia ich w przyszłości.

2. Postulat wprowadzenia standardowego formatu zaświadczeń o prawie do głosowania zasługuje na uwagę, jako że ujednoczenie formatu zaświadczeń mogłoby ułatwić weryfikację ich autentyczności. Państwowa Komisja Wyborcza mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa posługiwania się tymi zaświadczeniami sugerowała, na etapie określania wzoru zaświadczenia, wprowadzenie jakiejś formy oznakowania, które utrudniłoby sfałszowanie tych dokumentów. Propozycja ta nie została jednakże wówczas przyjęta przez organ administracji rządowej upoważniony do wydania aktu wykonawczego określającego m. in. wzór zaświadczenia.
3. Państwowa Komisja Wyborcza podejmuje od wielu lat starania na rzecz poszerzenia możliwości udziału w wyborach tych wyborców, którzy ze względu na stan zdrowia lub wiek nie mogą osobiście stawić się w lokalu wyborczym. Komisja ma również świadomość, że istniejący stan prawny nie jest w pełni zadowalający, chociaż świadczy o znaczącym postępie, jaki nastąpił w ostatnim okresie, m. in. za sprawą uchwalenia Kodeksu wyborczego. Wprowadzono głosowanie korespondencyjne w kraju dla określonych grup wyborców i za granicą oraz możliwość głosowania przez osoby niewidome lub niedowidzące przy pomocy nakładki na karty do głosowania w alfabecie Braille'a. Możliwość głosowania przez pełnomocnika została wprowadzona dla wszystkich rodzajów wyborów. Komisja zwraca też uwagę na kontekst polityczny tego rodzaju zmian, co potwierdza np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.
4. Działania informacyjne i edukacyjne, kierowane w szczególności do wyborców niepełnosprawnych to obowiązki, które są dla Państwowej Komisji Wyborczej nowością, ponieważ zostały dla niej przewidziane dopiero w Kodeksie wyborczym. Niemniej jednak Komisja realizowała je w ostatnich wyborach parlamentarnych bardzo aktywnie, korzystając z różnorodnych form komunikacji z wyborcami, m. in. za pośrednictwem mediów.

W okresie kampanii wyborczej udzielono ponad 1000 informacji i wyjaśnień na pytania w sprawach wyborów, zgłoszone za pośrednictwem infolinii. Z serwisu informacyjnego [info.pkw.gov.pl](http://info.pkw.gov.pl) korzystało w okresie od 1 do 12 października 2011 r. 850.000 użytkowników. W ramach upowszechniania wiedzy na temat prawa wyborczego, od dnia 22 września 2011 r. prezentowane były spoty informacyjne Państwowej Komisji Wyborczej poświęcone w szczególności możliwości głosowania przez pełnomocnika i głośno-

wania korespondencyjnego oraz z wykorzystanie nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a. Spoty emitowano wielokrotnie w programach telewizji publicznej – TVP 1, TVP 2, TVP Info i TVP Polonia oraz we wszystkich ośrodkach regionalnych.

### **C. Rejestracja kandydatów (część VI „Raportu”)**

1. Państwowa Komisja Wyborcza nie podziela uwag i zastrzeżeń dotyczących procedury rejestracji kandydatów, w tym również zarzutu o braku jasnych wytycznych i procedur weryfikacji podpisów. Przepisy Kodeksu wyborczego (art. 209 – 217) ściśle określają czynności komisji wyborczych odpowiedzialnych za rejestrację kandydatów, tryb weryfikacji zgłoszeń kandydatów oraz wymogi jakim muszą odpowiadać wykazy poparcia udzielonego przez wyborców poszczególnym listom kandydatów (w wyborach do Sejmu) i kandydatom (w wyborach do Senatu). Wymogi te są jasno określone w Kodeksie wyborczym: imię i nazwisko, adres zamieszkania, nr ewidencyjny PESEL – czytelny i pełny, podpis wyborcy – własnoręczny. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, wiążące dla komisji niższego szczebla, ustalają w sposób szczegółowy tryb sprawdzania prawidłowości złożonych podpisów wyborców. Ponadto, Komisja przed każdymi wyborami opracowuje informację dla wyborców i komitetów wyborczych o zasadach i sposobie zgłaszania kandydatów oraz zbierania podpisów poparcia, która w formie pisemnej jest udostępniana wszystkim zainteresowanym oraz umieszczana na stronie internetowej Komisji. W wyborach do Sejmu i do Senatu zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. informację w powyższej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza wydała w dniu 10 sierpnia 2011 r. (znak ZPOW-503-56/11), a więc już 5 dni po zarządzeniu wyborów.
2. Informacje o procedurze weryfikacji podpisów przekazane Misji przez jej rozmówców są co najmniej nieścisłe:
  - Państwowa Komisja Wyborcza nie zna przykładów odrzucenia podpisu z powodu błędów ortograficznych lub pisarskich (chyba, że chodzi o błąd w numerze PESEL obowiązkowo podawanym przez wyborcę), natomiast
  - najczęstszym powodem kwestionowania prawidłowości poparcia było zamieszkiwanie wyborcy w innym okręgu wyborczym.

Ścisłe spełnienie ustawowych warunków przez udzielającego poparcia jest niezbędne; niedotrzymanie chociażby jednego z nich uniemożliwia sprawdzenie, czy popierający zgłoszenie jest ujęty w rejestrze wyborców, a więc czy posiada prawa wyborcze.

Na tle powyższego Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, iż powołane w „Raporcie” postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SW 10/11, w którym Sąd, cytując z „Raportu”: „uznał sposób oceny danych osobowych wyborców przez komisje wyborcze w ramach procedury weryfikacji podpisów za nadmiernie rygorystyczny” jest jednostkowe, odosobnione, sprzeczne z wcześniejszą linią orzecznictwa. Inne postanowienia Sądu Najwyższego aprobuje w pełni praktykę organów wyborczych stosowaną przy weryfikacji podpisów poparcia (np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SW 8/11).

3. Postulowana konieczność zmiany przepisów dotyczących terminu zgłaszania wniosków do Państwowej Komisji Wyborczej o wydanie zaświadczenia uprawniającego do zgłoszenia list kandydatów na posłów bez konieczności zebrania podpisów poparcia wyborców (art. 210 Kodeksu wyborczego) – uzasadniana ze sprawą rejestracji list kandydatów na posłów Komitetu Wyborczego Nowej Prawicy Janusza Korwina Mikke wymaga niezbędnego wyjaśnienia.

Według Państwowej Komisji Wyborczej odróżnić tu trzeba dwie sprawy:

- 1) okoliczności odmowy wydania wskazanemu wyżej Komitetowi Wyborczemu zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu Wyborczego i
- 2) oceny przepisów Kodeksu wyborczego.

W pierwszej sprawie trzeba zauważyć, iż:

- decydujące znaczenie dla spełnienia przez KW Nowej Prawicy Janusza Korwina – Mikke warunku dla otrzymania zaświadczenia miała rejestracja listy kandydatów przez Okręgową Komisję Wyborczą Warszawa II. W tej kwestii eksponuje się, że listę zgłoszono 30 sierpnia 2011 r., a zarejestrowano dopiero 5 września 2011 r. całkowicie pomijając, że stwierdzoną przez komisję okręgową wadę zgłoszenia Komitet Wyborczy usunął właśnie 5 września 2011 r. wycofując zgłoszenie jednego kandydata z tej listy;
- wniosek o wydanie zaświadczenia wpłynął do Państwowej Komisji Wyborczej po upływie ustawowego terminu, co potwierdził Sąd Najwyższy rozpoznając protest

wyborczy wniesiony przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Nowej Prawicy Janusza Korwina – Mikke (postanowienie z dnia 4 listopada 2011 r. sygn. akt III SW 85/11).

W drugiej sprawie, tj. racjonalności przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących rejestracji list kandydatów i wydania zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, iż przepisy powinny być zmienione, ale wówczas konieczne będzie znaczące wydłużenie ustawowych terminów wykonania poszczególnych czynności wyborczych. Bieg czynności wyborczych związanych ze zgłaszaniem list kandydatów, ich rejestracją i nabyciem uprawnienia do otrzymania od Państwowej Komisji Wyborczej stosownego zaświadczenia powoduje bowiem, iż w jednym terminie (najpóźniej w 40 dniu przed dniem wyborów) muszą być dokonane kolejno następujące po sobie czynności, przy czym wykonanie wcześniejszej warunkuje wykonanie późniejszej. Komisja zwróci na to uwagę w opracowywanej po wyborach informacji o realizacji przepisów prawa wyborczego.

#### **D. Kampania. Kampania finansowa (część VII i VIII „Raportu”)**

1. „Raport” na początku zawiera uwagi dotyczące egzekwowania ciszy wyborczej oraz przedstawia, wyrażaną przez rozmówców Misji, krytyczną opinię o stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej w kwestii działań kampanijnych w okresie przedwyborczym i w trakcie kampanii wyborczej, a także co do źródeł finansowania tych działań. Odnosząc się do ciszy wyborczej przyznać trzeba, że od dłuższego czasu wśród przedstawicieli nauki prawa, a zwykle przy okazji kolejnych wyborów także w mediach pojawiają się głosy wskazujące na iluzoryczność tej instytucji prawa wyborczego, szczególnie w jej obecnym kształcie, zważywszy na rozwój technicznych form docierania do wyborcy i częstokroć praktyczną niemożność ścigania przypadków łamania prawa w tym zakresie. Wydaje się, że sama idea umożliwienia wyborcom podjęcia decyzji wyborczej w czasie wolnym od agitacji nie straciła na aktualności, natomiast rozważenia wymaga czas trwania ciszy wyborczej oraz formy zachowań zakazane w tym czasie. Jest to jednak problem, którego rozstrzygnięcie pozostaje w rękach podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą ustawodawczą, a Państwowa Komisja Wyborcza takiego uprawnienia nie posiada.

2. Co do stanowiska Komisji w kwestii działań kampanijnych w okresie przedwyborczym i w czasie kampanii wyborczej oraz źródeł finansowania tych działań, wyrażonego w trzech opiniach opisanych w „Raporcie”, to nie można się zgodzić z oceną rozmówców Misji, że stanowisko to jest niejasne i niekonsekwentne.

Dwie pierwsze opinie dotyczyły okresu przed dniem ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów i stanowiły reakcję na tzw. kampanie informacyjne podjęte lub planowane w tym okresie przez niektóre partie polityczne i osoby publiczne. Trzecia opinia dotyczyła okresu pomiędzy dniem zarządzenia wyborów a dniem przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego partii politycznej lub koalicyjnego komitetu wyborczego i zawierała wyjaśnienie treści przepisu art. 141 § 2 Kodeksu wyborczego.

W wymienionych opiniach Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że przed ogłoszeniem aktu o zarządzeniu wyborów niedozwolone są jakiegokolwiek działania mające na celu zachęcanie wyborców do głosowania w określony sposób, natomiast tzw. kampanie informacyjne partii politycznych są w tym okresie dopuszczalne pod warunkiem, że nie zawierają elementów agitacji wyborczej. Po zarządzeniu wyborów, a więc po rozpoczęciu kampanii wyborczej, partia polityczna, która utworzyła komitet wyborczy lub weszła w skład koalicyjnego komitetu wyborczego, może prowadzić działania związane z agitacją wyborczą, lecz wyłącznie na rzecz upowszechniania celów programowych partii, wyłącznie z bieżących środków finansowych partii oraz wyłącznie w okresie do dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Po formalnym utworzeniu komitetu wyborczego partia polityczna która utworzyła komitet lub weszła w skład koalicji wyborczej nie może prowadzić ani finansować jakiegokolwiek działań związanych z agitacją wyborczą – wyłączność w tym zakresie ma komitet wyborczy.

Takie stanowisko wyrażają opisane opinie. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, stanowisku temu nie można zarzucić niejasności ani niekonsekwencji.

3. „Raport”, w dalszej części zawiera zalecenia aby zarówno w trakcie kampanii wyborczej jak i w sprawozdaniu finansowym po wyborach publicznie ujawnieniu podlegały także darowizny dokonywane przez osoby fizyczne na rzecz partii politycznych tworzących komitety wyborcze, a to na stronach internetowych w trakcie kampanii wyborczej



oraz przez opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej także rejestru darowizn na rzecz partii politycznej załączonego do sprawozdania finansowego.

Zawarte jest też zalecenie, żeby w sprawozdaniach finansowych partii politycznych wykazywać wszystkie wydatki partii – w tym – wydatki na działalność statutową, finansowane z prywatnych darowizn. Ponadto, w „Raporcie” zwrócono uwagę na potrzebę rozważenia kwestii skrócenia ostatecznego terminu składania sprawozdań finansowych i ich opublikowania oraz na potrzebę rozważenia wprowadzenia mechanizmów nadzoru Państwowej Komisji Wyborczej nad kontami komitetów wyborczych w czasie kampanii wyborczej i krótko po wyborach.

Państwowa Komisja Wyborcza przychyliła się do wszystkich tych zaleceń, które służą przejrzystości środków finansowych na kampanie wyborcze partii politycznych i komitetów wyborczych i realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych oraz kodeksowej zasady jawności finansowania kampanii wyborczej. Wypada jedynie powtórzyć, że Państwowa Komisja Wyborcza nie posiada inicjatywy ustawodawczej.

#### **E. Media (część IX „Raportu”)**

1. Zawarte w „Raporcie” oceny i postulaty nie zostały odniesione do wyborów do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w 2011 r. Dotyczą one zagadnień ogólnych, w znacznym zakresie wychodzących poza problematykę spraw wyborczych, jak np. krytyka art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji. Sformułowano też krytykę działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako instytucji, która – wedle opinii niezidentyfikowanych rozmówców autorów „Raportu” - nazbyt ulega wpływom rządu. „Raport” zaleca w związku z tym zmianę struktury i powoływania składu Krajowej Rady, w tym uchylenie przepisu umożliwiającego rozwiązanie Rady.

Państwowa Komisja Wyborcza konsekwentnie zajmuje stanowisko, iż organy wyborcze nie powinny wypowiadać się w sprawach politycznych, a do takich niewątpliwie należą postulaty dotyczące pozycji, struktury i działalności organów władzy publicznej, w tym zwłaszcza organów rangi konstytucyjnej.

2. W tej samej części „Raport” informuje o wyrażanych przez „wielu rozmówców” (jak można domyślić się – z kręgów dziennikarskich) zaniepokojeniu obowiązywaniem przepisów które – ich zdaniem – ograniczają wolność mediów. Na tej podstawie zaleca

się usunięcie z polskiego Kodeksu karnego przepisów przewidujących sankcje karne za zniesławienie i zniewagę. Zawarto tu informację, jakoby liczba spraw karnych za zniesławienie znacząco wzrosła w ostatnich dziesięciu latach, przy czym jako dowód przytoczono (w przypisie 50), że w 2010 r. było 51 spraw o zniesławienie za pomocą mediów, w większości przypadków skierowanych przeciwko dziennikarzom. Dane te nie uzasadniają jednak sformułowanej w tekście „Raportu” tezy. Nie podano też żadnego przykładu sprawy związanej z kampanią wyborczą.

3. Kwestia przepisów regulujących odpowiedzialność za czyny o znamionach zniesławienia i zniewagi pozostaje w luźnym związku z prawem wyborczym, a więc Państwowa Komisja Wyborcza nie uważa za zasadne zajmowanie stanowiska co do poglądów wyrażonych w tym zakresie w „Raporcie”. Komisja zaznacza jednak, że problem zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu karnego dotyczących wspomnianych przestępstw był kilkakrotnie przedmiotem spraw rozpatrywanych przez polski Trybunał Konstytucyjny, który żadnego z tych przepisów nie uznał za niezgodny z Konstytucją i międzynarodowymi zobowiązaniami Polski. Trybunał podkreślił przy tym, że wolność słowa, której emanacją jest wolność prasy, nie jest nieograniczona, a korzystanie z niej może być ograniczone ustawowo m.in. z uwagi na konieczność ochrony wolności i praw innych osób. Zwrócił też uwagę, że przepisy podobnej treści jak w prawie polskim obowiązują w wielu innych państwach o niewątpliwie demokratycznym ustroju.
4. W „Raporcie” pozytywnie oceniono przepis art. 119 § 4 Kodeksu wyborczego, nie uważając wszakże, że przepis ten utracił moc jeszcze przed wejściem w życie Kodeksu.

#### **F. Dzień wyborów (część X „Raportu”)**

1. Przedstawiona w „Raporcie” sugestia rozważenia możliwości zmniejszenia liczby wyborców przypadających na jeden obwód głosowania (jedną obwodową komisję wyborczą) wymaga odniesienia do stanu prawnego wynikającego z Kodeksu wyborczego. Stały obwód głosowania obejmuje od 500 do 3 000 mieszkańców (a nie wyborców, jak to ujęto w „Raporcie”). W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców. Kodeks wyborczy nie przewiduje więc możliwości zwiększenia maksymalnej liczby mieszkańców w obwodzie. Statystycznie rzecz ujmując, jeżeli uwzględni się frekwencję, czas głosowania oraz średnią liczbę mieszkańców w obwodzie, obwodowa komisja wyborcza w składzie od 6 do 8 osób jest

w stanie sprawować kontrolę nad procesem głosowania. Problem istnieje tylko wtedy, gdy w określonych porach dnia następuje zwiększenie liczby osób głosujących w lokalu komisji. Praktyka dowodzi, że ma to miejsce 2 lub 3 razy w czasie głosowania. W tym czasie wskazana byłaby obecność w lokalu wyborczym wszystkich członków komisji. Zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców w obwodzie spowodowałoby zwiększenie liczby obwodów, a co się z tym wiąże liczby obwodowych komisji i liczby osób uczestniczących w organach wyborczych. Miałyby też wpływ na zwiększenie kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa na organizację i przeprowadzenie wyborów.

2. Rozważenia wymaga czy wprowadzenie do Kodeksu wyborczego przepisów dotyczących ponownego wydania karty do głosowania wyborcom, którzy przypadkowo ją „zmarnują”, w rzeczywistości zmniejszy liczbę głosów nieważnych, czy też skomplikuje sam proces liczenia głosów przez obwodowe komisje wyborcze i zwiększy liczbę protestów, natomiast większego wpływu na liczbę głosów nieważnych mieć nie będzie.
3. Niewątpliwie zasadny jest postulat kontynuowania działań mających na celu edukację wyborców i członków komisji wyborczych w celu pełnego wdrożenia konstytucyjnej zasady tajności głosowania. Ponadto niezbędne jest takie przygotowanie lokalu wyborczego, które nie tylko zapewniałoby możliwość tajnego głosowania, co w dotychczasowej praktyce jest w pełni realizowane, ale również eliminowałoby praktykę, przyjętą z poprzedniego systemu wyborczego, głosowania poza kabiną do głosowania. Aktualny stan prawny w tym zakresie nie wymaga korekty.
4. Nie jest możliwe odejście od stosowania karty do głosowania w formie książeczkowej. Przede wszystkim ze względu na to, że pozbawiłoby to możliwości głosowania za pomocą nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.
5. Przepisy dotyczące sposobu głosowania obowiązują od wdrażania demokratycznego systemu wyborczego. Wyborca głosuje stawiając na karcie do głosowania znak "x" (dwie przecinające się linie w obrębie kratki) w kratce z lewej strony obok nazwiska kandydata. Państwowa Komisja Wyborcza w swoich wytycznych nie może tego precyzyjnego i jednoznacznego w swej treści przepisu interpretować szerzej, uwzględniając np. intencję wyborcy, który znak „x” umieścił poza kratką. W tym zakresie wielokrotnie wypowiedział się Sąd Najwyższy, który odstępstw od wykładni literalnej nie dopuszcza. Należy zauważyć, że odczytanie intencji wyborcy, z pominięciem literalnego brzmienia przepisu może stanowić podstawę protestu wyborczego.

Wskazać przy tym należy, że decyzję o uznaniu głosu za ważny lub nieważny podejmuje autonomicznie każda obwodowa komisja wyborcza, składająca się z przedstawicieli komitetów wyborczych biorących udział w wyborach, oceniając czy przesłanki ustawowe ważności głosu zostały spełnione. Jej decyzja musi się także bronić w toku rozpatrywania ewentualnego protestu wyborczego. Na marginesie należy tylko podnieść, że oddanie głosu nieważnego może być także wynikiem świadomego, a nie przypadkowego działania wyborcy, który w ten sposób realizuje swoje prawo wyborcze.

### **G. Skargi i odwołania (Część XI „Raportu”)**

1. Okręgowa komisja wyborcza jest organem kolegialnym i komisarz wyborczy jako jej przewodniczący nie ma kompetencji do uchylania uchwał komisji obwodowych. Wskazane zatem wyżej w „Raporcie” kompetencje komisarza wyborczego (art. 167 § 2 Kodeksu wyborczego) dotyczą wyłącznie wyborów lokalnych.
2. Podniesiony w „Raporcie” zarzut o braku możliwości zaskarżenia, w drodze protestu wyborczego, wyborów do Senatu jest bezzasadny. W wyborach do Senatu przysługuje bowiem protest wyborczy do Sądu Najwyższego na tych samych zasadach jak w wyborach do Sejmu. Do wniesienia protestu mają bowiem zastosowanie - zgodnie z art. 258 Kodeksu wyborczego – przepisy o wnoszeniu protestów w wyborach do Sejmu.
3. W ramach procedury zaskarżania czynności wyborczych w toku kampanii wyborczej obowiązuje system odwoławczy do sądu powszechnego – w sprawach odmowy wpisania wyborcy do rejestru wyborców i do spisu wyborców oraz do Sądu Najwyższego – w sprawach odmowy przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Do Państwowej Komisji Wyborczej przysługują natomiast skargi na odmowę zarejestrowania przez okręgową komisję wyborczą listy kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów. W tych sprawach postulowane w „Raporcie” prawo odwołania do sądu od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej byłoby środkiem nadzwyczajnym, typu kasacyjnego. Powodowałoby to konieczność zasadniczej zmiany terminarza czynności wyborczych, które praktycznie są realizowane w ciągu 60 dni. Każde wydłużenie ustawowego terminu wykonania określonej czynności wyborczej wymagałoby wydłużenia kolejnego terminu.
4. Wskazywana w „Raporcie” konieczność wprowadzenia możliwości „zaskarżenia dowolnej decyzji PKW” uzasadniana, jak się podkreśla, sprzecznością dotychczasowych

rozwiązań kodeksowych z postanowieniem Konstytucji o prawie do sądu – w opinii Państwowej Komisji Wyborczej, nie jest zasadna. Państwowa Komisja Wyborcza uważa, że ustawodawca dokonał prawidłowej regulacji w tym zakresie, przyznając prawo skargi do sądu na działania Komisji w trakcie trwania kampanii wyborczej tylko na odmowę rejestracji komitetu wyborczego.

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

(-) Stefan J. Jaworski