

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA

**IUDICES ELECTIONIS
CUSTODES**

**SĘDZIOWIE KUSTOSZAMI
WYBORÓW**

KSIĘGA PAMIĄTKOWA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI
WYBORCZEJ

W A R S Z A W A 2 0 0 7

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA

IUDICES ELECTIONIS CUSTODES

(SĘDZIOWIE KUSTOSZAMI WYBORÓW)

Księga Pamiątkowa
Państwowej Komisji Wyborczej

Warszawa 2007

Redakcja: Ferdynand Rymarz

Opracowanie: Zespół w Krajowym Biurze Wyborczym
pod kierunkiem Kazimierza W. Czaplickiego

Projekt okładki: Hanna Jelonek

Fotografie:

fot. nr 1 — Archiwum PAP
fot. nr 2 — Andrzej Rybczyński (PAP)
fot. nr 3 — Archiwum PAP
fot. nr 4 — Archiwum PAP
fot. nr 5 — Janusz Mazur (PAP)
fot. nr 7 — Archiwum PAP
fot. nr 8 — Damazy Kwiatkowski

oraz

fot. nr 6, 9—17 — Archiwum Krajowego Biura Wyborczego

Karykatury: Tytus Byczkowski

Skład komputerowy: Beata Tokaj, Marcin Lisiak

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego
00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10
tel. (0-22) 625 06 17; 695 26 33; fax 629 39 59

ISBN 978-83-921530-7-8

Spis treści

	Strona
List Profesora Marka Safjana	7
Przedmowa	9
CZĘŚĆ PIERWSZA — ARTYKUŁY	13
Mieczysław Brzdąk <i>Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych. Teoria i praktyka</i>	15
Kazimierz Wojciech Czaplicki <i>Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej</i>	25
Piotr Czarny <i>Ubezłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych (Refleksje konstytucyjne na tle teorii prawa cywilnego)</i>	33
Dariusz Dudek <i>Konstytucyjna aksjologia wyborów</i>	43
Lech Garlicki <i>Sędzia europejski — kustoszem wyborów</i>	59
Mirosław Granat <i>Zasady wydawania rozporządzeń wykonawczych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego</i>	69
Stefan J. Jaworski <i>Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa</i>	77
Andrzej Kisielewicz <i>W sprawie statusu prawnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta)</i>	99
Wiesław Kozielowicz <i>Przestępstwa przeciwko wyborom w ustawodawstwie II Rzeczypospolitej Polskiej</i>	115
Wojciech Łączkowski <i>Dylematy polskiego prawa wyborczego</i>	125
Andrzej Mączyński <i>Konstytucyjne podstawy prawa wybierania</i>	133
Ferdynand Rymarz <i>O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego</i>	145
Krzysztof Skotnicki <i>Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum</i>	155
Andrzej Sokala, Mikołaj Święcki <i>Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)</i>	167
Piotr Tuleja <i>Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych</i>	181

Andrzej Wróbel	
<i>Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy</i>	191
Stanisław Zabłocki	
<i>Miscellanea karno-wyborcze</i>	201
Andrzej Zoll	
<i>Spółeczeństwo obywatelskie</i>	217
CZĘŚĆ DRUGA — WSPOMNIENIA	223
Jan Kacprzak	
<u>Sędzia Wiesław Abramowicz</u> , jakiego znałem	225
Ferdynand Rymarz	
<u>Prof. Janina Zakrzewska — Janka</u>	229
Katarzyna Jankowska-Józefiak	
<i>Sędzia komisarzem wyborczym</i>	233
Stefan J. Jaworski	
<i>Moje spotkania z Andrzejem Zollem</i>	237
Ferdynand Rymarz	
<i>Prawość i godność, czyli rzecz o Wojciechu Łączkowskim</i>	243
Włodzimierz Ryms	
<i>Andrzej Napoleon Wróblewski</i>	247
Jerzy Stępień	
<i>Pierwsze wolne wybory</i>	249
Paweł Sypniewski	
<i>Komisarz wyborczy — czyli o co chodzi?</i>	261
Zbigniew Szonert	
<i>Krytycznie o systemie wyborczym z perspektywy doświadczeń</i>	269
Tadeusz Żyznowski	
<i>Zbigniew Szonert</i>	281
CZĘŚĆ TRZECIA — KALENDARIUM	283
Beata Tokaj	
<i>Wybory i referenda przeprowadzone w latach 1990—2006 (ważniejsze dane)</i>	285
Mirosława Ekiert, Krzysztof Lorentz	
<i>Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych</i>	307
Kazimierz Wojciech Czaplicki	
<i>Działalność informacyjna Państwowej Komisji Wyborczej</i>	315
CZĘŚĆ CZWARTA — WYBRANE DOKUMENTY WYBORCZE	325
<i>Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 grudnia 1990 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i>	327
<i>Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania, przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 r.</i>	329

<i>Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 października 2000 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 8 października 2000 r.</i>	331
<i>Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 października 2000 r. w sprawie stwierdzenia wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i>	334
<i>Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 października 2005 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i>	335
<i>Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 października 2005 r. w sprawie stwierdzenia wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i>	337
CZĘŚĆ PIĄTA — SKŁADY PERSONALNE ORGANÓW WYBORCZYCH	339
1. Państwowa Komisja Wyborcza	341
2. Komisarze wyborczy	352
3. Kierownik i dyrektorzy zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego	362
CZĘŚĆ SZÓSTA — SERWIS FOTOGRAFICZNY Z WYDARZEŃ WYBORCZYCH I REFERENDALNYCH	367
CZĘŚĆ SIÓDMA — PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA W KARYKATURZE TYTUSA BYCZKOWSKIEGO	379
Noty o autorach	391

Profesor Marek Safjan
Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998—2006

Warszawa, dn. 28 czerwca 2007 r.

Szanowny Pan
Sędzia Ferdynand Rymarz
Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej,
Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

Wolne i demokratyczne wybory przeprowadzane według transparentnych i rzetelnych procedur stanowią podstawową gwarancję demokratycznego państwa prawa. Polski model Państwowej Komisji Wyborczej odpowiedzialnej za jakość i respektowanie demokratycznych procedur wyborczych sprawdził się w dotychczasowej praktyce wyborczej. Jest to model, którego istotną zaletą pozostaje niezależny skład — osób wyłanianych spośród sędziów powoływanych spośród trzech najwyższych instancji sądowych RP — Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to rozwiązanie znacznie lepsze niż te, które — tak jak w niektórych krajach — przewidywałyby skład powoływany, według kryterium politycznego albo spośród przedstawicieli organów władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa.

Aktywność Państwowej Komisji Wyborczej jest związana w niemałym stopniu z tym, co nie jest bezpośrednio widoczne dla przeciętnego obserwatora — z dokonywaniem interpretacji skomplikowanych i często nie w pełni jasnych regulacji ordynacji wyborczej, a także z zajmowaniem stanowiska w sprawie protestów wyborczych, zanim sprawy te trafią do Sądu Najwyższego. W tej właśnie sferze działalności PKW kwalifikacje sędziowskie, a więc umiejętność wyważonego, profesjonalnego spojrzenia osób nie uwikłanych w jakąkolwiek aktywność polityczną są wartością, której nie można przecenić. Na przestrzeni wielu już lat działalności Państwowej Komisji Wyborczej, takie mądre i obiektywne rozstrzygnięcia problemów pojawiających się na tle ordynacji, uwolnione od emocji politycznych, zapewniało transparentność i niezakłócone funkcjonowanie mechanizmów wyborczych. Dotyczyło to m.in. takich skomplikowanych kwestii jak agitacja wyborcza, ocena wystąpień publicznych w czasie obowiązującej ciszy wyborczej, równoważnego i sprawiedliwego podziału czasu antenowego dla prezentacji programów przez uczestniczące w wyborach komitety wyborcze, precyzyjnego określenia granicy, od której może rozpocząć się kampania wyborcza, sposobu finansowania partii politycznych, w tym przekazywania na cele kampanii środków finansowych pochodzących od podmiotów prywatnych, wreszcie kwestii prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne. Trafność tych interpretacji była z reguły podtrzymywana w późniejszych rozstrzygnięciach podejmowanych przez Sąd Najwyższy oraz Trybunał Konstytucyjny.

Wybory przeprowadzane w Rzeczypospolitej po 1989 r. nie spotkały się nigdy z masową kontestacją i z podważaniem uzyskanych rezultatów, a co za tym idzie z kwestionowaniem demokratycznej legitymacji ciał w wyborach powoływanych. Wartość tę powinniśmy docenić, bo miała ona stabilizujący wpływ na kształtowanie się — po upadku systemu komunistycznego — podstawowych reguł demokracji w Rzeczypospolitej. Jak bardzo jest ważna przejrzystość, uczciwość i rzetelność w przeprowadzeniu wyborów dla kształtowania się nowych struktur demokratycznego państwa uświadomić może przykład zgoła innych, negatywnych doświadczeń, w tej dziedzinie występujących w niektórych państwach naszej części Europy.

Dorobek Państwowej Komisji Wyborczej jest szczególnie znaczący, jeśli oceniać go z perspektywy naszej najnowszej historii. Od 1989 r. mechanizmy wyborcze, standardy i praktyka wyborcza były tworzone od nowa, od symbolicznego punktu zerowego, jeśli zważyć, że w okresie poprzedzających kilkudziesięciu lat nie funkcjonowały demokratyczne struktury państwa, ani też de facto nie były przeprowadzane autentyczne wybory. Stabilność państwa to stabilność jego struktur, to kumulacja doświadczeń składających się na demokratyczną kulturę polityczną i prawną. Aktywność Państwowej Komisji Wyborczej w wolnej Rzeczypospolitej z pewnością sprzyjała osiągnięciu tego celu. Jest to jedna z tych instytucji, które w pełni potwierdziły poprzez swoją działalność zasadność przyjętego modelu, zapewniając utrwalanie się dobrej praktyki funkcjonowania mechanizmów naszej młodej demokracji.

Na ręce Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędziego Ferdynanda Rymarza składam najlepsze gratulacje i podziękowania za dotychczasową działalność, adresowane do wszystkich sędziów — członków PKW oraz pracowników tej instytucji. Życzę im zarazem, aby w następnych latach z równym powodzeniem i zaangażowaniem kontynuowali swoje działania dla dobra Rzeczypospolitej.

Z wyrazami uszanowania



PRZEDMOWA

Księgi pamiątkowe poświęcone są z reguły wybitnym lub znaczącym osobom, znacznie rzadziej instytucjom publicznym. W tym wypadku otrzymuje je znacząca dla funkcjonowania demokratycznego państwa, niezależna od innych władz — Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), uosobiona przez dziewięciu jej członków-sędziów i sekretarza.

Organy wyborcze powołane przez Radę Państwa na wybory parlamentarne w dniu 4 czerwca 1989 r. miały jeszcze skład polityczny, gdyż tworzyły je przedstawiciele partii politycznych i stronnictw funkcjonujących w okresie PRL; 1/3 miejsc członkowskich w ówczesnej Państwowej Komisji Wyborczej w oparciu o ustalenia Okrągłego Stołu przypadła „Solidarności”. Nie były to wybory w pełni demokratyczne, bowiem z góry postanowiono, że strona rządowa otrzyma 65% miejsc w Sejmie, natomiast opozycyjna „Solidarność” 35%. Doświadczenia tamtych wyborów sprawiły, że w gronie członków PKW z grupy solidarnościowej pojawiła się koncepcja, aby w przyszłości członków PKW wysuwała władza sądownicza spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Był to świetny pomysł, który na długo przesądził o niezależnym i demokratycznym składzie najwyższego organu wyborczego, a idea ta już wkrótce została zrealizowana¹.

Państwowa Komisja Wyborcza w składzie sędziowskim została powołana zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 1990 r. dla przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W jej skład wchodziło po 5 sędziów: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazywanych przez prezesa właściwego sądu i powoływanych przez Marszałka Sejmu². Tradycję tej Komisji, przyjęła później stała i niezależna PKW powołana zarządzeniem Prezydenta RP z dnia 5 lipca 1991 r., właściwa w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów. Składała się z dziewięciu sędziów: po trzech z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazywanych przez właściwego prezesa i powoływanych przez Prezydenta RP. Sekretarzem PKW został z urzędu kierownik Krajowego Biura Wyborczego — organu wykonawczego Komisji³. W latach 1990—1993 funkcjonował urząd Generalnego Komisarza Wyborczego powołany dla przeprowadzenia wyborów do rad gmin; jego tradycję przejęli sędziowie komisarze wyborczy, którzy na obszarze swego działania stali się przedstawicielami PKW.

Zwyczajem stało się, że przewodniczącym PKW, wybieranym przez samych członków, zostawał sędzia TK, a jego dwoma zastępcami sędziowie SN i NSA. O niezależnym charakterze PKW przesądzała ustawa, a gwarantował go skład złożony z niezawisłych sędziów podległych jedynie właściwemu prezesowi sądu. Odwołanie członka PKW może nastąpić w takim samym trybie jak powołanie, czyli na wniosek właściwego prezesa sądu, przez Pre-

¹ A. Zoll, *Moje wybory*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)* pod red. F. Rymarza, Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000, s. 9—21.

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 1990 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. Nr 37, poz. 295).

³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 1991 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. Nr 22, poz. 153).

zydenta RP. Dotychczas nie było żadnego przypadku odwołania członka PKW; miało miejsce jedynie sześć naturalnych zmian (z powodu wieku — ukończonych siedemdziesiąt lat życia lub w przypadku śmierci). Członkiem PKW może zostać także sędzia w stanie spoczynku, co ma tę zaletę, że może on skupić się w zupełności na pracy wyborczej. O samodzielności PKW w systemie organów państwowych świadczy i ta istotna okoliczność, że i jej organ wykonawczy — Krajowe Biuro Wyborcze nie jest zależne od administracji rządowej, oraz że dysponuje własnym, wyodrębnionym z budżetu państwa budżetem⁴. Istotnym mankamentem statusu PKW jest ranga ustawowa tej regulacji, która stwarza możliwość łatwego dokonywania zmian ustrojowych, stąd wysuwany postulat jej konstytucjonalizacji⁵.

Państwowa Komisja Wyborcza jest nie tylko instytucjonalnym gwarantem wolnych wyborów i referendum, ale również organem kontroli finansowania wyborów oraz kontroli finansowania partii politycznych⁶.

Jak rolę PKW w budowie demokratycznego państwa oceniały najwyższe władze państwowe, prominentne osoby i instytucje publiczne?

Prezydent Rzeczypospolitej Polski Aleksander Kwaśniewski podczas ogłaszania w dniu 9 czerwca 2003 r. w Sali Wielkiej Zamku Królewskiego w Warszawie oficjalnych wyników referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dziękując PKW m.in. powiedział: „Dziękuję tu obecnym Państwu i wszystkim tym, którzy tworzyli komisje wyborcze, których były setki tysięcy, i którzy nie odmówili swoich wysiłków i cierpliwości przez dwa dni pracując na rzecz najbardziej sprawnego przeprowadzenia referendum. Jesteście znakomitą armią polskiej demokracji. Mówię to nie tylko jako Prezydent, ale i jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych”⁷.

Podczas uroczystości wręczenia posłom wybranym do Parlamentu Europejskiego zaświadczeń o wyborze, w dniu 15 czerwca 2004 r. w Sali Kolumnowej Sejmu, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Aleksander Kwaśniewski mówił m. in. o „pełnej satysfakcji z procedur, które w wyborach zostały zastosowane”, o „czystości tych wyborów i demokratycznego charakteru reguł, które obowiązywały. **Nie ma żadnych wątpliwości, że oto, to co w Polsce się dokonało, zgodne jest z najlepszymi, podkreślam, najlepszymi europejskimi standardami**”. Gratulował „znakomitej pracy, która została wykonana, za precyzyjne informacje, które otrzymywaliśmy, za bardzo rozumną obecność w mediach, która dawała Polakom pewność, że Państwowa Komisja Wyborcza czyni wszystko to co do niej należy i informuje bardzo rzetelnie o tym, co w tych wyborach się dzieje”⁸.

Rok później, w dniu 24 października 2005 r. w Sali Kolumnowej Sejmu podczas wręczenia Prezydentowi Elektowi Lechowi Kaczyńskiemu uchwały o wyborze na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dotychczasowy Prezydent Aleksander Kwaśniew-

⁴ Zob. K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze...*, s. 85—100.

⁵ Zob. F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej*. (Wnioski de lege ferenda), [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005, s. 237—257.

⁶ 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 6/2002, s. 11—28; F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii* (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej), „Przegląd Sejmowy” Nr 3/2004, s. 27—46.

⁷ Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Aleksandra Kwaśniewskiego, [w:] *Państwowa Komisja Wyborcza. Referendum Ogólnokrajowe w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej — 8 czerwca 2003 r.* Wybrane dokumenty, Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2003, s. 59—62.

⁸ Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego, *Przegląd wyborczy, Biuletyn informacyjny wydanie specjalne, Wybory do Parlamentu Europejskiego 13 czerwca 2004 r.* Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2004, s. 134—135.

ski dziękując PKW za wielką pracę, którą znakomicie podołała, „za te poświęcone wyborom dni i godziny i za to, że **dzięki Wam możemy powiedzieć, iż wybory były czyste i dobrze zorganizowane. Wierzę, że zbudują one w przyszłości więcej zaufania dla polskiej młodej demokracji, dla polskiego demokratycznego państwa prawa**”⁹.

Również Prezydent Elekt Lech Kaczyński przyłączył się do podziękowań Prezydenta RP dla członków Komisji dodając, że „**w tym roku mieliśmy wyborczy maraton w bardzo krótkim czasie i proces wyborów został przeprowadzony w sposób perfekcyjny. Bardzo za to, jak sądzę, mogę w imieniu wszystkich tych Polaków, którzy w wyborach brali udział, podziękować**”¹⁰.

Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Andrzej Zoll na pytanie „*Rzeczpospolitej*” — „*Co nam się w III RP udało, a co nie?*” odpowiedział: „Udało się na przykład stworzyć bezpieczny system wyborczy. Dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa podstawowe znaczenie ma to, czy można zmienić w drodze demokratycznej ekipę rządzącą. Polska jest klasycznym przykładem, że jest to możliwe, skoro co wybory, to tę ekipę zmieniamy. **I właściwie od samego początku, od 1989 r., a ściślej od pierwszych wyborów prezydenckich w 1990 r., nikt nie kwestionuje wiarygodności tego, co podaje Państwowa Komisja Wyborcza**”¹¹.

Podobnie ocenił tę kwestię prezes Fundacji Ius et Lex dr Janusz Kochanowski mówiąc, że w **III Rzeczypospolitej udało się stworzyć wolne wybory**¹².

Instytut Spraw Publicznych w wydanej przez siebie książce pt.: „*Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980—1999*” („Asystując w wynegocjowanym przejściu do demokracji”) napisał: „**Legalność polskich wyborów po 1989 nigdy nie była poddawana w wątpliwość. Było to możliwe dzięki rozwiązaniom instytucjonalnym — takimi jak utworzenie Państwowej Komisji Wyborczej czy zaangażowanie sędziów w proces wyborczy — co gwarantowało niezależny i apolityczny charakter procesu wyborczego**”¹³. Fundacja im. Stefana Batorego oraz Instytut Spraw Publicznych monitorując finanse wyborcze podczas wyborów prezydenckich w 2005 r., w swoim obszernym raporcie postulując poważne wzmocnienie kadrowo-finansowe pozycji PKW oraz umocowanie jej w Konstytucji, m.in. napisali: „**Zespół monitorujący pozytywnie ocenia powierzenie funkcji kontroli finansowania kampanii wyborczej Państwowej Komisji Wyborczej — organowi, którego profesjonalizm, a zarazem apolityczność nie budzi wątpliwości**”¹⁴.

Polski system wyborczy prezentowany był zarówno na łamach międzynarodowych specjalistycznych periodyków zajmujących się tematyką wyborczą¹⁵, jak i na międzynarodowych konferencjach organów zarządzających wyborami w Unii Europejskiej. W każdym przypadku budził duże zainteresowanie ze względu na sędziowski skład organów wyborczych i wysoki poziom spełniania standardów demokratycznych. W piśmie prominentnego przedstawiciela organów wyborczych Królestwa Hiszpanii, który był obecny

⁹ Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego, Przegląd wyborczy, Biuletyn informacyjny wydanie specjalne, Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2005 r., Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2006, s. 55—56.

¹⁰ Tamże, s. 57—58.

¹¹ Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich. Z profesorem Andrzejem Zollem rozmawia Danuta Frey, Rzeczpospolita — Prawo co dnia z 29 listopada 2004 r. s. C3.

¹² J. Kochanowski, Państwo wydmuszka, Wprost z 12 grudnia 2004 r., s. 21.

¹³ J. Cwiek-Karpowicz, P. M. Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980—1999*, Warsaw 2006, s. 26—32, 61.

¹⁴ Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych. Raport zespołu pod merytorycznym kierownictwem M. Waleckiego, Instytut Spraw Publicznych i Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 87—100.

¹⁵ F. Rymarz, Enhancing the Legitimacy of the Democratic System. The Importance of Independent Electoral Bodies, „*Elections Today*” May 2000, Vol. 8, No 4, page 31; F. Rymarz, De L'Importance des Organismes Electoraux Independants, „*Actualites Electorales*”, 2002/2003, s. 9.

w Polsce podczas referendum akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej, znalazły się m.in. następujące słowa: „**Jak Panu wiadomo, miałem możliwość publicznie zaświadczyć, iż proces przeprowadzenia referendum, jak i wszelkie związane z nim mechanizmy administracyjne cechowała całkowita przejrzystość**”¹⁶. Wymiernym wyrazem tych ocen jest fakt, że ostatni raz wybory w Polsce były monitorowane w 1991 r. i od tego czasu nie przysłała się już do Polski międzynarodowych obserwatorów wyborów. W zgodnej ocenie międzynarodowych organizacji organów zarządzających wyborami polska administracja wyborcza jest wysoce profesjonalna, najtańsza i jedna z najmniej licznych w Europie.

Do osiągnięć trzeba zaliczyć stworzenie w skali kraju profesjonalnego zespołu osób pełniących odpowiedzialne funkcje w organach wyborczych: sędziów komisarzy wyborczych, dyrektorów centrali i delegatur Krajowego Biura Wyborczego, świadomych swoich zadań i obowiązków w sprawnym i rzetelnym przeprowadzaniu wyborów, ludzi silnie zaangażowanych w to co robią i obdarzonych pasją działania. Nie każda specjalistyczna administracja państwowa może pochwalić się takim zaufaniem społecznym i taką organizacyjną skutecznością zważywszy, że przygotowanie, organizacja i przeprowadzenie wyborów i referendum to wielka operacja logistyczna, w której bierze udział około 250 tysięcy osób, i która zabezpiecza sprawną rejestrację komitetów wyborczych i kandydatów do wybieralnych organów władzy, a w ciągu jednego dnia zapewnia spokojne oddanie głosu 30 milionom wyborców.

W okresie siedemnastu lat działalności Państwowej Komisji Wyborczej w składzie sędziowskim, powstał apolityczny, odpowiedzialny i świadomy swojej niezależnej pozycji w systemie organów państwowych zespół świetnie rozumiejących się i dobrze czujących się w swoim towarzystwie kolegów. Harmonijna atmosfera współpracy i koleżeństwa pozwala nie tylko na profesjonalne wykonywanie nałożonych ustawą zadań, lecz także na prace publicystyczne i wydawnicze z dziedziny nie tylko prawa wyborczego¹⁷, na wybite pamiątkowego medalu z okazji dziesięciolecia demokratycznych organów wyborczych¹⁸, oraz na realizację pasji kolekcjonerskich (głównie poszukiwań starych książek) i słuchanie muzyki poważnej. Pozwala również na lżejszego kalibru zajęcia: pasjonowaniu się rozgrywkami sportowymi, na towarzyskie spotkania jubileuszowe i imieninowe, podczas których w żartobliwej formie dedykowano kolegom limeryki¹⁹, wybrane fragmenty poezji (z jakąś ukrytą cechą charakteryzującą osobę)²⁰, opowiadano anegdoty ich dotyczące, sporządzano karykatury postaci. Niektórzy koledzy odważają się pisać... wiersze, niestety jedynie do szuflady, lub nawet ponawiać próby malarskie.

Ferdynand Rymarz

¹⁶ Pismo Felixa Marina Leiva z dnia 11 czerwca 2003 r. adresowane do przewodniczącego PKW — w archiwum Krajowego Biura Wyborczego.

¹⁷ Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000), Wyd. Krajowego Biura Wyborczego pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000; Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zbiór aktów prawnych oraz wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej, pod red. K. W. Czaplickiego, Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000; Referendum ogólnokrajowe w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej — 8 czerwca 2003 r., Wyd. Krajowego Biura Wyborczego pod red. F. Rymarza, Warszawa 2003; Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka, Wyd. Krajowego Biura Wyborczego pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005; K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2006.

¹⁸ Medal w nakładzie 300 egz., w tym 100 w srebrze został wybity przez Mennicę Państwową S.A. według projektu artysty plastyka Hanny Jelonek; autorem paremii: *Iudices electionis custodes* jest ks. dr Franciszek Longchamps de Berier; wizerunek medalu stał się oficjalnym logo Państwowej Komisji Wyborczej.

¹⁹ Autorem limeryków bywał sędzia Stanisław Zabłocki, (z wyjątkiem tych poświęconych temu sędziemu — tu było wielu autorów).

²⁰ Wyboru fragmentów poezji i prozy dokonywał sędzia Ferdynand Rymarz.

CZĘŚĆ PIERWSZA

ARTYKUŁY

Mieczysław Brzdąk

SĄDOWA KONTROLA WAŻNOŚCI WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH TEORIA I PRAKTYKA

1. Uwagi ogólne.

Zgodnie z art. 65 Konstytucji RP każdy polski obywatel ma prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

Prawidłowa realizacja tego prawa wymaga także zapewnienia pełnej ochrony jego realizacji między innymi przez ustanowienie odpowiednich gwarancji prawidłowości przebiegu procedur wyborczych, jak i rzetelności ustalania ich wyników.

Jednym ze sposobów zapewnienia należytego ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów jest sądowa kontrola przebiegu wyborów i ustalenia ich wyników przewidziana we wszystkich obowiązujących ordynacjach wyborczych¹.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie części zagadnień związanych z jurystyczną kontrolą ważności wyborów samorządowych.²

2. Kontrola wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Zasady wyborów przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego regulują przepisy ustawy z 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 „Ordynacja”) oraz przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm.), przy czym zauważyć należy, że stosownie do unormowania zawartego w art. 1 ust. 2 tej ustawy w sprawach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji samorządowej.

3. Ustawowe przesłanki rozstrzygnięcia o ważności wyborów samorządowych.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 Ordynacji może być wniesiony protest przeciwko ważności wyborów do danej rady lub przeciwko ważności wyboru radnego (odpowiednio wyboru

¹ Por. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.); Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547); Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507).

² Zarys historyczny takiej kontroli patrz: Z. Szonert: Sądowa kontrola procedur wyborczych, wyników wyborów i referendum [w]: Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000) wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa maj 2000 r.

wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Podstawy wniesienia protestu ustawodawca określiła w pkt 1 i 2 wymienionego artykułu.

Zgodnie z tymi unormowaniami podstawą protestu może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego (art. 248—251 k.k.), przy czym zauważyć należy, że nie wszystkie czyny karalne stypizowane w tych przepisach mogą stanowić skuteczną podstawę protestu przeciwko wyborom (jak np. zapoznanie się z treścią głosu wbrew woli głosującego — art. 251 k.k.), bowiem zgodnie z art. 61 ust. 1a Ordynacji samorządowej podstawą orzeczenia o nieważności wyborów jest ustalenie przez sąd, że okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wyniki wyborów.

Z analizy spraw rozpoznawanych przez sądy wynika, że skarżący stosunkowo często powoływali się na tę podstawę wniesienia protestu, przy czym w zdecydowanej większości wypadków bez zrozumienia jej istoty, o czym może świadczyć m. in. sprawa II Ns 275/06 Sądu Okręgowego w Opolu, w której skarżąca powoływała się na to, że wadliwie sporządzono karty do głosowania bowiem zamieniono kolejność jej imion. W sprawie I Ns 156/06 Sądu Okręgowego w Częstochowie skarżący powoływał się na naruszenie przepisów Ordynacji przez rozdawanie prezentów, częstowanie słodyczami i podawanie napojów alkoholowych w czasie spotkań wyborczych, który to czyn nie stanowi przestępstwa objętego przepisami rozdziału XXXI Kodeksu karnego a występki z art. 202c Ordynacji.

Drugą ustawową podstawą protestu przeciwko ważności wyborów jest naruszenie przepisów Ordynacji samorządowej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. W zależności od okoliczności konkretnego wypadku wnoszący protest, na wymienionej wyżej podstawie, może zaskarżać naruszenie przepisów zawartych w rozdziałach 8 i 9 Ordynacji normujących w sposób ogólny sam przebieg głosowania, a także ustalenie jego wyników w obwodowych komisjach wyborczych jak i przepisów regulujących sposoby głosowania i warunki ważności głosu w wyborach do rad w gminach mieszkańców, wyborach do rad powiatów i sejmików województw zawartych w rozdziałach 18, 19, 25, 26, 32 oraz 33 Ordynacji, a także ustalenie wyników wyborów oraz wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (rozdział 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta).

4. Legitymacja do wniesienia protestu.

Legitymacja ta zależy od zakresu zarzutu przeciwko ważności wyborów.

Jeżeli protest dotyczy wyborów do danej (określonej) rady legitymację do wniesienia protestu ma każdy wyborca zamieszkały na obszarze działania tej rady (rady gminy, powiatu, sejmiku województwa) — art. 58 ust. 2 Ordynacji samorządowej.

W sytuacji gdy protest dotyczy ważności wyboru radnego w (określonym, konkretnym) okręgu wyborczym, legitymowanym do jego wniesienia jest tylko ten, wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (art. 58 ust. 3 Ordynacji).

Legitymowanym do wniesienia protestu jest także pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego (art. 58 ust. 4 Ordynacji samorządowej), przy czym ustawodawca nie wprowadza jakichkolwiek ograniczeń, co do zakresu zaskarżenia ważności wyborów.

Nie jest natomiast uprawnioną (legitymowaną) do wniesienia protestu struktura powiatowa partii politycznej.³

³ Tak Sąd Okręgowy we Wrocławiu w sprawie I Ns 429/06 niepubl.

5. Termin do wniesienia i wymogi formalne protestu.

Stosownie do unormowania zawartego w art. 58 ust. 1 Ordynacji samorządowej protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony w terminie 14 dni od dnia wyborów.

Do zasad obliczania tego terminu stosuje się ogólną regulację zawartą w przepisach prawa cywilnego materialnego (Kodeksu cywilnego).

Skoro ustawodawca przyjmuje w Ordynacji samorządowej, że protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony w ciągu 14 dni, to — stosownie do art. 111 § 1 k.c. — termin ten kończy się z upływem ostatniego dnia, przy czym przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się dnia wyborów, skoro początkiem tego 14 — dniowego terminu jest to zdarzenie jakim są wybory (art. 111 § 2 k.c. w zw. z art. 58 ust. 1 in princ. Ordynacji).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 Ordynacji samorządowej datę wyborów do rad wyznacza się na dzień wolny od pracy. Takie unormowanie sprawia, że koniec terminu do złożenia protestu przypada także na dzień wolny od pracy.

W tym miejscu podkreślić należy, że w Ordynacji inaczej niż w Kodeksie postępowania cywilnego unormowano przesłanki zachowania terminu do dokonywania czynności wyborczych, w tym do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów.

W art. 205 ust. 1 Ordynacji zawarto bowiem zapis, że ilekroć w ustawie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego lub urzędu gminy, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu lub w urzędzie gminy.

Inaczej zatem niż w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, o zachowaniu terminu nie decyduje data nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (art. 165 § 2 k.p.c.), a data złożenia (wpływu pisma przesłanego za pomocą poczty) do sądu, organu wyborczego lub do urzędu gminy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 12 stycznia 1997 r. przesyłki te muszą zatem dotrzeć do sądu, organu wyborczego lub urzędu gminy najpóźniej w ostatnim dniu terminu, w godzinach pracy jednostki organizacyjnej upoważnionej do potwierdzenia przyjęcia korespondencji adresowanej do tych podmiotów.⁴

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 205 ust. 1 Ordynacji ogólnym sformułowaniem „skargi, odwołania lub inne dokumenty” wskazuje, że przepis ten obejmuje wszystkie pisma, dla wniesienia których przepisy Ordynacji samorządowej przewidują upływ terminu określonego w tej ustawie. W konsekwencji upływ terminu do wniesienia protestu wyborczego określonego w art. 58 ust. 1 winien być oceniony przy uwzględnieniu art. 205 ust. 1 Ordynacji.⁵

Ponadto czynności wyborcze — jeżeli ustawa nie stanowi inaczej — oraz czynności związane m.in. z wniesieniem do sądu skargi, odwołania, w tym i protestu przeciwko ważności wyborów, dokonywane są w godzinach urzędowania sądów (organów wyborczych, urzędów gmin) — art. 205 ust. 3 Ordynacji samorządowej. Reguły te dotyczą również wnoszenia środków odwoławczych (zażaleń) na postanowienia sądów pierwszej instancji rozstrzygających w sprawach protestów wyborczych. Zawarte w art. 205 ust. 1 Ordynacji ogólne sformułowanie obejmuje także zażalenia wnoszone w postępowaniu „protestowym.” Dlatego też upływ terminu do wniesienia zażale-

⁴ Por. postanowienie z 12 stycznia 1997, CKN 969/97 niepubl.

⁵ Tak S.A. w Katowicach w postanowieniu z 14 lutego 2007, V Acz 59/07, niepubl.

nia przewidzianego w art. 61 ust. 3 Ordynacji winien być oceniany przy uwzględnieniu art. 205 ust. 1 ustawy.⁶ Przepis ten wyklucza bowiem stosowanie art. 165 § 1 kpc, zgodnie z którym oddanie pisma procesowego w polskiej placówce operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Ordynacja wyborcza jest ustawą szczególną w stosunku do Kodeksu postępowania cywilnego i autonomicznie, w sposób odmienny niż Kodeks, uregulowała zagadnienie daty wniesienia środka zażalenia.⁷

6. Wymogi formalne protestu wyborczego.

Określa je art. 59 Ordynacji samorządowej, zgodnie z którym protest wnosi się na piśmie, a wnoszący protest powinien sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Rodzaje zarzutów (podstaw) protestu przeciwko ważności wyborów wskazał ustawodawca w art. 58 ust. 1 pkt 1 i 2 Ordynacji.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 Ordynacji protest wnosi się na piśmie. Jest to więc rodzaj pisma procesowego. Nie może zatem budzić wątpliwości, że protest przeciwko ważności wyborów powinien spełniać ogólne wymagania przewidziane dla takiego pisma a w szczególności wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego. Zgodnie bowiem z art. 60 ust. 2 Ordynacji sąd rozpoznaje protesty w postępowaniu nieprocesowym stosując odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Ustawodawca odsyła w ten sposób do odpowiedniego stosowania m. in. art. 511 kpc w zw. z art. 187 kpc oraz art. 126 kpc.

Tak więc protest przeciwko ważności wyborów powinien zawierać oznaczenie sądu, do którego jest skierowany, oznaczenie wnioskodawcy (skarżącego, wnoszącego protest) oraz uczestników postępowania ze wskazaniem miejsca, w którym możliwym jest dokonanie doręczenia protestu ewentualnie innych pism bądź wezwań⁸, określenie zakresu żądania, czyli oznaczenia czy skarżący (wnioskodawca, wnoszący protest) domaga się orzeczenia o nieważności wyborów całej rady, czy też radnego i z jakich przyczyn. Powinien też być podpisany.

Niezachowanie tych „ogólnych” wymogów pisma procesowego uprawnia (zobowiązuje) przewodniczącego, w oparciu o art. 130 § 1 kpc, do wezwania wnoszącego protest do usunięcia braków formalnych pod rygorem zwrotu pisma (protestu). W tym miejscu warto wspomnieć o stanowisku Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który w postanowieniu z 30 stycznia 2007 wyraził pogląd, że niewskazanie imion, nazwisk oraz adresów osób pełniących funkcje przewodniczących obwodowych komisji wyborczych, którzy z mocy prawa (art. 60 ust.1 Ordynacji) są uczestnikami postępowania, nie stanowi braku formalnego protestu.⁹

Oprócz tych ogólnych wymogów formalnych protestu, na podstawie art. 60 ust. 2 w zw. z art. 58 ust 1 oraz art. 59 ust. 2 Ordynacji, wyróżnić należy szczególne warunki jakie musi spełniać protest, a których niezachowanie powoduje pozostawienie protestu bez biegu, bez wzywania skarżącego do usunięcia tych braków. Sankcję taką jednoznacznie określono w art. 60 ust. 2 Ordynacji, zgodnie z którym sąd pozostawia bez biegu protest niespełniający warunków przewidzianych w art. 58 ust. 1 Ordynacji, czyli gdy został wniesiony po terminie i nie opiera się na ustawowo określonych w punk-

⁶ Tak S.A. w Katowicach w sprawie VACz 160/07, postanowienie z 14 marca 2007, niepubl.

⁷ Por. postanowienie S.A. w Katowicach z 26 stycznia 2007, sygn.akt I ACz 60/07 oraz post. tego Sądu z 23 marca 2007, I ACz 226/07, niepubl.

⁸ Por. postanowienie S.A. w Katowicach z 30 stycznia 2007, V ACz 27/07, niepubl.

⁹ V ACz 27/07, niepubl.

tach 1 i 2 podstawach bądź też nie zawiera zarzutów i dowodów (art. 59 ust. 2 Ordynacji). Podobnie postąpi sąd, gdy stwierdzi, że protest wniosła osoba nieuprawniona w myśl art. 58 ust. 2—4 Ordynacji samorządowej.

Z niektórych orzeczeń sądów wynika jednak, że nie zawsze rozróżniają one ogólne i szczególne warunki formalne protestów wyborczych i w konsekwencji orzekają o pozostawieniu bez biegu także i tych protestów, w których skarżący nie dochowali ogólnych wymagań o jakich mowa w art. 126 i n. kpc jak niedołączenie odpisów,¹⁰ niewskazanie uczestników postępowania czy brak podpisu.¹¹

Stanowisko takie jest przykładem rozszerzającej wykładni art. 60 ust. 2 Ordynacji, który to przepis jako szczególny powinien być interpretowany ściśle. Taka ścisła wykładnia prowadzi do wniosku, że tylko niezachowanie w proteście warunków wymienionych w art. 60 ust. 2 Ordynacji powinno skutkować pozostawieniem protestu bez biegu. W tym też zakresie nie ma zastosowania art. 130 § 1 kpc.¹² Stanowisko to jest powszechnie aprobowane w orzecznictwie.¹³

Zdarza się też, że sądy stosują rozszerzającą wykładnię art. 59 ust. 2 Ordynacji nie-
trafnie przyjmując m. in. że przepis ten zobowiązuje wnoszącego protest do udowodnienia swoich „racji” i wykazania w samym proteście związku pomiędzy naruszeniem przepisów Ordynacji czy też wymienionych w art. 58 ust. 1 pkt 1 przepisów prawa karnego a ważnością wyborów.¹⁴

Pogląd taki nie znajduje uzasadnienia w treści art. 58 ust. 1 ani art. 59 ust. 2 jak i art. 60 ust. 2 Ordynacji. Przepisy te nie zobowiązują bowiem wnoszącego protest by wykazał (udowodnił) swoje „racje” czy też wykazał w samym proteście istnienie związku przyczynowego pomiędzy naruszeniami prawa a wynikiem głosowania czy wynikiem wyborów. Skarżący w proteście musi tylko przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty i dopiero w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia protestu dowody te mają służyć wykazaniu „racji” skarżącego w tym także i związku przyczynowego.

Niewątpliwie trafnym jest pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Katowicach, że z treści protestu powinno wynikać uprawnienie podmiotu wnoszącego protest jak i zarzuty oraz dowody uzasadniające sformułowanie tych zarzutów.¹⁵

Trafnie też zauważył Sąd Apelacyjny w Lublinie, że protestu nie można oprzeć na naruszeniu jakiegokolwiek przepisu ordynacji, a jedynie przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, o których mowa w rozdziałach 8, 9, 18, 19, 25, 26, 32 i 33 Ordynacji.¹⁶

Z tego też względu nie jest uzasadniony protest oparty na zarzucie naruszenia (przerwania) ciszy wyborczej.¹⁷ Jego podstawy nie mogą też stanowić ogólnikowe stwierdzenia nie poparte konkretnymi dowodami, że doszło do naruszenia obowiązków wynikających

¹⁰ Postanowienie Sądu Okręgowego w Koszalinie, I Ns 248/06, niepubl.

¹¹ Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu, XII Ns 217/06.

¹² Tak Sąd Apelacyjny w Katowicach w post. z 29 grudnia 1998 r., IACz 1303/98, OSA 1999, nr 5, poz. 24.

¹³ Por. m.in. post. SO w Częstochowie z 30 listopada 2006 r., I Ns 145/06, post. SO w Koszalinie z 18 grudnia 2006 r., I Ns 231/06, post. SO w Opolu z 30 listopada 2006 r., I Ns 293/06 r, post. S.A. w Katowicach z 30 stycznia 2003 r., I ACz 130/03 i in.

¹⁴ Tak m.in. SO w Częstochowie w postanowieniach z 4 grudnia 2006 r. w sprawach I Ns 151/06 i I Ns 156/06. Podobnie SO w Koszalinie w post. z 22 listopada 2006 r. w sprawie I Ns 213/06 niepubl. oraz SO w Opolu w sprawie I Ns 275/06 post. z 1 grudnia 2006 r. niepubl.

¹⁵ Postanowienie z 7 lutego 2007 r., V ACz 90/07 niepubl.

¹⁶ Postanowienie z 17 lutego 2003 r. I ACz 100/03.

¹⁷ Tak trafnie SO w Częstochowie w postanowieniu z 4 grudnia 2006 r., t I Ns 142/06, niepubl.

z przepisów ordynacji.¹⁸ Tylko bowiem protest wyborczy oparty na zarzucie znajdującym podstawę w art. 58 ust. 1 Ordynacji wyborczej może zostać rozpoznany merytorycznie przez sąd w ramach specjalnej procedury uregulowanej w rozdziale 10 Ordynacji.¹⁹

7. Uczestnicy postępowania.

Krąg uczestników postępowania toczącego się na skutek wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów oznaczył ustawodawca w art. 60 ust. 1 podając, że są nimi zainteresowani (bez bliższego oznaczenia tego pojęcia), komisarz wyborczy i przewodniczący właściwych komisji wyborczych. Takie, niezbyt precyzyjne unormowanie stwarza pewne problemy interpretacyjne, przy czym o ile nie ma zasadniczo trudności z ustaleniem przewodniczących właściwych komisji wyborczych i komisarza wyborczego o tyle pojęcie „zainteresowani” może budzić wątpliwości kogo należy zaliczyć do tego kręgu.

Stosownie do unormowania zawartego w art. 510 § 1 kpc, który to przepis ma odpowiednie zastosowanie przy rozpoznawaniu protestów wyborczych (art. 60 ust. 1 Ordynacji) zainteresowanym jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, a który stosownie do unormowania zawartego w art. 510 § 1 zd. 2 kpc staje się uczestnikiem tego postępowania jeżeli weźmie w nim udział.

Zainteresowanym, a jednocześnie szczególnym uczestnikiem jest niewątpliwie sam wnoszący protest, zwany również „wnioskodawcą”, czy też „skarżącym”,²⁰ przy czym podkreślić należy, że legitymowanym do wniesienia protestu jest tylko wyborca spełniająca warunki wymienione w art. 58 ust. 2 lub 3 Ordynacji a także pełnomocnik wyborczy, o czym już była mowa.

Warto zwrócić uwagę na dyskusyjne stanowisko Sądu Okręgowego we Wrocławiu, który w postanowieniu z 27 listopada 2006 r. wyraził pogląd, że dla przyjęcia uprawnienia danej osoby do wniesienia protestu nie jest wystarczającym wskazanie we wniosku (proteście) adresu jej zamieszkania. Osoba taka powinna — według Sądu — przedstawić chociażby stosowne zaświadczenie o umieszczeniu jej „na liście osób uprawnionych do głosowania” (w spisie wyborców) „na obszarze działania tej rady gminy, do której nieważności wyborów się domaga”.²¹ Stanowisko takie budzi wątpliwości już z tej przyczyny, że ustawodawca w Ordynacji nie nałożył na wnoszącego protest obowiązku dołączenia do protestu takiego zaświadczenia. Obowiązek taki nie wynika też z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Uprawnienie do wniesienia protestu sąd powinien badać w toku postępowania i w razie stwierdzenia braku takiego uprawnienia (legitymacji) powinien protest oddalić co jest konsekwencją braku legitymacji procesowej, która jest kategorią prawa materialnego, w związku z czym jej brak prowadzi do oddalenia protestu (podobnie jak powództwa w procesie czy też wniosku w postępowaniu nieprocesowym).

Do kręgu osób zainteresowanych w rozumieniu art. 60 ust. 1 Ordynacji zaliczyć należy także tego radnego, czy też radnych, którzy w wyniku orzeczenia o nieważności wyborów mogą utracić mandaty wskutek orzeczenia przez sąd o wygaśnięciu tych mandatów (art. 61 ust. 2 Ordynacji).²²

¹⁸ SO w Koszalinie postanowienie z 28 listopada 2006 r., I Ns 231/06, niepubl. SO w Częstochowie postanowienie z 30 listopada 2006 r. I Ns 145/06, niepubl.

¹⁹ Tak S.A. w Katowicach postanowienie z 10 stycznia 2007 r., I ACz 1/07, niepubl.

²⁰ W orzecznictwie nie ma jednolitego terminu dla określenia tego podmiotu.

²¹ Postanowienie w sprawie I Ns 426/06 niepubl.

²² Tak też B. Dauter [w]: Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz. Praca zbiorowa K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz i F. Rymarz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006 r., s. 147.

Z tej przyczyny w razie wniesienia protestu przeciwko wyborom do danej rady zainteresowanymi w rozumieniu Ordynacji są wszyscy, którzy zostali wybrani do tej rady. Nie może bowiem budzić jakichkolwiek wątpliwości, że w razie wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do danej rady wynik postępowania dotyczy właśnie praw tych osób, które to prawa osoby te nabyły wskutek uzyskania mandatu radnego w wyborach samorządowych.

Podobnie w razie protestu przeciwko ważności wyboru wójta, burmistrza czy prezydenta miasta zainteresowanymi w sprawie są niewątpliwie osoby, które zostały wybrane na takie stanowisko, bowiem wynik postępowania wszczętego na skutek wniesienia protestu dotyczy ich praw uzyskanych w wyniku wyborów.

8. Rozpoznawanie protestów wyborczych.

Jeżeli protest spełnia wymogi formalne przewidziane w przepisach k.p.c. oraz wymogi określone w wymienionych wyżej przepisach Ordynacji samorządowej, sąd okręgowy rozpoznaje protest w terminie 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów (art. 60 ust. 1 Ordynacji samorządowej). W postępowaniu tym bada zasadność sformułowanych przez wnoszącego protest zarzutów. Czyni to w oparciu o środki dowodowe zaoferowane przez skarżącego oraz uczestników postępowania, przy czym wyjątkowy charakter zawartych w Ordynacji unormowań w zakresie podstaw i sposobu wnoszenia protestów wyborczych wyklucza możliwość działania przez sąd z urzędu w zakresie poszukiwania i gromadzenia dowodów.²³

W literaturze oraz orzecznictwie prezentowane jest też stanowisko, że rygoryzm ustawodawcy w zakresie podstaw protestu, jak i jego formy uzasadnia pogląd, że jeżeli wnioskodawca oparł swój protest na określonym zarzucie, to nie może go już następnie rozszerzać ani tym bardziej zmieniać jego podstawy.²⁴

Po rozpoznaniu protestów stosownie do zakresu żądania skarżącego, sąd rozstrzyga o ważności wyborów (do danej rady) bądź o ważności wyboru radnego (art. 61 ust. 1 Ordynacji samorządowej). Jeżeli w wyniku rozpoznania protestu sąd stwierdzi, że okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wyniki wyborów, orzeka o nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego (art. 61 ust. 1a Ordynacji samorządowej) a w konsekwencji powinien stwierdzić wygaśnięcie mandatów oraz postanowić o przeprowadzeniu wyborów ponownych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Podkreślenia przy tym wymaga, że bez orzeczenia o nieważności wyborów do danej rady niedopuszczalne jest, w wyniku uwzględnienia protestu zamieszczenie w sentencji postanowienia obowiązku podjęcia niektórych czynności wyborczych.²⁵

Zawarte w Ordynacji unormowanie co do sposobu orzekania w przedmiocie ważności (nieważności) wyborów przysparza sądom pewnych trudności w formułowaniu rozstrzygnięć w tym zakresie jak również w zakresie wskazywania czynności, od których należy ponowić postępowanie wyborcze.

Z orzecznictwa różnych sądów wynika, że różnie rozstrzygają o zasadności protestów wyborczych nawet w takich sytuacjach, gdy okazuje się, że protest jest nieuzasadniony, co powinno spowodować jego oddalenie (podobnie jak w wypadku nieuzasadnionego wniosku, powództwa czy środka zaskarżenia). Większość sądów orzeka w ten właśnie sposób.

²³ Tak Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 7 lutego 2007 r., I ACz 102/07, niepubl.

²⁴ B. Dauter op. cit., s. 143 oraz SA w Katowicach postanowienie z 2 marca 2007 r., I ACz 136/07 oraz z 16 marca 2007 r., I ACz 92/07 niepubl.

²⁵ Tak S.A. w Katowicach postanowienie z 6 lutego 2003 r., I ACz 201/03, OSA 2003, nr 9, poz. 37.

Zdarzają się jednak wypadki, gdy sąd uznając protest za nieuzasadniony stwierdza w postanowieniu ważność wyborów do danej rady (sejmiku) czy ważność wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta).²⁶ Taki sposób formułowania tenoru postanowienia nie zasługuje na aprobatę, mimo że jest zgodny — jak mogłoby się wydawać — z treścią art. 61 ust. 1 Ordynacji, według którego sąd rozpoznając protesty rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego. Taki zapis wydaje się jednak mało precyzyjny. Stwierdzenie przez sąd ważności wyborów w razie ustalenia, że dany protest jest nieuzasadniony może bowiem prowadzić do poważnych komplikacji natury procesowej w szczególności w takiej sytuacji gdy do sądu wpłynie więcej niż jeden protest wyborczy. Jeżeliby w jednej z takich spraw sąd stwierdził ważność wyborów do danej rady uznając, że protest jest nieuzasadniony to powstaje wątpliwość czy i w jakim zakresie postanowienie takie (w szczególności jeżeli stało się prawomocne) na podstawie art. 365 § 1 kpc w zw. z art. 13 § 2 kpc i art. 60 ust. 1 Ordynacji wiąże inne sądy rozpoznające inne protesty do tej samej rady. Wątpliwości takie nie powstają natomiast wtedy gdy sąd oddalił protest jeżeli po jego rozpoznaniu okaże się, że jest on nieuzasadniony.

W takim stanie rzeczy przepis art. 61 ust. 1 Ordynacji należy rozumieć w ten sposób, że w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia protestu rzeczą sądu jest dokonanie ustaleń (w oparciu o materiał zaoferowany przez skarżącego i ewentualnie innych uczestników postępowania) co do tego czy wybory rady (radnego) są ważne czy też wskutek naruszeń przepisów o jakich mowa w art. 58 ust. 1 pkt. 1 i 2 Ordynacji zachodzi podstawa do stwierdzenia ich nieważności. Jeżeli w wyniku tych ustaleń sąd dojdzie do przekonania, że nie ma podstaw do unieważnienia wyborów to powinien oddalić protest wyborczy. W przeciwnym razie orzeka w sposób jak unormowano w art. 61 ust. 1a i ust. 2 Ordynacji.

Analiza orzeczeń, w sprawach, w których uwzględniono protesty prowadzi do wniosku, że przeważnie sądy prawidłowo formułują sentencje stwierdzając (orzekając) o nieważności wyborów radnych (wójtów, burmistrzów) i zgodnie z art. 60 ust. 2 Ordynacji stwierdzają wygaśnięcie mandatu i postanawiając o przeprowadzeniu ponownych wyborów wskazują czynności, od których należy ponowić postępowanie wyborcze.

9. Zaskarżanie orzeczeń w sprawach ważności wyborów.

Zgodnie z art. 61 ust. Ordynacji na orzeczenie sądu okręgowego w sprawach ważności wyborów oraz, w sprawach, w których protest pozostawiono bez biegu (art. 60 ust. 2 i 3 Ordynacji) przysługuje zażalenie do właściwego sądu apelacyjnego. Uprawnionymi do zaskarżenia takiego orzeczenia są: zainteresowani, komisarz wyborczy oraz przewodniczący właściwych komisji wyborczych. Termin do wniesienia zażalenia wynosi 7 dni od daty doręczenia.

O ile przesłanki zaskarżenia i krąg osób uprawnionych do zaskarżenia orzeczenia nie budzi szczególnych wątpliwości, o tyle powstały rozbieżności w orzecznictwie, co do sposobu i terminu wniesienia zażalenia na postanowienie rozstrzygające o ważności wyborów a w szczególności czy skarżącemu i uczestnikom postępowania przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku o doręczenie postanowienia z uzasadnieniem. Według jednego z poglądów, wnioskodawcy (uczestnikom postępowania) takie uprawnienie nie przysługuje, bowiem ustawodawca „kierując się zasadą szybkości postępowania przy orzekaniu w sprawach z ordynacji wyborczej odmiennie niż w kodeksie postępo-

²⁶ Zob. np. postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach z 18 grudnia 2006 r., II Ns 113/06 niepubl. postanowienie Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 21 grudnia 2006 r., I Ns 442/06 niepubl. i in.

wania cywilnego uregulował kwestię doręczania orzeczeń”.²⁷ Pojawiła się także praktyka doręczania z urzędu samej sentencji postanowienia i obliczania terminu do wniesienia zażalenia od daty doręczenia sentencji.²⁸

Takiego sposobu wykładni przepisów Ordynacji i Kodeksu postępowania cywilnego nie zaakceptował sąd odwoławczy wskazując, że ustawodawca celowo wprowadził regulację określoną w art. 61 ust. 3 Ordynacji gdyż zawiera ona odmienne od uregulowań wynikających z Kodeksu postępowania cywilnego zasady, a mianowicie, że od orzeczeń wydanych w oparciu o art. 60 ust. 1 i 2 Ordynacji przysługuje zażalenie, a nie apelacja (art. 518 zd. 1 kpc) oraz, że bieg terminu do złożenia zażalenia rozpoczyna zawsze doręczenie orzeczenia nie zaś jego ogłoszenie (art. 394 § 2 kpc). Przepis art. 61 ust. 3 Ordynacji stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Wprawdzie ustawodawca nie zawęził doręczenia orzeczenia tylko do jego sentencji ani nie wskazał, że orzeczenie podlega doręczeniu z uzasadnieniem, jak również nie określił wyraźnie czy doręczenie następuje z urzędu, tym niemniej art. 61 ust. 3 Ordynacji nie uchyła prawa strony do żądania pisemnego uzasadnienia orzeczenia, które to prawo jest istotną gwarancją procesową.²⁹

Podobne stanowisko sąd odwoławczy zajął w postanowieniu z 27 lutego 2007 r. wskazując, że postanowienie rozstrzygające o zasadności protestu wyborczego wydaje sąd po przeprowadzeniu rozprawy a od takiego postanowienia przysługuje środek zaskarżenia, co oznacza, że doręczenie postanowienia może nastąpić jedynie w warunkach określonych w art. 357 § 1 zd. drugie kpc, a więc tylko stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem.³⁰

Ustawodawca nie uregulował w sposób szczególny w Ordynacji wymogów formalnych zażalenia na orzeczenia w sprawie protestów wyborczych w związku z czym w tym zakresie ma zastosowanie art. 394 § 3 kpc normujący warunki formalne zażalenia.

Sąd apelacyjny rozpoznając zażalenie jest związany zakresem zaskarżenia i zarzutami oraz dowodami sprecyzowanymi w proteście wobec czego zażalenie, które zmierza do zakwestionowania wyborów z innych przyczyn aniżeli podane w proteście z powołaniem się na nowe dowody nie może być uwzględnione.³¹

Stosownie do art. 61 ust. 3 Ordynacji sąd apelacyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni a na postanowienie tego sądu nie przysługuje środek zaskarżenia. Taki sam termin przewidział ustawodawca w art. 60 ust. 1 Ordynacji dla rozpoznania przez sąd okręgowy protestu wyborczego. Na ogół przyjmuje się, że terminy te mają charakter instrukcyjny w związku z czym ich przekroczenie nie wywołuje jakichkolwiek ujemnych skutków a w konsekwencji wszelkie czynności (rozstrzygnięcia) sądu dokonane po upływie tych terminów są ważne. Zdarza się jednak, że rozstrzygnięcia o (nie)ważności wyborów sądy wydają po upływie nawet kilkunastu miesięcy od dnia wyborów, co nie tylko jest sprzeczne z postulatem szybkości postępowania, ale także w sposób pośredni podważa stabilność funkcjonowania organów samorządowych. Dlatego też formułuje się postulaty wprowadzenia granicy czasowej, poza którą orzeczenie o nieważności wyborów (nieważności wyboru radnego) byłoby niedopuszczalne, a sąd mógłby ograni-

²⁷ Tak Sąd Okręgowy w Częstochowie w postanowieniu z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt I Ns149/06, niepubl. Podobnie Sąd Okręgowy w Opolu w sprawie I Ns 205/02.

²⁸ Zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach z 2 stycznia 2007 r., sygn. akt I Ns 223/06, niepubl.

²⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 lutego 2007 r., I ACz 173/07, niepubl.

³⁰ Sąd Apelacyjny w Katowicach I ACz 135/07 niepubl. Podobnie Sąd Apelacyjny w Białymstoku postanowienie z 11 lutego 2003, I ACz 142/03, OSA 2003, nr 11, poz. 49, a także Sąd Okręgowy w Koszalinie w postanowieniu z 15 stycznia 2007 r. I Ns 211/06, niepubl.

³¹ Tak Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 16 marca 2007 r., I ACz 92/07, niepubl.

czyć się tylko do stwierdzenia naruszenia prawa, bez konsekwencji, o których mowa w art. 60 ust. 2 Ordynacji.³²

10. Podsumowanie

Nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, że sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych jest jedną z najistotniejszych gwarancji prawidłowej realizacji procesu wyborczego, zarówno przez organy powołane w celu przeprowadzenia wyborów jak i przez pozostałych uczestników tego procesu. Należyte sprawowanie tej kontroli wymaga nie tylko rzetelnej znajomości obowiązującego prawa, ale także społecznych uwarunkowań tego procesu. Analiza orzecznictwa różnych sądów prowadzi do wniosku, że w zdecydowanej większości sądy należycie wypełniają swoją funkcję w tym zakresie, aczkolwiek sprawy protestów wyborczych, nierzadko skomplikowane, nie należą do codziennie rozpoznawanych, bowiem determinowane powtarzalnością wyborów, mają raczej cykliczny charakter. Dodatkowych trudności przysparza także i to, że orzecznictwo w tych sprawach nie jest należycie upowszechniane, co w powiązaniu z nie zawsze wystarczająco precyzyjnymi przepisami, prowadzi do rozbieżnych rozstrzygnięć. Wspomniane trudności nie mogą jednak podważyć istoty sądowej kontroli wyborów, która służy nie tylko weryfikacji ich wyników ale również upowszechnianiu znajomości prawa wyborczego wśród wyborców jak i też wpływa na proces stanowienia i doskonalenia prawa wyborczego.

³² Tak np. B. Dauter: Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego [w]: Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka. Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa maj 2005, s. 77. Tak też M. Szabo: Referendum lokalne o odwołaniu organów samorządu terytorialnego i jego ewolucja pod wpływem praktyki, doktryny i orzecznictwa sądowego [w]: Demokratyczne standardy... s. 328.

Kazimierz Wojciech Czaplicki

ROLA I ZADANIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ W MEDIALNEJ KAMPANII WYBORCZEJ*)

(Na przykładzie wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów Prezydenta RP w 2005 r.)

Problematyka medialnej kampanii wyborczej jest niewątpliwie zagadnieniem niezwykle ważnym i znaczącym dla mechanizmów politycznych, rozwiązań prawnych i kształtowania się obyczajów w okresie wyborów. Politycy, komitety wyborcze i sami kandydaci przypisują obecnie ogromną rolę mediom na drodze do sukcesu wyborczego lub jako źródło porażki w wyborach.

Dawniej wyborców pozyskiwali sami kandydaci poprzez bezpośrednie kontakty „twarzą w twarz”, aczkolwiek już w starożytnej Grecji i Rzymie znajdujemy przykłady kampanii wyborczej z wykorzystaniem afiszy (plakatów) wyborczych. Jeszcze w czasach Abrahama Lincolna wybory były wygrywane za pomocą bezpośredniej debaty toczonej publicznie; od 500 lat znane zaś są takie formy agitacji wyborczej, jak gazety i ulotki, a zwłaszcza plakaty¹. Wdrażane na przestrzeni lat nowe technologie (radio, kino, telewizja, internet) powodują coraz powszechniejsze wykorzystywanie ich dla celów politycznych, w tym na potrzeby kampanii wyborczych.

Nie ulega wątpliwości, że rola mediów zwłaszcza mediów elektronicznych, czy bardziej poprawnie konstytucyjnie: środków społecznego przekazu, w kampanii wyborczej jest znacząca. Potwierdzają to prowadzone badania nad zachowaniami wyborczymi, by odwołać się tylko do przeprowadzonych — w związku z wyborami 2005 r. — przez GfK Polonia na zlecenie dziennika „Rzeczpospolita”², z których wynika, iż 64% ankietowanych osób uznało, że media wpłynęły na wyniki wyborów parlamentarnych i Prezydenta RP. I nie ma tu większego znaczenia fakt, iż jednocześnie 76% z tych osób twierdzi, że na ich preferencje wyborcze media nie miały żadnego wpływu.

Wystarcza to, by uznać zasady dostępności do mediów w okresie kampanii wyborczej podmiotów uczestniczących w wyborach, tj. komitetów wyborczych i kandydatów na posłów i senatorów oraz na urząd Prezydenta RP za składową część zasady wolności wy-

^{*)} Artykuł jest rozszerzoną wersją wystąpienia wygłoszonego na konferencji „Media i Polityka. Wybory 2005 — Sejm, Senat, Prezydent” zorganizowanej w dniach 17—18 listopada 2005 r. w Krakowie przez Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych i Uniwersytet Jagielloński, Wydział Studiów Międzynarodowych i Nauk Politycznych oraz Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej.

¹ T. Goban-Klas „Wykorzystanie Internetu i innych nowoczesnych technologii komunikowania w kampaniach wyborczych” [w:] Rola mediów w kampanii wyborczej w świetle ustawodawstwa polskiego (Materiały z konferencji dla posłów III kadencji (17 października 2000 r.) zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP i Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu). Biuletyn BSE KS Nr 11 (39)00, s. 78 i n.

² J. Murawski „Obiektywnie, ale ze wskazaniem” Rzeczpospolita, wyd. 263 z dnia 10—11 listopada 2005 r.

borów, wynikającej z konstytucyjnej zasady państwa demokratycznego. Na treść zasady wolności wyborów składa się, jak się uważa w doktrynie prawa konstytucyjnego, m.in. wolność prowadzenia kampanii wyborczej oraz zasada równości szans w wyborach.

Dostęp do mediów podmiotów uczestniczących w wyborach parlamentarnych i prezydenckich można rozpatrywać w następujących aspektach.

Pierwszy, to **udostępnienie bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych, czyli w radiu i telewizji**. Kwestia ta jest regulowana przepisami ustaw wyborczych³ i dookreślona w wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych — rozporządzeniach Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Państwowa Komisja Wyborcza uczestniczy w ich przygotowaniu, albowiem są one wydawane „po porozumieniu” z Komisją.

Można zasadnie twierdzić, że regulacje ustawowe są na tyle jasne i kompletne, że ich stosowanie w praktyce wyborczej nie budzi większych trudności i zastrzeżeń. W okresie kampanii wyborczych w 2005 r. do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęły tylko cztery pisma, w których podnoszone były, zresztą niezasadnie, kwestie: w dwóch — sposób losowania kolejności emisji bezpłatnych audycji wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach parlamentarnych i wyborach Prezydenta RP, oraz po jednym piśmie — dotyczącym pory emisji audycji wyborczych w wyborach parlamentarnych i odmowy emisji nieodpłatnej audycji wyborczej komitetu wyborczego jednego z kandydatów na Prezydenta RP.

Niewątpliwie problemem, który wymaga rozwiązania prawnego jest natomiast postępowanie w przypadku unieważnienia rejestracji listy kandydatów na posłów lub kandydata na Prezydenta RP już po zakończeniu procedury podziału czasu pomiędzy uprawnione komitety wyborcze. Czas antenowy na bezpłatne audycje wyborcze jest bowiem dzielony:

- 1) w wyborach do Sejmu:⁴
 - w programach ogólnokrajowych — równo pomiędzy te komitety, które zarejestrowały swoje listy co najmniej w połowie okręgów wyborczych,
 - w programach regionalnych — proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez komitet wyborczy list kandydatów na obszarze objętym programem;
- 2) w wyborach Prezydenta RP:⁵
 - równo pomiędzy komitety wyborcze zarejestrowanych kandydatów.

Powstaje, w związku z powyższym, pytanie czy należy korygować dokonany już podział czasu emisji audycji wyborczych i podzielić ten „dodatkowy” czas pomiędzy uprawnione komitety wyborcze, czy też pozostawić ten podział bez zmian. Takie zagadnienie wystąpiło w 2005 r. w wyborach parlamentarnych oraz wyborach Prezydenta RP

³ Zob. art. 83 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592 oraz z 2007 r. Nr 112, poz. 766) oraz art. 180—186 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, Nr 74, poz. 786, Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 14, poz. 128, Nr 113, poz. 984, Nr 127, poz. 1089, Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 57, poz. 507, Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z 2005 r. Nr 140, poz. 1173, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592 oraz z 2007 r. Nr 112, poz. 766).

⁴ Art. 182 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu.

⁵ Zob. § 3 rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 31 sierpnia 2000 r. w sprawie trybu postępowania dotyczącego podziału czasu nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, zakresu rejestracji, sposobu przygotowania i emisji tych audycji oraz sposobu upowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 854). Materia ta powinna być jednak uregulowana przepisami ustawy, a nie aktem niższego rzędu (rozporządzeniem).

i Państwowa Komisja Wyborcza wobec braku prawnej jego regulacji wyraziła opinię, że „przewidziany ustawowo wymiar czasu na rozpowszechnianie audycji wyborczych powinien być w miarę możliwości wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem. Zatem... nie ma przeszkód prawnych, aby do dnia rozpoczęcia rozpowszechniania audycji wyborczych, czas na audycje wyborcze był aktualizowany zgodnie z faktyczną liczbą zarejestrowanych list, a o wykorzystaniu „dodatkowego” czasu decydowały komitety wyborcze po uzyskaniu stosownej informacji.”⁶, a w przypadku skreślenia kandydata na Prezydenta — „komitetom wyborczym przysługuje łączny czas rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych w wymiarze określonym w art. 83 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP. W związku z powyższym skreślenie z listy któregośkolwiek z kandydatów na Prezydenta RP nawet po dokonanych podziale czasu rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych nie powinno zmniejszać łącznego czasu rozpowszechniania tych audycji i musi skutkować odpowiednią korektą podziału tego czasu, jeśli dokonanie zmian jest jeszcze możliwe ze względów technicznych i organizacyjnych.”⁷

Z powyższego można by wywieść, iż po rozpoczęciu rozpowszechniania audycji wyborczych zmiany w podziale czasu przysługującego poszczególnym komitetom wyborczym nie powinny być dokonywane. Teza ta ma o tyle ważne znaczenie, że unieważnienie rejestracji czasem jednej listy kandydatów na posłów, pozbawiałoby komitet wyborczy uprawnienia do rozpowszechniania swoich audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych, albowiem liczba zarejestrowanych list mogłaby być wtedy mniejsza od wymaganej ustawowo dla uzyskania takiego uprawnienia. Podkreślić jednak trzeba, iż była to wyłącznie opinia Państwowej Komisji Wyborczej, która nie miała mocy wiążącej nadawców publicznych.⁸ Stąd też wniosek, iż tego rodzaju sytuacje wymagają uregulowania prawnego, albowiem dotyczą one uprawnień podmiotów wyborczych.

Podobny wywód co do faktycznych przesłanek i skutków można przeprowadzić w odniesieniu do przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP.

Jeden z najistotniejszych problemów, jaki powstał w związku z obowiązującymi regulacjami kampanii wyborczej w mediach elektronicznych dotyczył „nałożenia się” terminu rozpoczęcia kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta RP z obowiązywaniem „ciszy wyborczej” w wyborach do Sejmu i do Senatu. Zgodnie z „kalendarzami wyborczymi”: od 15 dnia przed dniem wyborów Prezydenta RP, czyli od dnia 24 września 2005 r. komitety wyborcze kandydatów na Prezydenta RP mogły rozpowszechniać nieodpłatnie i odpłatnie audycje wyborcze w programach radiowych i telewizyjnych nadawców publicznych i niepublicznych, a jednocześnie w wyborach parlamentarnych od północy 23 września 2005 r. obowiązywał bezwzględny zakaz prowadzenia w jakiegokolwiek formie kampanii wyborczej.⁹ Sytuacji takiej nie przewidział ustawodawca w żadnej z ustaw wyborczych, aczkolwiek sygnalizowała to Państwowa Komisja Wyborcza już w listopadzie 2004 r.¹⁰, a następnie w toku prac legislacyjnych w Sejmie nad zmianami w ustawach wyborczych w I kwartale 2005 r. Dodatkowe komplikacje wynikły z faktu, iż często te same osoby kandydowały zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i prezydenckich.

⁶ Zob. pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 września 2005 r. (ZPOW-557-26/05).

⁷ Zob. pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2005 r. (ZPOW-603-25/05).

⁸ Stanowiska takiego nie podzieliły zarządy TVP S.A. i Polskiego Radia S.A. odwołując się do argumentacji głównie organizacyjno-technicznej, iż wykonane już zostały niezbędne czynności związane z podziałem czasu emisji audycji pomiędzy komitety wyborcze.

⁹ Zob. art. 83 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP i art. 85 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu RP.

¹⁰ Zob. pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 listopada 2004 r. do Marszałka Sejmu (ZPOW-500-5/04).

W kwestii sposobu rozwiązania tej sytuacji wystąpiły wyraźne różnice pomiędzy Państwową Komisją Wyborczą a Krajową Radą Radiofonii i Telewizji. Otóż Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, iż przepisy ustawy o wyborze Prezydenta RP nie uprawniają do narzucania komitetom wyborczym uczestniczącym w kampanii wyborczej związanej z wyborami Prezydenta RP przerwy w prowadzeniu tej kampanii w dniach 24 i 25 września 2005 r., w tym również w formie audycji wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, tj. w przededniu głosowania i w dniu głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu.¹¹

Zdaniem Komisji, brzmienie art. 83 ustawy o wyborze Prezydenta oznacza, iż czas przeznaczony na nieodpłatne audycje wyborcze powinien być podzielony z uwzględnieniem już 15 dnia przed dniem wyborów, i od tego samego dnia, zgodnie z art. 83a tej ustawy, nadawcy radiowi i telewizyjni są obowiązani emitować płatne audycje wyborcze komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przyjęła natomiast, iż w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 83 ust. 5 wspomnianej ustawy może ustalić ramowy podział czasu przeznaczonego na bezpłatne audycje wyborcze w 15-dniowym okresie z pominięciem dwóch dni, tj. 24 i 25 września 2005 r.¹²

Zagadnienie to powinno być zatem wyraźnie uregulowane w obu ustawach wyborczych, poprzez np. wyłączenie możliwości prowadzenia kampanii wyborczej w jednych wyborach w okresie ciszy wyborczej obowiązującej w związku z innymi wyborami (referendami ogólnokrajowymi).

Jedna jeszcze rzecz wymaga podkreślenia. Przepisy ustaw wyborczych w kwestii dostępu do bezpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych komitetów wyborczych realizują zasadę równości rozumianą, w zgodzie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jako zakaz różnego traktowania podmiotów posiadających wspólną cechę istotną, np. przez nieuzasadnione przywileje i dyskryminację. Podstawowym kryterium jest tu liczba zarejestrowanych list kandydatów, a zatem czynnik obiektywny, a nie uznaniowy, albowiem każdy z komitetów wyborczych kryterium takie może spełnić.

Drugi aspekt, to **rozpowszechnianie odpłatnych reklam wyborczych**. W tej materii przepisy ustawowe¹³ w dostateczny sposób zapewniają równość szans komitetów wyborczych w dostępie nie tylko do mediów publicznych, ale też i mediów komercyjnych, poprzez:

- 1) ustalenie okresu, w którym odpłatne ogłoszenia (reklamy wyborcze) mogą być rozpowszechniane i limitu czasowego dla tego rodzaju agitacji wyborczej,
- 2) ograniczenie wysokości stawek za emisję reklam i ustalenie zasady jednakowej odpłatności dla wszystkich komitetów wyborczych.

Niewątpliwie konfliktowym mógłby się natomiast okazać przepis¹⁴, że nadawcy nie mogą odmówić rozpowszechniania audycji wyborczych i ogłoszeń (reklam) wyborczych zwłaszcza w odniesieniu do nadawców komercyjnych o ściśle określonym profilu programowym; „mógłby”, albowiem do dobrego obyczaju przeszły zachowania, iż nie usiłuje się zlecać usługi reklamowej takim nadawcom.

Mankamentem w tych rozwiązaniach jest jednak brak ustawowego umocowania Państwowej Komisji Wyborczej do otrzymania od nadawców radiowych i telewizyjnych, ale także i od wydawców prasowych, informacji o wydatkach poszczególnych komitetów

¹¹ Zob. pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2005 r. do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (ZPOW-603-4/05).

¹² Zob. Uchwała Nr 355/2005 z dnia 23 sierpnia 2005 r. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

¹³ Zob. art. 83a ustawy o wyborze Prezydenta RP i art. 185 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu.

¹⁴ Art. 83a ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP i art. 186 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu.

wyborczych poniesionych na kampanię reklamową. Ma to o tyle istotne znaczenie, że Państwowa Komisja Wyborcza jest również organem kontrolującym finansowanie kampanii wyborczych, a przepisy Ordynacji wyborczej ustalają limit wydatków na reklamę wyborczą.

W tym zakresie Komisja korzysta z pomocy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; jak dotychczas również nadawcy publiczni nie odmówili przekazania niezbędnych danych, w przeciwieństwie do innych podmiotów świadczących usługi reklamowe.¹⁵

Trzecia płaszczyzna, to **obecność komitetów wyborczych i samych kandydatów w audycjach tworzonych przez nadawców radiowych i telewizyjnych**. Chodzi tu zwłaszcza o audycje informacyjne, publicystyczne i inne przekazy, które nie podlegają regulacjom prawa wyborczego. Generalnie można stwierdzić, iż w tej sferze propozycje wprowadzenia przepisów umożliwiających kontrolę działania nadawców, nawet poprzez np. ukierunkowywanie struktury i zawartości takich audycji, jest mocno kontrowersyjne.

W polskich warunkach takim regulatorem, z wyjątkiem dotyczącym prezentowania w publicznej radiofonii i telewizji stanowiska partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców, są przepisy wewnętrzne wydawane przez właściwe organy nadawców w formie uchwał, postanowień, pism okólnych itp.¹⁶ Niewątpliwie wyznaczają one ramy, w których mieścić się powinny działania i zachowania producentów audycji, dziennikarzy i innych osób współuczestniczących w tworzeniu i przekazie tych audycji tak, aby cechowały je: rzetelność, obiektywizm i profesjonalizm. Zachowanie tych cech w działalności własnej mediów jest jednym ze wskaźników tego, czy wybory przeprowadzono w warunkach wolności i uczciwości, w tym z poszanowaniem zasady uczciwej konkurencji politycznej.

Jest to problematyka, która w działaniach Państwowej Komisji Wyborczej jest stale obecna we wszystkich kampaniach wyborczych, zważywszy przede wszystkim na fakt kandydowania niektórych znanych publicznie osób zarówno do Parlamentu jak i na urząd Prezydenta oraz udział liderów partii politycznych w tych wyborach¹⁷.

Ze wspomnianych już badań GfK Polonia, mimo ogólnie pozytywnej oceny obiektywizmu mediów w relacjonowaniu tegorocznych kampanii wyborczych (taką ocenę wskazało ponad 60% badanych) wynika, iż zdaniem ankietowanych osób w wyborach do Sejmu media faworyzowały głównie jedną partię polityczną, a w wyborach Prezydenta ich uwaga skupiła się wyraźnie na dwóch kandydatach, marginalizując tym samym udział pozostałych kandydatów do najwyższego urzędu w państwie¹⁸. Podobne wyniki co do neutralności politycznej stacji telewizyjnych (TVP, Polsatu, TVN) przyniosły sondaże TNS OBOP¹⁹.

Tego rodzaju odczucia wyborców zaowocowały skargami dotyczącymi „dyskryminowania niektórych partii politycznych w audycjach własnych telewizji publicznej prezentujących programy partii politycznych w wyborach do parlamentu”, „naruszenia zasa-

¹⁵ Takie stanowisko prezentuje m.in. Izba Wydawców Prasowych. Zob. bogata korespondencja w sprawie (w Krajowym Biurze Wyborczym).

¹⁶ Zob. np. „Zasady postępowania dziennikarzy TVP S.A. w okresie kampanii wyborczej i w czasie wyborów” (zał. do uchwały nr 291/2005 Zarządu Spółki TVP S.A. z dnia 26 lipca 2005 r.), a także „Zasady postępowania pracowników Polskiego Radia S.A. oraz zasady obowiązywania w programach Polskiego Radia S.A. w okresie kampanii wyborczej do Sejmu i do Senatu RP oraz kampanii wyborczej na urząd Prezydenta RP” (uchwała Nr 23 (231) Zarządu Polskiego Radia — Spółki Akcyjnej z dnia 2 czerwca 2005 r.).

¹⁷ O innych aspektach działalności PKW w toku kampanii wyborczej pisze w tym wydawnictwie S. Jaworski; zob. S. Jaworski „Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa”.

¹⁸ J. Murawski „Obiektywnie, ale...” op. cit.

¹⁹ Zob. raport Telewizji Polskiej Biura Prasowego „TVP w dniu wyborczej kampanii parlamentarnej i prezydenckiej. Wyniki badań sondażowych” s. 2.

dy równego traktowania w programach informacyjnych kandydatów na Prezydenta”²⁰, czy też bardzo głośnej sprawy debat kandydatów na Prezydenta RP.²¹ Na tym tle rodzi się pytanie, czy sprawa debat jako specyficznej i coraz powszechniejszej formy prezentacji kandydatów nie powinna zostać uregulowana w akcie powszechnie obowiązującym (np. w ustawach wyborczych)²².

Państwowa Komisja Wyborcza nie mając kompetencji do oddziaływania na działalność nadawców radiowych i telewizyjnych, w tym do badania skarg co do ich zasadności, przekazywała rozpatrywanie pism Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Nie mniej jednak Komisja zawsze, przy takich okolicznościach, podkreślała i publicznie swoją opinię wyrażała, iż wprawdzie przepisy ustaw wyborczych nie zawierają przepisów, które dotyczyłyby wprost równego udziału w okresie wyborów komitetów wyborczych i kandydatów w audycjach własnych publicznych nadawców, to jednak cały proces wyborczy oparty jest na zasadzie równości wobec prawa zarówno wyborców, jak i podmiotów uczestniczących w wyborach. Zdaniem Komisji, wszystkie komitety wyborcze w wyborach parlamentarnych oraz wszyscy kandydaci w wyborach Prezydenta RP powinni mieć równe szanse udziału w takich programach.²³

Zarzuty o tendencyjności mediów, zwłaszcza telewizji publicznej znalazły swój wyraz w kilkunastu protestach wyborczych wniesionych do Sądu Najwyższego. Zostały one jednak pozostawione bez rozpoznania, albowiem były wnoszone w innym, aniżeli ustawowo określonym, terminie (przedwcześnie, czyli przed ogłoszeniem wyników przez Państwową Komisję Wyborczą).

Nie pozwoli to określić, niestety, na podstawie orzecznictwa sądowego kryteriów równego dostępu do mediów. Podobnie, zresztą było w przypadku rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 18 września 2001 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych.²⁴ Otóż jeden z przepisów tego rozporządzenia (§ 2 ust. 4) został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jako niezgodny z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji. Kwestionowany przepis dotyczył istoty sprawy, albowiem określał warunki prawa do udziału w tych audycjach dla partii politycznych. Warunkiem tym było uzyskanie odpowiedniego wyniku wyborczego w wyborach do Sejmu w 2001 r. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis rozporządzenia wykraczał poza ustawowe upoważnienie, aczkolwiek — co warto podkreślić — wnioskodawca nie kwestionował potrzeby pewnych ograniczeń dostępu partii politycznych do audycji, jednak nie w trybie rozporządzenia wydanego na podstawie konkretnego przepisu (art. 23) ustawy o radiofonii i telewizji. Sprawa nie została jednak przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznie rozstrzygnięta, albowiem zostało wydane nowe rozporządzenie, w którym kwestionowany przepis już się nie znalazł. Trybunał postępowanie umorzył,²⁵ ale problem — myślę — pozostał, a w świetle odczuć społecznych, chociaż z reguły subiektywnych, po ostatnich kampaniach wyborczych wart jest poważnej dyskusji.

²⁰ Zob. np. pismo ZPOW-557-26/05 (w zbiorach kancelarii Krajowego Biura Wyborczego).

²¹ Zob. pisma ZPOW-557-27/05; ZPOW-557-50/05 (w zbiorach kancelarii Krajowego Biura Wyborczego).

²² Uważa się też, że debaty nie są najlepszym środkiem agitacji wyborczej, albowiem mogą spowodować przesunięcie preferencji wyborczych o ok. 20%. Zob. T. Goban-Klas „Wykorzystanie Internetu...” op. cit. s. 80.

²³ Pismo ZPOW-557-27/05, ibidem.

²⁴ Dz. U. Nr 124, poz. 1360.

²⁵ Sygn. akt U12/02.

Czy jest to problem nie do rozwiązania, jak niektórzy uważają? Otóż, chyba nie.

Osiągnięcie równości w prezentowaniu informacji wyborczych, programów partii politycznych, opinii środowiskowych o tych programach, sylwetek kandydatów itp. w warunkach kampanii wyborczej jest zawsze trudne, często niemal niemożliwe, a z pewnością nieracjonalne, jeśli odnieść to do liczby podmiotów, które uczestniczą w wyborach. W ostatnio przeprowadzonych wyborach do Sejmu i do Senatu Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 128 komitetów wyborczych, w tym 33 komitety wyborcze partii politycznych ze 107 partii ujętych w ewidencji²⁶, a więc potencjalnych uczestników wyborów.

Wydaje się zatem niezbędne przyjęcie tezy, iż uzyskanie w mediach elektronicznych zrównoważonego pokrycia wiadomościami wyborczymi wcale nie wymaga równego dostępu do mediów. Równowaga nie odnosi się bowiem do samej wielkości pokrycia czasem, lecz do uczciwego pokrycia, tj. według jasnych i znanych wszystkim zainteresowanym, kryteriów. Alokacja taka jest sprawiedliwa i równoważna, oparta na idei, że bardziej uczciwie społecznie jest poświęcenie większej uwagi głównym partiom politycznym niż mniejszym, ponieważ mają one większe poparcie, a zatem większość obywateli chce poznać, jak one wpłyną na ich życie. Nadto, ważna jest tu również „wartość wiadomości”, czyli poziom ich znaczenia publicznego.

Według standardów międzynarodowych sprawiedliwą alokację determinują takie czynniki, jak czas istnienia partii, liczba członków, zmiany strukturalno-organizacyjne, przedstawicielstwo w parlamencie, władzach lokalnych, aktualne poparcie społeczne i inne cechy²⁷.

Równowaga dotyczy i powinna dotyczyć nie tylko kryterium ilościowego, lecz i jakościowego (czas emisji, treść podanych informacji i wiadomości, czyli sposób ich doboru). Pokrycie czasowe może bowiem być sprawiedliwe, lecz treść przekazywana negatywna. Kodeksy postępowania w okresie kampanii wyborczej obowiązujące w mediach pomyślane są głównie dla utrzymania standardów etycznych i zawodowych.

Sposobem rozwiązania problemu dotyczącego bezstronności w przekazie medialnym jest ustanowienie organu regulacyjnego, który działa jako arbiter wydając stosowne zalecenia i rozpatrując skargi w czasie kampanii. Organ taki powinien być ustawowo do tego umocowany, przy zagwarantowaniu przez tryb jego ustanawiania i skład pełnej neutralności politycznej i fachowości. W obecnym stanie prawnym organem takim nie może być np. Państwowa Komisja Wyborcza, albowiem jej kompetencje sprowadzają się do wydawania (niewiążących) wyjaśnień dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych²⁸.

Innym sposobem jest porozumienie między nadawcami, partiami politycznymi (komitetami wyborczymi) a głównym organem wyborczym, ustalające etyczne i zawodowe standardy postępowania w czasie wyborów.

Za pierwowzór takiego porozumienia w warunkach polskich można uznać: apel Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lipca 2005 r. przyjęty i poparty przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, apel mediów publicznych z dnia 10 lipca 2005 r. (Polskiego Radia S.A., Telewizji Polskiej S.A., Stowarzyszenia Radia Publicznego), stanowisko Kole-

²⁶ Zob. „Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 sierpnia 2005 r. w sprawie przyjęcia zawiadomień o zamiarze zgłaszania przez komitety wyborcze partii politycznych kandydatów na posłów i senatorów oraz zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych wyborców” (www.pkw.gov.pl/wyniki_wyborow).

²⁷ Zob. „Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych” Europejskiej Komisji dla Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) rekomendowany przez Radę Europy (CWL-AD [2002]23 rev.). Tłumaczenie robocze: Krajowe Biuro Wyborcze. (www.pkw.gov.pl/dokumenty_i_aktymiedzynarodowe_dot_wyborow).

²⁸ Zob. art. 40 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu.

gium Programowego PR S.A. z dnia 20 września 2005 r.,²⁹ w których to dokumentach odniesiono się — w imię zachowania jasnych reguł gry wyborczej i dobrze przyjętej kultury politycznej — do sytuacji zbiegu tzw. „ciszy wyborczej”, a więc zakazu prowadzenia agitacji wyborczej w wyborach parlamentarnych z rozpoczęciem rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych w wyborach Prezydenta RP. W wyniku uznania zasady uczciwej konkurencji wyborczej za wartość nadrzędną, wszystkie komitety wyborcze zastosowały się do stanowiska, jak we wspomnianych dokumentach.

Możliwe wydaje się zatem przyjęcie generalnej zasady równoważnego pokrycia mediów informacjami wyborczymi, nie pochodzącymi od komitetów wyborczych i organów wyborczych, w miejsce pokrycia formalnie równego, lecz bez gwarancji materialnych zapewniających tę równość. Będzie to też niewątpliwie z korzyścią dla demokratycznych wartości publicznej debaty i wolności słowa.

²⁹ Dokumenty te są dostępne na stronie internetowej www.pkw.gov.pl oraz w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego.

Piotr Czarny

UBEZWLASNOWOLNIENIE JAKO PRZESŁANKA UTRATY PRAW WYBORCZYCH (REFLEKSJE KONSTITUCYJNE NA TLE TEORII PRAWA CYWILNEGO)

I.

W rozważaniach poświęconych problematyce prawa wyborczego zgodnie wskazuje się, iż akt wyboru („decyzja wyborcza”) osoby biorącej udział w głosowaniu powinien mieć charakter świadomy¹. Oddanie głosu w wyborach czy w referendum jest czynnością prawną, aktem woli, a więc winno być wyrazem specyficznej dla człowieka zdolności psychicznej do świadomego i celowego kierowania swoim postępowaniem oraz podejmowania decyzji. Nie wnikając dokładnie w rozważania psychologiczne i psychiatryczne, stwierdzić ogólnie można, iż aby świadomie powziąć decyzję i wyrazić wolę, konieczna jest pewna sprawność funkcji intelektualnych wyrażająca się poprzez zdolność do: analizy, syntezy, znajdowania podobieństw i różnic, wyobrażeń, a przede wszystkim przewidywania i rozumienia skutków decyzji.

Założenie to nawiązuje do powstałej na gruncie doktryny prawa cywilnego ogólnej koncepcji czynności prawnych, zgodnie z którą pojęcie to oznacza co najmniej jedno oświadczenie woli, składające się w pewnym sensie z dwóch elementów: „wewnętrznego aktu woli” („woli wewnętrznej”) oraz „zewnątrznego aktu woli” („przejawu woli”)². Oznacza to, iż element psychologiczny, „wewnętrzne przeżycie” osoby dokonującej czynności prawnej są istotne dla ważności i skuteczności tej czynności, jak również dla oceny jej rzeczywistej treści. Jeżeli mamy do czynienia z sytuacją, gdy stan psychiczny danej osoby w samym momencie wyrażania woli był anormalny, a więc nie była ona w stanie świadomie albo swobodnie powziąć decyzji prowadzącej do przejawu woli, to oświadczenie woli winno być prawnie nieważne³.

Można tu zwrócić uwagę, iż — niezależnie od różnic terminologicznych — również w prawie karnym problematyka procesu psychicznego prowadzącego do określonego działania (czynu zabronionego) w postaci tzw. poczytalności (względnie niepoczytalności) sprawcy czynu zabronionego ma istotne znaczenie prawne⁴. Przesądza bowiem kwestię możliwości ponoszenia odpowiedzialności karnej. Z punktu widzenia psychia-

¹ Zob. m.in. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 48, M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, Żakamycze 2006, s. 176, K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, t. 4 do art. 5 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

² Z. Radwański, *Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 1993, s. 140.

³ Zob. art. 82 k.c.

⁴ Zob. art. 31 k.k.

trii sądowej o zakłóceniach psychicznych, które mogą zwłaszcza mieć postać choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego, mówi się w sytuacji zaburzeń w sferze postrzegania (np. iluzje, omamy), pamięci (np. konfabulacja, amnezja), świadomości (majaczenie, stany hipnotyczne), myślenia (gonitwa myśli, urojenia, fobie), emocji (np. stany maniakalne, depresja) lub woli (np. automatyzm ruchowy)⁵. Niepoczytalność zależy od stopnia nasilenia opisanych wcześniej zakłóceń, bowiem brak zawinienia występuje, jeżeli spowodowały one niemożność rozpoznania znaczenia czynu lub niemożność pokierowania swoim postępowaniem.

Sytuacja w prawie wyborczym, jeśli chodzi o problem „woli wewnętrznej”, różni się od prawa cywilnego w trzech ważnych punktach. Po pierwsze, oddanie głosu w określonych wyborach jest czynnością jednorazową, w zasadzie „niepowtarzalną”, w tym znaczeniu, iż za wyjątkiem ponownego głosowania nie ma możliwości oddania głosu drugi raz. W zakresie prawa cywilnego „wadliwą” czynność można zasadniczo (choć oczywiście nie zawsze) powtórzyć. Po drugie, chodzi o skutki zasady tajności głosowania. Wiąże się z nią bowiem praktyczna niemożność unieważnienia głosów imiennie oznaczonych wyborców (lub stwierdzenia ich bezskuteczności). Z tego powodu bardzo trudne, o ile nie wręcz niemożliwe, jest udowodnienie nieważności głosu z uwagi na wady procesu psychicznego prowadzącego do podjęcia „decyzji wyborczej”⁶. Wyborca nie ma bowiem prawnej możliwości wykazania „na kogo głosował”. W prawie cywilnym zarówno przy czynnościach jedno-, dwu- jak i wielostronnych ustalenie treści oświadczenia woli konkretnej osoby jest z reguły możliwe. Poza tym w prawie cywilnym błędy w procesie „tworzenia się” woli i jej wyrażenia skutki dotyczą konkretnych osób, do których adresowane jest oświadczenie woli. Zgodnie z tzw. teorią zaufania interesy tych osób winny być chronione, zwłaszcza jeśli nie znają one nieujawnionej na zewnątrz rzeczywistej woli osoby składającej oświadczenie woli⁷. W prawie wyborczym wskazuje się, iż wadliwy proces podejmowania decyzji wyborczej, „nieświadome” oddanie głosu deformować może wynik wyborów, powodować naruszenie ustrojowej zasady równości wyborów⁸. Sytuacja taka byłaby więc sprzeczna z interesem publicznym.

Pamiętać jednak przy tym należy, iż wybory powszechne mają charakter zespołu bardzo skomplikowanych i złożonych czynności prawnych i faktycznych, ich przeprowadzenie jest kosztowne. Dlatego jeśli chodzi o skutki naruszeń prawa i innych nieprawidłowości prawodawca lub sądy wyborcze kierują się swego rodzaju zasadą oportunistyczną. Wyraża się ona w stwierdzeniach ordynacji wyborczych lub w orzecznictwie sądowym poprzez sformułowania zakładające, iż nieważność wyborów ma miejsce tylko wówczas, gdy naruszenia prawa miały (lub co najmniej mogły mieć) istotne dla wyniku wyborów skutki. Tym samym za nieistotne uważa się takie przekroczenia prawa wyborczego, które nie miało wpływu lub nie mogło mieć wpływu na zachowanie konkretnych wyborców. W literaturze niemieckiej wyraża się to mówiąc o zasadzie potencjalnej przyczynowości,

⁵ M. Cieślak, K. Spett, W. Wolter, *Psychiatria w procesie karnym*, Warszawa 1977, s. 143 i nast.

⁶ Nieważność głosu w prawie wyborczym łączy się wyłącznie z formą dokonania aktu głosowania, a konkretnie oddania głosu na innej karcie niż urzędowo ustalona lub nieopatrzonej pieczęcią obwodowej komisji wyborczej (por. art. 72 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu), a przede wszystkim oddania głosu na większą liczbę kandydatów (lub list) niż jest to dopuszczalne poprzez postawienie większej ilości znaków „x” w odpowiednich kratkach lub faktyczne wstrzymanie się od głosu poprzez niepostawienie tam żadnego znaku (art. 160), natomiast poczynienie innych dopisków nie wpływa na ważność głosu (art. 161).

⁷ A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 280.

⁸ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 139.

polegającej na tym, iż istotny „błąd wyborczy” ma miejsce wówczas, gdy mógł on mieć wpływ na skład personalny wybranego organu⁹. W Polsce analogiczny sposób rozumowania przyjął Sąd Najwyższy w znanej uchwale z 9 grudnia 1995 r. dotyczącej pierwszego wyboru A. Kwaśniewskiego na Prezydenta RP¹⁰. Powoduje to jednak, iż sąd (trybunał) wyborczy nie rozsądza czasem w ogóle zasadności zarzutów o błahym, to jest np. jednostkowym, charakterze.

Zwrócić należy uwagę, iż z punktu widzenia teorii prawa cywilnego wybór określonej osoby w wyborach powszechnych stanowi swego rodzaju uchwałę, a więc odrębną od czynności jednostronnych i dwustronnych kategorię pojęciową. Specyficzny charakter uchwał polega zaś m.in. na tym, że nieważność głosu rozumianego jako oświadczenie woli jednego z członków organu kolegialnego nie oznacza automatycznej nieważności samej uchwały¹¹. Jak widać założenie to odnosi się — i to o wiele wyraźniej — również do prawa wyborczego.

Należy koniecznie podkreślić, iż polskie prawo cywilne odróżnia dwie formy oceny stanu psychicznego na ważność czynności prawnych człowieka. Pierwsza ma charakter generalny i prognostyczny, druga charakter konkretny i „historyczny”. W pierwszym przypadku chodzi oczywiście o ubezważnowolnienie, które dotyczy z zasady wszystkich czynności prawnych dokonanych w przyszłości, tj. od momentu kiedy postanowienie o ubezważnowolnieniu staje się prawomocne. W drugim — o nieważność (bezskuteczność) konkretnej czynności prawnej z uwagi na wady oświadczenia woli, zwłaszcza zbliżone w pewnym stopniu do przesłanek ubezważnowolnienia wyłączenie możliwości świadomego podjęcia decyzji i wyrażenia woli z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego zaburzenia czynności psychicznych¹².

II.

Prawo wyborcze stanowi bez wątpienia część prawa publicznego. Trudno bowiem zaprzeczyć, iż normy prawa wyborczego odnoszą się do ustroju państwa, a nie dotyczą tylko interesów poszczególnych obywateli (ludzi). Zgodnie więc z powszechnie znaną klasyczną definicją Ulpiana nie mamy tutaj do czynienia z prawem prywatnym, prawa wyborcze są natomiast jednymi z najważniejszych publicznych praw podmiotowych, które obowiązująca Konstytucja RP zalicza (razem z prawem do udziału w referendum) do praw politycznych. Jednocześnie zauważyć należy, iż prawo wyborcze ściśle nawiązuje w wielu przypadkach do norm prawa prywatnego (prawa cywilnego). Czyni to sytuację dość skomplikowaną, ponieważ istotne publiczno-prawne skutki określonej instytucji prawa prywatnego zmieniają jej charakter i wymagają zmiany podejścia, a zwłaszcza odejścia od pewnych założeń (w tym zasad wykładni) typowych dla prawa prywatnego¹³. W szczególności źródłem komplikacji jest również fakt, iż prawo cywilne zna możliwość unieważnienia *a posteriori* konkretnej czynności prawnej z uwagi na stan

⁹ H. von Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck (red.), *Das Bonner Grundgesetz*, t. 2, München 2000, s. 1355.

¹⁰ J. Majewski, B. Naleziński, Wybór ważny, wątpliwości pozostały, *Rzeczpospolita* nr 22 (4276) z 22 stycznia 1996 r., s. 18.

¹¹ A. Wolter, *op. cit.*, s. 283.

¹² Zauważyć tu można, że rozwiązania prawa karnego przewidują w zasadzie sytuację analogiczną do drugiego rozwiązania, tj. prawno-karnych konsekwencji nie wyciąga się w odniesieniu do konkretnego czynu danej osoby popełnionego w przeszłości, nie ma formalnie rzecz biorąc instytucji „trwałej niepoczytalności”.

¹³ Widać to wyraźnie jeżeli porówna się podejście do problemu osób ubezważnowolnionych w uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 14 października 2004 r., sygn. III CZP 37/04, OSNC nr 3/2005, poz. 42, i wyroku TK z 27 marca 2007 r. OTK ZU 2007/3A/24.

„woli wewnętrznej”, w odniesieniu do oddania głosu w wyborach powszechnych możliwe jest natomiast tylko uprzednie (w pewnym sensie prewencyjne) uniemożliwienie oddania głosu albo w sposób generalny, tj. w odniesieniu do każdego wyborów, albo konkretny, tj. mający znaczenie tylko dla wyborów odbywających się w określonym dniu (dniach)¹⁴.

W zakresie prawa wyborczego jednym z najważniejszych przykładów odesłania do prawa prywatnego jest stwierdzenie zawarte w art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym czynne prawo wyborcze oraz prawo do udziału w referendum nie przysługuje osobom ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądowym¹⁵. Jest to — obok osób pozbawionych praw publicznych oraz osób pozbawionych praw wyborczych — jedna z trzech grup konstytucyjnie pozbawionych tych podstawowych uprawnień obywatelskich. Ustawodawca konstytucyjny nie zajął przy tym *expressis verbis* generalnego stanowiska co do wykonywania przez osoby ubezwłasnowolnione innych praw i wolności konstytucyjnych.

Ubezważnowolnienie jest przede wszystkim instytucją prawa cywilnego. Jej zasadniczym założeniem jest całkowite lub częściowe pozbawienie zdolności do czynności prawnych, przede wszystkim w zakresie stosunków cywilnoprawnych, osób fizycznych, które nie mogą kierować swoim postępowaniem z uwagi na względnie trwałe anormalny stan psychiczny w postaci choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych¹⁶. Ma ona jednak — jak widać — również istotny bezpośredni aspekt konstytucyjnoprawny. Jak to ma miejsce z reguły w tego typu sytuacjach okazuje się, że przejęcie określonej instytucji z innej dziedziny prawa nie w pełni pasuje do rozwiązań przyjętych w innej gałęzi. Dotyczy to zwłaszcza „przeszczepiania” instytucji prawa prywatnego do prawa publicznego. W tym przypadku rodzi to — jak się podnosi w literaturze — niespójności w systemie prawa¹⁷.

Art. 62 ust. 2 Konstytucji ustanawia tzw. bezpośrednie konstytucyjne granice korzystania z praw podstawowych, a więc regulacja tam zawarta nie musi być oceniana przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zauważyć przy tym należy, iż Konstytucja odwołuje się w art. 62 ust. 2 wprost do kryterium czysto formalnego, tj. wydania prawomocnego orzeczenia sądu o ubezwłasnowolnieniu określonej osoby. Nieważny jest więc rodzaj ubezwłasnowolnienia. Nawiązuje to w pewien specyficzny sposób do cenzusu wieku, ponieważ w literaturze cywilistycznej wyraża się pogląd, iż częściowemu ubezwłasnowolnieniu podlegać powinny osoby znajdujące się na poziomie rozwoju umysłowego małoletniego powyżej 13 lat, zaś całkowitemu — osoby na poziomie niższym¹⁸. Małoletni zaś nie posiadają w żadnym przypadku praw wyborczych. Patrząc z tego punktu widzenia,

¹⁴ Polskie prawo wyborcze nie zna możliwości odmowy wydania karty do głosowania osobie, której stan psychiczny wskazywałby na niemożność świadomego podjęcia „decyzji wyborczej”; jedyną możliwością uniemożliwienia formalnie uprawnionemu oddania głosu jest żądanie opuszczenia przez taką osobę lokalu wyborczego przed wrzuceniem głosu do urny, jednak przepis wymaga, aby osoba ta naruszała spokój i porządek głosowania (art. 66 ust. 2 ordynacji) odnosi się więc zasadniczo do innych sytuacji.

¹⁵ Innym jest posługiwanie się przez ordynacje wyborcze pojęciem zamieszkiwania, przy czym art. 9 ordynacji samorządowej odsyła wprost do art. 25 k.c. albo nadanie komitetom wyborczym osobowości prawnej ograniczonej jednak do „wykonywania zadań wynikających z ustawy (art. 40e ustawy o wyborze Prezydenta RP).

¹⁶ Skutki ubezwłasnowolnienia — zbliżone jak w prawie cywilnym — rozciągają się jednak również na prawo administracyjne (zob. art. 30 § 1 i 2 k.p.a.).

¹⁷ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, cz. 1, Warszawa 1997, s. 117.

¹⁸ J. Winiarz (red.), Kodeks cywilny z komentarzem, t. I, Warszawa 1989, s. 28.

można byłoby z pewną przesadą stwierdzić, iż odesłanie do prawomocnego orzeczenia sądu powoduje, iż nieważny staje się rzeczywisty stan psychiczny danej osoby w momencie wyborów. Podejście formalistyczne można zauważyć również w literaturze cywilistycznej, gdzie spotkać można pogląd, iż ubezważnowolniony nie ma zdolności prawnych, przy czym brak ten wynika nie z faktu braku rzeczywistych możliwości kierowania postępowaniem, lecz z mocy orzeczenia sądu orzekającego o ubezważnowolnieniu, i istnieje on tak długo, jak długo istnieje prawomocne orzeczenie sądu w tym względzie¹⁹.

Polskie prawo wyborcze wprowadza nieobalalne domniemanie, iż osoba ubezważnowolniona nie ma minimalnego stopnia świadomości i rozeznania znaczenia aktu wyborczego, natomiast osoba, mająca pełną zdolność do czynności prawnych w rozumieniu kodeksu cywilnego taką cechą się legitymuje. W literaturze zwraca się uwagę, iż stan prawny nie odpowiada rzeczywistemu stanowi rzeczy, ponieważ są osoby, co do których występują przesłanki ubezważnowolnienia, ale ze względu na to, iż nikt z uprawnionych do tego nie złożył stosownego wniosku, nie zapadło stosowane orzeczenie sądowe. Krąg uprawnionych jest bardzo ograniczony i nie obejmuje osób, z którymi daną osobę łączą stosunki prawne o charakterze majątkowym, a tylko bliskie więzy prawno-rodzinne (małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo). Ponadto uprawnienie to mają przedstawiciel ustawowy oraz prokurator (art. 545 § 1 oraz art. 7 k.p.c.) Są tutaj możliwe i inne sytuacje związane z rozciągnięciem w czasie postępowania sądowego w tym również w wymogu prawomocności orzeczenia²⁰. Z uwagi na konieczność zbadania przez biegłych psychiatrów oraz możliwość obserwacji w zakładzie leczniczym (art. 554 § 1 k.p.c.), a także powszechnie znane przeciążenie polskich sądów postępowanie w sprawach o ubezważnowolnienie trwa od kilku miesięcy do roku. Na gruncie kodeksu postępowania cywilnego problem ten jest rozwiązany przez instytucję doradcy tymczasowego (art. 549 § 1 i 2 k.p.c.), zwłaszcza jeśli został on przez sąd uprawniony do zarządu majątkiem osoby, dla której został ustanowiony. Art. 62 ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do stosowania w zakresie prawa wyborczego żadnych tymczasowych rozwiązań. Dodać do tego można również, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego silny jest pogląd, iż występowanie przesłanek, o których mowa w art. 13 i 16 k.c. nie wystarcza dla orzeczenia o ubezważnowolnieniu, ale wymagane jest ustalenie, iż jest to celowe dla zapewnienia opieki osobie ubezważnowolnionej, ma ono bowiem służyć ochronie jej interesów osobistych i majątkowych²¹. Ta linia orzecznictwa wymagałaby pewnej modyfikacji, ponieważ w związku z art. 62 ust. 2 Konstytucji na ubezważnowolnienie patrzeć należy również — co już zaznaczono — przez pryzmat interesu publicznego. Należy podkreślić, iż istotny z praktycznego punktu widzenia (szczególnie w wyborach komunalnych) problem ten okazał się zwłaszcza w zakresie biernego prawa wyborczego. Powszechnie znane są bowiem sytuacje, w których istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu umysłowego kandydatów, a ich udział w wyborach staje się elementem swoistego folkloru politycznego, odbierając w pewnym stopniu głosowaniu powszechnemu poważny charakter.

Z drugiej niejako strony wskazuje się na to, że w polskich warunkach nieprawidłowości w zakresie postępowań w sprawach dotyczących ubezważnowolnienia „są raczej regułą, a nie wyjątkiem”, a ich skala „nadal jest duża”. Oddziałuje to również na ocenie zasadności orzekania ubezważnowolnienia, jak również problem jego formalnie obligatoryjnego uchylecia w sytuacji, gdy ustały przyczyny jego ustanowienia (art. 559 § 1 k.p.c.). Niedawno Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie na podstawie opublikowa-

¹⁹ K. Piasecki, Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz, Zakamycze, 2003, Komentarz do art. 12.

²⁰ K. Skotnicki, op. cit., s. 146.

²¹ Zob. Przede wszystkim orzeczenie SN z 14 lutego 1974 r., OSN 1975, poz. 12.

nych wyników badań socjologicznych, iż „ubezważnowolnienie często jest nadużywane przez rodziny osób ubezważnowolnionych w celu uzyskania korzyści majątkowych lub praktycznie wymuszane przez instytucje państwowe, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy domy opieki społecznej, które uzyskanie orzeczenia o ubezważnowolnieniu traktują jako warunek przyznania świadczeń, np. renty, miejsca w domu opieki”²². W świetle tego stwierdzenia okazuje się, że oddanie orzeczenia w kwestii ubezważnowolnienia wyłącznie w ręce sądu nie stanowi w praktyce dostatecznej gwarancji, iż konstytucyjne prawa jednostki nie będą naruszane.

Stwierdzić można, iż odwoływanie się do ubezważnowolnienia jako przesłanki utraty praw wyborczych w pewnym stopniu nie realizuje ratio legis tego rozwiązania, tj. nie zapewnia, iż osoby, które z uwagi na stan psychiczny nie są w stanie „świadomie” głosować zostaną pozbawione praw wyborczych, a osoby, które mają do tego „umysłowe predyspozycje” nie będą ich pozbawione. Jednak kwestię tę powiązać można ściśle z założeniem, które określić można jako „operatywną generalizację” czyli stosowanie obiektywnych jednoznacznych kryteriów, pozwala organom państwowym na ujednoczenie działań, eliminując jakiegokolwiek elementy tzw. uznania, niezależnie od tego, iż w pewnym odsetku przypadków będzie to niesprawiedliwe. Wskazanie jako przesłanki utraty praw wyborczych ubezważnowolnienia pełni również taką funkcję, bowiem adresatem art. 62 ust. 2 Konstytucji są w istocie członkowie komisji wyborczych oraz pracownicy urzędów gmin sporządzający rejestr wyborców, a w polskich warunkach trudno, aby byli to ludzie nie tylko posiadający wykształcenie prawnicze, ale i mogący oceniać, czy występuje sytuacja, o której mówiłyby bardziej skomplikowane przepisy prawa wyborczego.

III.

Jak wynika z powyższych rozważań ustalenie, iż praw wyborczych nie mają osoby ubezważnowolnione nie jest pozbawione pewnych wad. Charakter praktyczny ma więc zagadnienie innego określenia kryterium, które decyduje o pozbawieniu określonej osoby praw wyborczych z uwagi na jej stan psychiczny i umysłowy. Można tu wyróżnić ogólnie kryteria o charakterze materialnym i formalnym. W pierwszym przypadku prawodawca stwierdza, iż praw wyborczych nie mają osoby umysłowo chore lub posługuje się sformułowaniami o analogicznym znaczeniu. W Wielkiej Brytanii w wyborach powszechnych nie mogą głosować osoby upośledzone psychicznie, jeżeli w dniu głosowania nie są zdolne do podjęcia racjonalnej decyzji. Należy jednak podkreślić, iż jest to zakaz „nieskodyfikowany”, który wynika z *common law*²³. Z kolei Konstytucja PRL z 1952 r. wskazywała, iż „prawa wyborcze nie przysługują osobom chorym umysłowo”²⁴. Naturalnie sformułowania tego rodzaju są nieprecyzyjne i z uwagi na swój ocenny charakter trudne do stosowania w praktyce, mogą także prowadzić do nadużyć. Dlatego „czyste” kryterium materialne uważane jest za niewłaściwe w państwach demokratycznych²⁵.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powołany w przypisie 13.

²³ Ch. Sear, Electoral franchise: who can vote?

²⁴ <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02208.pdf>, s. 5.

²⁵ Inną kwestią jest konkretyzacja tego przepisu w ustawach wyborczych, które posługiwały się stwierdzeniem, iż chodzi o osoby ubezważnowolnione z powodu choroby psychicznej; mieliśmy więc do czynienia z kryterium mieszanym.

²⁵ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych opracowany w 2002 r. przez tzw. Komisję Wenecką (<http://www.pkw.gov.pl/pkw2.index.jps>) mówi wyraźnie, iż „ujawnienie choroby umysłowej może być dokonane wyłącznie na podstawie wyraźnego orzeczenia sądu” (pkt 1 lit. d), co oznacza, iż orzeczenie dotyczy może niezdolności umysłowej, a pozbawienie praw wyborczych wynikać z niego *ipso iure* (s. 15).

W drugim przypadku chodzi o kryterium „obiektywne” odwołujące się do istnienia jednoznacznych okoliczności. Najczęściej stosowanym jest podobnie jak w Polsce ubezwłasnowolnienie, ale mamy również odesłania do analogicznych instytucji prawnych np. ustanowienia opiekuna²⁶. Do kryteriów formalnych zaliczyć również należy pozbawienie praw wyborczych osób znajdujących się w dniu wyborów w szpitalu (ośrodku) psychiatrycznym lub przebywających tam z określonych powodów np. na podstawie orzeczeń sądowych. Pierwszy wariant tego rozwiązania przyjmowany był w ustawach wyborczych z okresu PRL, gdzie stwierdzano, iż nie biorą udziału w głosowaniu osoby „przebywające w zakładach dla psychicznie chorych”²⁷. Naturalnie takie ujęcie zagadnienia jest mimo wszystko uproszczeniem bowiem ubezwłasnowolnienie czy przebywanie w szpitalu psychiatrycznym spowodowane jest pewnymi przesłankami materialnymi, może się jednak z nimi różnić. Założenie ścisłego formalizmu przy ocenie „zdolności wyborczej” prowadzić może więc w przypadkach poszczególnych wyborców do „najwyższego bezprawia” zgodnie ze znaną paremią *summum ius, summa iniuria*. Oba podejścia mają więc swoje wady i zalety.

IV.

Kolejną interesującą kwestią jest problem, jak rozumieć konstytucyjne pojęcie ubezwłasnowolnienia. W prawie polskim jest ono instytucją przede wszystkim cywilnoprawną — formy, przesłanki i procedura orzekania ubezwłasnowolnienia są określone przez kodeks cywilny oraz kodeks postępowania cywilnego²⁸. Ponieważ jednak zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, to znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych²⁹. Z kolei jednak konstytucyjna regulacja znaczenia instytucji ubezwłasnowolnienia ma charakter cząstkowy i w dużej mierze nawiązuje do istniejących już w momencie uchwalania Konstytucji, dobrze ugruntowanych rozwiązań cywilnoprawnych, co rodzi pytanie — na które wprost nie odpowiedział Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 marca 2007 r. — czy jest to tzw. pojęcie zastane, a więc takie, którego ustawowy oraz doktrynalny i „orzeczniczy” kształt jest istotny dla ustalenia treści pojęć konstytucyjnych³⁰. Oznaczałoby to możliwość ustalenia treści normy konstytucyjnej za pomocą ustaw zwykłych.

W związku z konstytucjonalizacją instytucji ubezwłasnowolnienia postawić można więc pytanie o wpływ tego faktu na swobodę ustawodawcy, jeśli chodzi o bliższą regulację podstaw ubezwłasnowolnienia i tryb postępowania w tych sprawach. W szczególności chodzi tu o pierwsze zagadnienie. Jeżeli ubezwłasnowolnienie w rozumieniu art. 62 ust. 2 Konstytucji jest pojęciem zastanym, to zmiana art. 13 i art. 16 k.c., w szczególności poprzez dodanie nowych przesłanek ubezwłasnowolnienia (np. w postaci innych nałogów niż alkoholizm i narkomania, reprezentowania pewnych poglądów lub na-

²⁶ W Niemczech od 1992 r. zniesiono instytucję ubezwłasnowolnienia zastępując ją ustanowieniem opiekuna dla określonej osoby, nie odbiera to jej automatycznie zdolności do czynności prawnych, ale sąd orzeka w jakim zakresie jej czynności wymagają zgody opiekuna; H. Avenarius, *Kleines Rechtswörterbuch*, Bonn 1991, s. 74.

²⁷ J. Buczkowski, op. cit., s. 72.

²⁸ Zob. bliżej K. Lubiński, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, Warszawa 1979, s. 11—42.

²⁹ Zob. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 23 września 2003, sygn. K. 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76.

³⁰ Zob. wyrok TK z 18 lutego 2001 r. sygn. K. 24/02, OTK ZU nr 2/A/11.

leżenia do pewnych ruchów społecznych, w szczególności tzw. sekt) byłyby „bardziej utrudniona”. Skutkiem stosowania koncepcji pojęć zastanych jest bowiem podniesienie rangi i utrwalenie pewnych rozwiązań ustawowych. Utrwalają się one i przestają być całkowicie zależne od „nowego” rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłego. Wydaje się, iż przyjąć można, iż ubezważnowolnienie uległo takiej „przemianie”, bowiem tylko przyjęcie, iż ustrojodawca miał na myśli konkretny kształt tej instytucji pozwala stwierdzić, iż art. 62 ust. 2 Konstytucji jest systemowo zgodny z art. 32 Konstytucji oraz przepisami dotyczącymi zasady powszechności wyborów. Jeżeli stanąć na stanowisku, iż regulacja konstytucyjna odsyła tylko do pewnego ogólnego pojęcia ubezważnowolnienia, którego kształt swobodnie określa ustawodawca, to stworzyłoby się pole do obejścia konstytucji i zasady powszechności wyborów poprzez rozszerzanie katalogu przesłanek ubezważnowolnienia.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 27 marca 2007 r.: „Odebranie osobom ubezważnowolnionym wskazanych praw politycznych wynika z założenia, że osoby, które z powodu choroby umysłowej, upośledzenia lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą samodzielnie i racjonalnie kierować swoim własnym postępowaniem i decydować o swoich osobistych sprawach nie powinny również mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych. Nie stanowi ono niedopuszczalnej dyskryminacji osób ubezważnowolnionych (art. 32 Konstytucji) ani też nie jest sprzeczne z generalną zasadą powszechności dostępu polskich obywateli do praw politycznych (por. np. art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2 Konstytucji)”. Na tym tle postawić można jednak pytanie natury teoretycznej, czy chodzi tutaj o ustanowienie cenzusu wyborczego. Niektórzy badacze widzą w tym „niejako naturalną” przesłankę posiadania (nabycia) praw wyborczych, która ze względów praktycznych ujmowana jest w postaci kryterium formalnego³¹. Inni badacze ograniczenia tego rodzaju traktują jako cenzusy, w szczególności K. Skotnicki używa pojęcia „cenzus pełni władz umysłowych”³². Oczywiście rozstrzygnięcie tego problemu zależy od rozumienia pojęcia cenzusu, które — jak łatwo się domyślić — nie jest jednolite. W nawiązaniu do doktryny prawa cywilnego stwierdzić można, iż w pierwszym przypadku zagadnienie ujmowane to jest w kategoriach naturalnej niezdolności do czynności prawnych³³. Potwierdzałoby to założenie, iż „z natury rzeczy” wynika, że wykonywanie konstytucyjnych praw podmiotowych związane jest z pewnymi cechami „duchowo-psychicznymi”³⁴. W takim ujęciu przesłanka posiadania „pełni władz umysłowych” (a więc zastosowanie kryterium materialnego) nie powinno być traktowane jako cenzus. Nie jest to bowiem pozbawienie czy nawet ograniczenie praw, ale tylko konstatacja niemożności ich osobistego wykonywania w sposób zgodny z ich „społecznym przeznaczeniem”. Jeżeli jednak ujmować rzecz w kategoriach kryterium formalnego, raczej należałoby istotnie mówić o pewnym rodzaju cenzusie, bowiem jak podkreśla K. Skotnicki „naturalność” wykluczenia jest wówczas umowna, a wyznaczają ją przepisy prawa³⁵. Przepisy te — jak już podkreślono — mają w takiej sytuacji charakter pewnej generalizacji, a więc przy ścisłym stosowaniu zawsze (przynajmniej w pewnym stopniu) rozciągają się z założeniem,

³¹ Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 126.

³² K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 139.

³³ O koncepcji naturalnej niezdolności do działań prawnych por. A. Wolter, *op. cit.*, s. 167.

³⁴ Przecież dziecko nie może tworzyć sobie przekonania w rozumieniu konstytucyjnym, a 10-latek nie może prowadzić „własnej” sprawy przed sądem (K. Stern, *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. III/1, München 1988, s. 1066).

³⁵ K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 26.

leżącym u ich podstaw. W prawie polskim brak przy tym klauzuli generalnej pozwalającej sądowi na stwierdzenie, iż pomimo ubezważnowolnienia określona osoba zachowa prawa wyborcze³⁶.

Zwrócić tu należy uwagę, iż konstytucyjne ograniczenie praw wyborczych z uwagi na stan zdrowia psychicznego związane jest w pierwszej kolejności z zasadą powszechności wyborów, stanowi od tej zasady pewne powszechnie akceptowane odstępstwo. Ma to również odniesienie do zasady bezpośredniości, ponieważ ustawodawca konstytucyjny nie przyjął cywilistycznego rozwiązania, zgodnie z którym osobie ubezważnowolnionej nadal przysługują określone uprawnienia, a tylko nie może ona ich osobiście i samodzielnie wykonywać. Przyjęcie założenia, iż „za ubezważnowolnionego” głośuje opiekun jako jego przedstawiciel ustawowy stanowiłoby naruszenie zasady „osobistego” wyboru, a również można byłoby to traktować jako naruszenie zasady równości wyborów. Faktycznie opiekun miałby bowiem dwa głosy.

V.

Problem ubezważnowolnienia jako przesłanki utraty praw wyborczych nie był zagadnieniem, któremu poświęcano by w literaturze więcej uwagi³⁷. Decydowało o tym, jak się wydaje przekonanie, iż skala zjawiska trwałych i daleko idących zaburzeń zdrowia psychicznego oraz upośledzenia umysłowego jest niewielka, a osoby nimi dotknięte z reguły i tak nie uczestniczą w praktyce w wyborach. Nie mają więc istotnego wpływu na ich wynik. Wypada jednak chyba zweryfikować to podejście. Po pierwsze, dostosowanie rzeczywistego stanu rzeczy do założeń leżących u podstaw art. 62 ust. Konstytucji ma obecnie bezpośrednio znaczenie z punktu widzenia wymogu frekwencji w referendum zarówno lokalnym, jak ogólnokrajowym (z wyjątkiem referendum konstytucyjnego). Po drugie, szczególnie w wyborach lokalnych, spotyka się tak niską frekwencję wyborczą, iż liczą się faktycznie nawet pojedyncze głosy. Po trzecie, potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny nieprawidłowości w stosowaniu przepisów dotyczących ubezważnowolnienia rodzą pytanie czy jest to faktycznie jedyna optymalna przesłanka pozbawienia praw wyborczych z uwagi na stan psychiczny.

³⁶ Rozwiązanie takie przewiduje prawo hiszpańskie, S. Grabowska, K. Skłodowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Zakamycze 2006, s. 135.

³⁷ K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 144.

Dariusz Dudek

KONSTITUCYJNA AKSJOLOGIA WYBORÓW

Rozważając aksjologiczne aspekty wyborów można mieć na względzie dwa obszary odmiennie pojmowanych wartości. Z jednej strony, zagadnienia pragmatyczne i techniczne, związane np. z konkretnym modelem ordynacji, rolą komitetów i komisji wyborczych, finansowaniem procesu wyborczego itp. oraz tego skutkami dla struktury i stabilizacji sceny politycznej, czy efektywności procesu rządzenia. Są to niewątpliwie istotne, ważne i „cenne” elementy systemu wyborczego i ustroju politycznego państwa demokratycznego, zasługujące na staranne unormowanie prawne. Aksjologia to jednak także i przede wszystkim inna sfera wartości, mianowicie etycznych podstaw procesu powierzenia i legitymizowania funkcji władzy publicznej oraz jej działania w ramach koncepcji dobra wspólnego. Pomimo często zauważanego rozdźwięku sfery polityki i etyki — wszelako nie są to i nie powinny być sfery rozłączne.

Można powiedzieć, iż według współczesnego standardu rozumienia demokracji, jesteśmy „skazani” na istnienie i funkcjonowanie takich czy innych procedur wyborczych, ze wszystkimi ich wadami i zaletami, będącymi efektem dłuższej ewolucji, kontynuacji tradycji, bądź przeciwnie: jej odrzucania, albo jakiejś adaptacji. Niezależnie od częstego narzekania na założenia ustroju demokratycznego, czy jego szczegółowe rozwiązania, podkreśla się w każdym razie, że dotychczas nic lepszego dziedzinie ustrojowej nie wymyślono i nie zrealizowano. Czy zatem pozostaje nam współcześnie tylko techniczne (by nie rzec „kosmetyczne”) pole manewru, możliwe zmiany w zakresie metod artykułowania preferencji wyborczych, obejmujące zwłaszcza odmiennie systemy wyborcze, proporcjonalne, większościowe bądź mieszane, czy różnice w ujęciu okręgów wyborczych wielo- bądź jednomandatowych, albo sposobów głosowania z wykorzystaniem technik elektronicznych itp.?

Każdy z tych elementów zasługuje zapewne na uwagę i refleksję, wydaje się jednak, iż warto skierować je także na inne istotne zagadnienia, ujmując szczegóły obecnych i przyszłych rozwiązań praw i procedur wyborczych w wyraźnej perspektywie aksjologicznej. W naszym myśleniu o demokracji i wyborach możemy bowiem poruszać się na różnych płaszczyznach, od wysokiej refleksji filozoficzno-prawnej i etycznej, przez rozważania politologiczne i konstytucyjne, aż po wnioski z obserwacji praktycznego obrazu wyborów i ich skutków, zwłaszcza w sferze parlamentaryzmu.

W ramach tego pierwszego poziomu, warto tu przywołać choćby myśl Ojca Świętego Jana Pawła II: „... tendencja współczesna zdecydowanie zmierza ku ustrojowi demokratycznemu, jako najbardziej odpowiadającemu rozumnej i społecznej naturze człowieka, a w konsekwencji wymogom sprawiedliwości społecznej. Trudno bowiem nie przyjąć, że jeżeli społeczeństwo składa się z ludzi, a człowiek jest istotą społeczną, to konieczne jest dopuszczenie każdego do uczestnictwa — choćby pośredniego — we władzy. (...) Biorąc pod uwagę same założenia, katolicka etyka społeczna skłania się do rozwiązania demokratycz-

nego (...), równocześnie zaś daleka jest od „kanonizowania” tego ustroju. Pozostaje prawdą, że każde z tych rozwiązań — monarchia, arystokracja i demokracja — może pod ściśle określonymi warunkami służyć realizowaniu tego, co jest istotnym celem władzy, to znaczy dobra wspólnego. Koniecznym założeniem każdego rozwiązania jest jednak poszanowanie fundamentalnych norm etycznych. Już dla Arystotelesa polityka nie jest niczym innym, jak tylko etyką społeczną. (...) Oczywiście, każda dziedzina życia wymaga specjalnego ustawodawstwa, które pozwoli jej prawidłowo się rozwijać. Państwo prawa wypełnia w ten sposób postulat każdej demokracji: tworzenia społeczeństwa wolnych obywateli, którzy razem wytrwale dążą do dobra wspólnego”.¹

Już w tym miejscu należy podkreślić, że ujęcie wyborów w kontekście dobra wspólnego jest w pełni uzasadnione także na gruncie obowiązującej polskiej konstytucji, aczkolwiek — jak sądzę — możliwe jest wyprowadzenie z tego umocowania aksjologicznego dalej idących konsekwencji prawnych, niż czyni to nasza ustawa zasadnicza, a w ślad za nią ustawodawstwo zwykłe i praktyka wyborcza oraz refleksja naukowa.

Niewątpliwie, Polska w nader trudnych warunkach odbudowywała — jeśli tak można rzec — normalność ustrojową po 1989 r. Pomijając nawet istotę kontraktu z 1989 r., unormowanie, przebieg i wyniki kolejnych wyborów władz publicznych w Polsce, pozwalają na naszkicowanie swoistej politycznej osi liczbowej, na której istotne punkty odniesienia stanowią nie tylko zmieniające się kształty i barwy sceny politycznej — *vide*: wybory parlamentarne: 1989, 1991, 1993, 1997, 2001, 2005; wybory prezydenckie: 1989, 1990, 1995, 2000, 2005, ale także efekty działań legislacyjnych parlamentu: 1989 — nowelizacja oraz rewizja konstytucji PRL, 1992 — mała konstytucja i procedura tworzenia nowej, 1997 — nowa konstytucja. Podkreślmy jednak, iż kolejne wybory parlamentarne ujawniały coraz silniej specyficzne negatywne cechy polskiego systemu wyborczego: jego inflację, czyli doraźność regulacji prawnych dokonywanych a konto mających się odbyć wyborów i antycypujących ich możliwe wyniki, skrajną amplitudę społecznych preferencji wyborczych, często kształtowanych na zasadzie negatywnego wyboru (byle nie ci, co do tej pory), przy stale wzrastającym poziomie wycofania, apatii, czy odmowy uczestnictwa ze strony w istocie najbardziej przecież zainteresowanych, czyli obywateli, a za to przy etatyzacji, nieprofesjonalnych skądinąd polityków. A wszystko to w ramach mega-pluralizmu politycznego². Rzeczą historyków pozostaje rozstrzygnięcie, na ile znane kompromisy bynajmniej nie tylko polityczno-prawne, ale i moralne 1989 i 1997 r., w tym konstytucjonalizacja doktryny „grubej kreski”, wykluczającej personalne rozliczenia z przeszłością PRL-owską, nie tylko uniemożliwiły rzetelną ocenę ustroju i działalności komunistycznego państwa w latach 1944—1989 oraz treści i skutków stanowiącego wówczas prawa, ale też na ile trwale i destrukcyjnie „zainfekowały” polskie życie polityczne i kondycję suwerena, a w tym — czy wpłynęły na nasz model wyborów parlamentarnych?

Przed analizą aksjologicznych aspektów, podkreślenia wymaga prawno-pozytywny charakter odnośnych praw, co oznacza, że chociaż ich unormowanie nie jest obojętne w świetle prawno-naturalnej godności i podmiotowości człowieka, to jednak konkretne uregulowanie prawa elekcyjnego jest przejawem realizacji suwerennej władzy w państwie. W konsekwencji, uprawnienia te nie stanowią jakiegokolwiek ogólnej i uniwersalnej wolno-

¹ Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysiącleci, Kraków 2005, s. 134—136.

² Nie wchodząc w recenzowanie polskiej polityki i jej aktorów, pomijając wymogi poprawności politycznej, niekiedy przypomina się Norwidowe, kapitalne wprost westchnienie:

„Jak się nie nudzić na scenie tak małej,
Tak niemistrzowsko zrobionej,
Gdzie wszystkie wszystkich Ideały grały,
A teatr życiem płacony” (Marionetki, 1861)

ści wyborczej, ale muszą przyjąć postać ściśle reglamentowanych praw, określających kto, kogo i w jaki sposób wybiera. Wolność personalna uczestnika wyborów polega na tym, iż wyłącznie jego swobodzie pozostawiona jest decyzja o tym, czy i w jakim zakresie obywatel chce skorzystać z rozlicznych uprawnień wyborczych, na różnych etapach procedury wyborczej, dla wyrażenia swych preferencji politycznych i personalnych³. Jeśli jednak decyduje się na realizację tych praw, to jedynie na warunkach z góry określonych, gdyż zachować musi cały szereg detalicznych wymogów prawnych. Te zaś podlegają refleksji nie tylko pod względem poprawności legislacyjnej, ale i w aspekcie wartości etyczno-prawnych.

Zgodnie z tradycyjnym podejściem doktryny, ogół przepisów normujących sposób wybierania przez obywateli swych przedstawicieli do organów władzy, zawartych w konstytucji, ustawach zwanych w polskiej tradycji „ordynacjami” wyborczymi oraz w aktach wykonawczych do ordynacji — stanowi prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym. Natomiast w ujęciu podmiotowym, prawo wyborcze to uprawnienia obywateli, jako jednostek Narodu będącego zbiorowym podmiotem suwerenności, do udziału w procesie wyborczym, stanowiące tzw. czynne i bierne prawo wyborcze. Pierwsze sprowadza się do prawa wybierania, czyli przede wszystkim udziału w akcie głosowania, drugie dotyczy prawa do bycia wybranym, czyli kandydowania. Rzecz jasna, uprawnienia wyborcze nie ograniczają się wyłącznie do tych dwóch momentów: głosowania i kandydowania, lecz obejmują cały szereg innych czynności i towarzyszących im szczegółowych uprawnień, związanych m.in. z powoływaniem organów przeprowadzających wybory, udziałem w kampanii wyborczej i finansowaniu wyborów, czy dotyczących kwestionowania ich wyników.

Konstytucja RP w odniesieniu do elekcji poszczególnych organów normuje podstawowe zasady prawa wyborczego, zwane tradycyjnie „przymiotnikami wyborczymi”, przy czym ich katalog — jak wiadomo — nie jest identyczny. I tak, wybory do Sejmu są 5-przymiotnikowe: powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2), wybory do Senatu są oparte na 3 zasadach: powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania (art. 97 ust. 2), zaś Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1). Analogiczne przymiotniki, jak w wyborach prezydenckich, określają wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2)⁴. Wskazane zasady, sposób ich unormowania i realizacji, mają istotny wpływ na zakres uprawnień wyborczych obywateli, charakter wyborów i cały system wyborczy, rozumiany jako obejmujący unormowanie oraz pozaprawne reguły kształtujące przebieg wyborów, np. tryb wyłaniania kandydatów przez partie polityczne, czy mniej lub bardziej zracjonalizowane postawy wyborców.

Prima facie, wszystkie wskazane przymiotniki wydają się jednakowo doniosłe dla realizacji modelu demokratycznych, wolnych i uczciwych wyborów władz publicznych, toteż nie poddają się jakiejś wyraźnej hierarchizacji. Jednak w poszczególnych tych parametrach dostrzec można różny potencjał aksjologiczny, gdyż o ile powszechność i równość dotyczą aspektu — by tak rzec — sprawiedliwości materialnej, o tyle bezpośredniość, proporcjonalność bądź system większościowy oraz tajność głosowania odnoszą się przede

³ Choć w niektórych państwach, m.in. współcześnie w Belgii, istnieje obywatelski obowiązek udziału w wyborach, opatrzony sankcjami prawnymi w postaci czasowej utraty praw wyborczych, bądź określonej kary pieniężnej, o czym jeszcze niżej.

⁴ Przy czym samorządowa ordynacja wyborcza dodaje jeszcze zasadę proporcjonalności w odniesieniu do rad gmin liczących minimum 20.000 mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw.

wszystkim do aspektu sprawiedliwości proceduralnej wyborów. Oczywiście, jest to pewne uproszczenie, gdy zważyć, iż poszczególne zasady wzajemnie się przenikają i warunkują, przykładowo, realizacja powszechności w sposób konieczny implikuje poszanowanie równości wyborczej, a ta jest też pochodną przyjęcia systemu proporcjonalnego lub większościowego.

Zasada powszechności wyborów oznacza wymóg takiego uregulowania, które prawa wyborcze przyznaje jak najszerszemu gronu obywateli. Zasada ta nie stanowi opisu rzeczywistości społecznej ani prawnej w tym sensie, że po pierwsze, nie oznacza dosłownej, bezwyjątkowej powszechności uprawnień wyborczych, po wtóre zaś, bynajmniej nie jest tak, że w praktyce wybory angażują wszystkich, albo nawet przytłaczającą większość uprawnionych do głosowania. Przeciwnie: frekwencja wyborcza w Polsce u schyłku ubiegłego i na początku obecnego stulecia oscyluje zaledwie w granicach połowy ogółu osób posiadających prawa wyborcze. W każdym razie, wymóg powszechności wyborów wyklucza niesprawiedliwe zróżnicowanie praw wyborczych, czyli z innych przyczyn, niż oczywisty wymóg osiągnięcia pewnej granicy wieku, idącej w parze z dojrzałością i odpowiedzialnością człowieka, a zatem zdolnością do decydowania o swoim życiu i współdecydowania o sprawach ogółu.

Konstytucja słusznie zrównuje przesłanki podmiotowości w sferze publiczno-prawnej z pełnoletniością w rozumieniu cywilno-prawnym, przyznając czynne prawo wyborcze wszystkim obywatelom o ukończonym (najpóźniej w dniu głosowania) wieku 18 lat. Jednocześnie wskazuje, iż prawa te nie przysługują osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (art. 62 ust. 1 i 2), co oznacza odesłanie do odnośnych unormowań Kodeksu cywilnego (art. 13 i 16), Kodeksu karnego (art. 39 pkt 1 i art. 40) oraz ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu⁵ (art. 25 ust. 1 pkt 1). Zróżnicowano natomiast wiekowy próg zdolności kandydowania, czyli nabycia biernego prawa wyborczego, który wynosi: 21 lat — do Sejmu, 30 — do Senatu, 35 — na urząd Prezydenta (art. 99 ust. 1 i 2, art. 127 ust. 2). W świetle regulacji ustawowej, w odniesieniu do posłów do Parlamentu Europejskiego wymaganie wiekowe jest identyczne jak w przypadku posłów na Sejm, natomiast w przypadku organów samorządu terytorialnego, granica wieku biernego prawa wyborczego jest tożsama z cezurą prawa czynnego, wynosi 18 lat⁶, a jedynie na stanowiska bezpośrednio wybieranego wójta, burmistrza i prezydenta miasta — 25 lat⁷.

Tym samym, w świetle konstytucji wykluczone są inne ograniczenia praw elekcyjnych, z powodu znanych w przeszłości u nas i w innych państwach tzw. cenzusów wyborczych np.: płci (w Polsce zrównano prawa wyborcze kobiet już w 1918 r.⁸), stanu majątkowego (np. prawa szlachty „nieposesjonatów”), domicylu, czyli wymogu określonego czasu stałego zamieszkania w kraju bądź okręgu wyborczym (cenzus taki dotyczy np. kandydatów do Kongresu USA), wykształcenia (co dopuszczano w czasach rozpowszechnionego analfabetyzmu), czy wyznania. Dodajmy, iż współcześnie w odniesieniu do niektórych typów wyborów odchodzi się od ścisłego wymogu obywatelstwa państwa, jako warunku przysługiwania praw wyborczych. W Polsce odstępstwo to wiąże się z akcesją do Unii Europejskiej, a polega na przyznaniu stale zamieszkałym w Polsce obywa-

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 z późn. zm.

⁶ Art. 7 ustawy z 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

⁸ Art. 1 dekretu Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.P.P.P. Nr 18, poz. 46.

telom innych państw UE praw wyborczych w wyborach do samorządu terytorialnego oraz do Parlamentu Europejskiego⁹.

Nie stanowią natomiast limitowania powszechności praw wyborczych ustanowione w konstytucji reguły *incompatibilitatis*, czyli niepołączalności mandatu parlamentarnego z określonymi funkcjami czy zatrudnieniem (art. 103 ust. 1) oraz adresowany do niektórych funkcjonariusz publicznych zakaz sprawowania mandatu (art. 103 ust. 2). Regulacja ta jest konsekwencją zasady podziału władz.

Zasada powszechności realizowana jest nie tylko poprzez przytoczone przepisy, ale też znajduje dopełnienie w szeregu instytucji prawa wyborczego, poczynając od rejestru i spisu wyborców, poprzez reguły tworzenia okręgów i obwodów głosowania, tryb zgłaszania kandydatów, po tryb przeprowadzania wyborów w dzień wolny od pracy, możliwość głosowania poza swoim miejscem zamieszkania, a nawet poza granicami Polski i procedurę protestu wyborczego. Istotnym korelatem powszechności jest kadencyjność wszystkich organów wybieralnych, warunkująca częstotliwość wykonywania praw wyborczych w obu ich aspektach.

Scharakteryzowana ogólnie zasada powszechności stanowi niewątpliwie wartość pozytywną; w aspekcie historycznym jej realizacja była wykładnikiem „uobywatelniania” człowieka w państwie, stawania się rzeczywistym podmiotem władzy publicznej, a nie tylko adresatem i obiektem jej imperatywnych działań. W świetle dzisiejszych standardów państwa demokratycznego, potwierdzonych w dokumentach prawa międzynarodowego¹⁰, zasada ta wyrażona wprost albo w pojęciu „wolnych wyborów”, jest po prostu oczywistym wymogiem organizacji wyborów władz publicznych.

I w tym momencie pojawia się wątpliwość aksjologiczna, gdyż jak już powiedziano, zasada powszechności w aspekcie czynnego prawa wyborczego nie jest i nie może być zrealizowana w dosłownej postaci, nie stanowi ani reguły prawnej, ani opisu praktyki życia społecznego, co w dużej mierze jest pochodną charakteru tego prawa. W obecnym ujęciu konstytucyjnym ma ono niewątpliwie postać uprawnienia a nie obowiązku prawnego, przy czym na rzecz trafności takiego właśnie ujęcia podnoszone są różnorodne argumenty, m.in. dotyczące wolnościowego charakteru całej konstytucyjnej regulacji statusu prawnego jednostki, wyższej rangi procedur i poziomu kampanii wyborczych, pluralizmu wyborów i wzmocnienia proporcjonalności, czy wreszcie niższej wartości moralnej (sic!) obowiązku wymuszonego prawem. Zarazem wskazywane są istotne argumenty na rzecz „przymusu wyborczego”, związane ze wzmocnieniem funkcji legitymizującej wyborów w następstwie większej frekwencji wyborczej, pełniejszą reprezentacją w parlamencie grup gorzej sytuowanych, a zarazem ograniczeniem znaczenia opozycji pozaparlamentarnej, zmniejszenie znaczenia finansowania i reklamy wyborczej oraz osłabieniem wpływu grup nacisku, wreszcie, omawiana powinność stanowi minimalny obowiązek obywatelski, podobny do płacenia podatków¹¹.

⁹ Te rozwiązania ustawowe były kwestionowane, pierwsze w kontekście art. 4 ust. 1, drugie — art. 62 konstytucji, którego literalne brzmienie monopolizuje prawa wyborcze w gestii wyłącznie obywateli polskich; Trybunał Konstytucyjny w kolejnych wyrokach: z 31.05.2004 r. dotyczącym ordynacji do PE (sygn. K 15/04, OTK ZU 2004/5A/47) oraz z 11.05.2005 r. dotyczącym Traktatu Akcesyjnego (sygn. K18/04 OTK ZU 2005/5A/49) orzekł o zgodności z konstytucją tych unormowań.

¹⁰ M.in. w aktach ONZ, art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. i art. 25 Międzynarodowego Paktu Prawa Politycznych i Obywatelskich z 1966 r. oraz w ramach systemu europejskiego w art. 3 Pierwszego Protokołu do Konwencji o Ochronie Prawa Człowieka i Podstawowych Wolności z 1952 r.

¹¹ Por. W. Sokolewicz z powołaniem na wypowiedzi innych autorów w: L. Garlicki (red.), Komentarz do Konstytucji RP, tom IV, Warszawa 2005, teza 4 do art. 62, s. 7—8.

Nie wchodząc w analizę tych wszystkich kwestii, na bliższą uwagę w kontekście aksjologii wyborów zasługują ostatnie z podnoszonych argumentów *pro i contra*. Teza o rzekomo niższej wartości moralnej obowiązku wymuszonego prawnie¹² — polega moim zdaniem na istotnym nieporozumieniu. Jeśli bowiem większość przykazań Dekalogu, to znaczy literalnie wszystkie odnoszące się do drugiego człowieka, tożsame z uniwersalnymi zasadami etycznymi, znajdują potwierdzenie w systemie prawnym, nieraz radykalne, gdyż wyrażone w postaci obowiązków sankcjonowanych przez normy prawa karnego — respektowanie tych dwuwarstwowych norm, moralnych a zarazem prawnych, w niczym nie umniejsza pozytywnej oceny takich zachowań. Jasne, że byłoby idealnie, gdyby prawo stanowione, w tym karne, w ogóle nie było potrzebne wobec wysokiej wrażliwości etycznej ludzi. Jest to jednak, bez względu na epokę, krąg kulturowy, czy ustrój państwowy, po prostu nierealne, a w praktyce prawo karne w odniesieniu do niektórych osób stanowi swoistą „protezę” moralności. Co więcej, żaden z dzisiaj istniejących konstytucyjnych obowiązków adresowanych do człowieka bądź obywatela — nie wydaje się irrelevantny moralnie, przeciwnie: każdy może być uzasadniany nie tylko na gruncie prawnym, ale też etycznym. Toteż prawny obowiązek udziału w głosowaniu — nie byłby zdeprecjonowany *per se*. I w tym właśnie aspekcie interesująco wypada wskazana wyżej analogia pomiędzy obowiązkiem wyborczym oraz płaceniem podatków.

Zaznaczmy jedynie, że niezgrabnym jest określanie prawnego obliwu do udziału w głosowaniu mianem „przymusu wyborczego”. Analizowany obowiązek nie dotyczyłby wszak żadnego innego elementu procesu wyborczego, poza kulminacyjnym etapem głosowania, przy czym i tu chodzić może jedynie o udział, nie zaś sposób czy kierunek dokonywanego wyboru personalnego. Trafnie przy tym zauważono, że konieczność głosowania nie niweczy swobody wyboru, gdyż wolność wyborów oznacza wolność wyboru, czyli nieskrępowanego wyrażania preferencji wyborczych, a nie „wolność od głosowania”.¹³ Natomiast bierne prawo wyborcze, kandydowanie, oraz lwią część innych uprawnień elekcyjnych, jak udział w organach wyborczych, zaangażowanie w kampanii wyborczej, wysuwanie i popieranie kandydatów, bądź w finansowanie wyborów, czy wreszcie składanie protestów wyborczych — pozostają w sferze całkowicie swobodnie wykonywanych uprawnień.

Powracając do podstaw ewentualnego wprowadzenia obowiązku wyborczego w zakresie udziału w głosowaniu, zauważyć należy, iż już obecnie ma on wyraźne uzasadnienie aksjologiczne w treści polskiej Konstytucji. O ile bowiem proces wyborczy w aspekcie ustrojowym i instytucjonalnym kojarzony jest z demokracją, suwerennością, państwem prawa i pluralizmem politycznym, o tyle w kontekście indywidualnym nie stanowi tylko jednego z wielu uprawnień w sferze politycznej, ale związany jest z samą istotą państwa, stanowiącą zarazem podstawę i uzasadnienie wszelkich powinności prawnych jednostki. Tą wartością jest państwo jako dobro wspólne, dobro powszechne, dobro ogółu, czyli wartość społeczna, a nie abstrakcyjna i przeciwstawna względem statusu indywidualnych osób, ich potrzeb i uprawnień. Taką właśnie definicję istoty naszej państwowości zawiera art. 1 ustawy zasadniczej: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli*. Postrzeganie państwa w tych kategoriach — wyraźnie nawiązujące do Konstytucji kwietniowej z 1935 r. — pozwala odczytać w konstytucji zasadę solidaryzmu i sprawiedliwości społecznej, przy czym solidarność z innymi stanowi zarówno dyrektywę interpretacji konstytucji przy stosowaniu jej przepisów przez adresatów, jak i moralną

¹² Tamże, za P. Winczorkiem.

¹³ J. Galster, Kilka uwag o aksjologii prawa wyborczego, w: (A. Sylwestrzak i in. red.), *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 170.

regułę koegzystencji społecznej (1 zd. wstępu in fine). Norma art. 1 jest więc prawnym wyrazem solidarności, czemu towarzyszą nie tylko prawa, ale i obowiązki jednostki. Z kolei sprawiedliwość społeczna stanowi materialny aspekt państwa prawa oraz jeden z podstawowych celów działań państwa polskiego (art. 2 in fine).

Faktem jest, że rozumienie dobra wspólnego nie zostało w naszej współczesnej refleksji konstytucyjnej należycie opisane, tak w nauce, jak orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Podkreśla się wszakże aspekt kolizyjny, prowadzący do możliwości przedłożenia dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy, przy odpowiednim ich wypośrodkowaniu, oraz zobowiązanie powszechne do poświęcania, odpowiednio do swoich możliwości, interesów własnych na rzecz dobra wspólnego, jeśli to niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa.¹⁴ Trafnie stwierdzał A. Esmein, jeszcze na początku XX stulecia: „państwo jest to jakby tłumaczenie na język prawniczy idei ojczyzny; streszcza ono w sobie wszystkie obowiązki i prawa z tym pojęciem związane”.¹⁵

W katalogu obowiązków, Konstytucja z 1997 r. jako pierwszą powinność każdego obywatela wskazuje wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troskę o dobro wspólne (art. 82), co jest korelatem koncepcji państwa jako dobra wspólnego (art. 1) oraz stanowi fundamentalne, oczywiste i wręcz „naturalne” uzasadnienie dla wszelkich powinności obywatelskich. Podobnie oczywisty charakter ma powszechny (dotyczący każdego człowieka i innych podmiotów) obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej (art. 83), który nawet jeśli nie byłby przewidziany konstytucją, stanowiłby konieczną konsekwencję istnienia organizacji państwowej i społecznej. Wszelkie inne konstytucyjne obowiązki prawne jednostki, tak w sferze obronności, jak ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, a także w dziedzinie dbałości o stan środowiska (art. 84–86) — znajdują zakotwiczenie w tym pierwszym obowiązku, troski o dobro wspólne.

Jeśli pojęcie „troski” rozumieć zgodnie z jego znaczeniem leksykalnym i potocznym zarazem, obejmuje ono nie tylko „zmartwienie, niepokój o co”, ale przede wszystkim „dbałość, staranie o co”; troskliwie to tyle, co „wykazując troskę, dbałość o kogo (co), pieczołowicie, starannie”¹⁶. W jeszcze pełniejszym ujęciu, troska to „zabieganie o coś, o kogoś, zainteresowanie kimś, czymś, dbałość o kogoś, coś; życzliwość, pieczołowitość, oddanie”¹⁷.

Nie może ulegać wątpliwości, że skoro chodzi tu nie o deklaratywną tylko, wirtualną, ale o aktywnie przejawianą i realizowaną troskę, to świadomy (nie zaś przypadkowy, bądź tylko nawykowy) udział w wyborach, podobnie jak płacenie danin publicznych, czy służba wojskowa — stanowią skonkretyzowane i kwalifikowane prawnie¹⁸ przejawy troski o dobro wspólne, swoiste minimum przyzwoitości obywatelskiej. I odwrotnie, brak poszanowania prawa, uchylanie się od powinności fiskalnych, czy lekceważenie wymogów obronności i bezpieczeństwa państwa — stanowią przejawy braku tej troski, rodzące niejednokrotnie sankcje prawne, z karnymi włącznie. Jak w tym kontekście zakwalifikować odmowę udziału w procesie wyborczym w zakresie elekcji głowy państwa, parlamentu krajowego, czy organów samorządu terytorialne-

¹⁴ Zwracają na to uwagę B. Banaszak i M. Jabłoński, por. *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, w: L. Wiśniewski (red.) *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 253.

¹⁵ *Prawo konstytucyjne*, II wyd. polskie, Warszawa 1921, s. 2.

¹⁶ Por. W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1968 (reprint 1997), tom IX, s. 269–270.

¹⁷ Por. B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 2001, tom 2, s. 443.

¹⁸ Trafnie podniesiono, iż jednostka może podejmować szereg działań na rzecz dobra wspólnego poza obowiązującym systemem nakazów i zakazów prawnych, w ramach organizacji współuczestniczących w realizacji zadań publicznych, czy w codziennych zachowaniach i postawach patriotycznych oraz charytatywnych; B. Banaszak, M. Jabłoński, *op.cit.*, s. 254.

go, albo w referendum decydującym o strategicznych sprawach państwowych, bądź w wymiarze lokalnej wspólnoty mieszkańców? Nie mam wątpliwości, że negatywnie i to bez względu na możliwą motywację takich postaw, np. związanych z przeszłością epoki PRL, tj. presją konformistycznego udziału w całkowicie pozornym akcie wyborczym, bądź uwarunkowanych negatywną oceną obecnych poczynań kolejnych, zmieniających się ekip władzy pochodzących z wyborów. Bardzo częste przekonanie współczesnych Polaków, należących do różnych pokoleń, warstw i grup społecznych, że od ich osobistego udziału w procesie wyborczym tak naprawdę nic nie zależy, a również sukces wyborczy w postaci uzyskania mandatu przez popieranego kandydata w rzeczywistości nic nie zmieni — nawet jeśli polega na fałszywym poglądzie, jest jednak faktem poważnym i niepokojącym. Już J. J. Rousseau przez 250 laty zauważał: „*Kiedy tylko ktoś mówi o sprawach państwa: Co mnie to obchodzi? — należy uważać państwo za zgubione*”.¹⁹

Poszukiwanie skutecznych narzędzi dla przywrócenia zaufania społecznego do instytucji publicznych oraz restytucji wartości demokracji — oczywiście przekracza ramy tego opracowania i horyzont działania prawnika. Można jednak założyć, że korekta prawa wyborczego, a następnie praktyki elekcyjnej w kierunku respektowania wyraźnych norm aksjologicznych, miałyby znaczący wpływ na zmianę negatywnych postaw i ogromnej absencji wyborczej.

Podsumowując: deklarowana prawnie, potencjalna tylko powszechność wyborów, przy jednoczesnym wyłącznie uprawniającym charakterze czynnego prawa wyborczego, pozostaje w kolizji z fundamentalną powinnością obywatelską troski o dobro wspólne. Wprowadzenie prawnego obowiązku udziału w akcie głosowania w ramach wyborów powszechnych i referendum²⁰, niezależnie od sposobu sankcjonowania tej powinności²¹ — wydaje się możliwe, a nawet celowe, choćby na okres przejściowy, jednak pod warunkiem równoczesnej rewizji innych elementów modelu wyborów, związanych z zasadami równości i proporcjonalności, jak również systemu odpowiedzialności osób pełniących funkcje publiczne. Bez tego, samo wprowadzenie obliwu udziału w wyborach oznaczałoby działanie całkowicie chybione, wręcz karykaturalną replikę zjawisk z okresu państwa ludowego.

Według utartego przekonania, zasada równości wyborów polega na przysługiwaniu każdemu wyborcy równej ilości głosów, tzn. jednego głosu (aspekt formalny) oraz na zapewnieniu jednakowej siły tego głosu, czyli jego potencjalnego wpływu na ukształtowanie osobowego składu wybieranego organu (aspekt materialny). W szerszym jeszcze znaczeniu, zasada ta dotyczy także innych faz postępowania wyborczego, np. chociaż zgodnie z konstytucją zgłaszać kandydatów na posłów i senatorów mogą partie polityczne oraz wyborcy (art. 100 ust. 1) ordynacja parlamentarna²² uściśla te wymogi: zgłoszenie każdej listy kandydatów na posłów wymaga poparcia co najmniej 5.000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym, a zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte podpisami co najmniej 3.000 wyborców. Istotna jest też równość szans kandydatów, związana m.in. z losowaniem numerów dla poszczególnych list w wyborach sejmo-

¹⁹ Por. Umowa społeczna, ks. III, rozdz. XV: O przedstawicielach; Warszawa 1966, s. 47 oraz s. 112.

²⁰ Przy koniecznej modyfikacji art. 250 k.k., w zakresie znamion „zmuszania” do głosowania.

²¹ Sankcje o charakterze „karnym”, czy to finansowe, czy w postaci przejściowego pozbawienia praw wyborczych — uważałbym za niecelowe i wręcz niedopuszczalne. Warto rozważyć skonstruowanie takiego typu sankcji, która oznaczałaby nie represjonowanie, a swoisty profit prawny, przypadający obywatelowi wypełniającemu ten obowiązek, np. w zakresie ulg czy preferencji podatkowych.

²² Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.

wych, czy alfabetycznym porządkiem listy kandydatów do Senatu. Ten właśnie aspekt równości wyborczej był poważnie zachwiany przez istniejącą w poprzednim stanie prawnym instytucji listy krajowej kandydatów na posłów²³.

Pomijając anachroniczne odstępstwa od wymogu równości wyborczej w postaci tzw. systemów kurialnych (tworzenie uprzywilejowanych grup elektoratu), czy głosowania pluralnego (z uwagi na preferencje dla pewnych walorów wyborców), również współczesne unormowania nie zawsze zapewniają arytmetyczną identyczność wartości poszczególnych głosów wyborców. W wyborach parlamentarnych istotne znaczenie ma podział administracyjny kraju na okręgi wyborcze oraz decyzja o stworzeniu jedno — lub wielomandatowych okręgów wyborczych (co w Polsce jest regułą), a w tym ostatnim przypadku — konkretny przydział mandatów do obsadzenia w poszczególnych okręgach. Dla wykluczenia manipulacji w postaci stosowania tzw. geografii wyborczej (gerrymandering), ordynacja parlamentarna z 2001 r. przyjmuje podział województw na okręgi wyborcze oraz ustalenie liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach według (minimum 7) według tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa. Stanowi ją iloraz wynikający z podzielenia całkowitej liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów.

Jak wiadomo, wybory do Senatu nie są w świetle konstytucji oparte na zasadzie równości i nigdy nie były, począwszy od wyborów w 1989 r., co jednak nie może oznaczać zupełnego przekreślenia tej zasady. Gdyby chcieć dosłownie interpretować fakt pominięcia w konstytucji przymiotnika równości w odniesieniu do wyborów senatorskich, prowadziłyby to do ewidentnej kolizji z ogólną zasadą równości i niedyskryminacji, wyrażoną w art. 32 konstytucji. Ordynacja z 2001 r. stanowiąc, iż w wyborach do Sejmu i do Senatu głosować można tylko osobiście i tylko jeden raz, potwierdza aspekt formalny zasady równości, ale nie gwarantuje analogicznej siły głosów w wyborach senackich. Ustawa ta nie przewiduje bowiem jednolitej normy przedstawicielstwa w odniesieniu do całego kraju, tylko odgórnie (zgodnie z preferencjami sił dominujących w parlamencie który uchwalił ordynację) przyporządkowuje ilość mandatów senatorskich poszczególnym 16 województwom w liczbie od 3 do 13. Konkretnie liczby mandatów niezawsze pozostają w proporcji do liczby elektoratu danego województwa. Dopiero jeśli województwo nie jest jednym okręgiem wyborczym do Senatu, to liczbę senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym, w przedziale od 2 do 4, ustala się z uwzględnieniem jednolitej wojewódzkiej normy przedstawicielstwa.

Oczywiście, te ogólne ustalenia wymagają bliższej weryfikacji, gdyż zasadnicze konsekwencje dla realizacji egalitaryzmu procesu wyborczego ma przyjęcie systemu proporcjonalnego, bądź większościowego (o czym niżej). Już teraz podkreślimy, że tradycyjnie przymiotnik równości kojarzony jest wyłącznie z czynnym prawem wyborczym, podobnie zresztą jak zasada powszechności²⁴, co jednak nie wydaje się podejściem w pełni poprawnym aksjologicznie. Wychodząc z trafnego założenia, że każdy komu przysługuje bierne prawo wyborcze ma prawo zostać kandydatem, L. Garlicki zauważa, iż „w mniej wyraźny sposób zasada równości odnosi się do sytuacji prawnej już zgłoszonych kandydatów”. Zwłaszcza w systemie proporcjonalnym, przy przemożnej roli partii politycznych, bezwzględna zasada równości jest zastępowana zasadą tzw. proporcjonalnej równości szans, pozwalającą nawet na pewne preferencje dla partii silniejszych kosztem słabszych, jako że celem wyborów parlamentarnych jest nie tylko wyłonienie reprezentacji Narodu, ale też „stworzenie parlamentu zdolnego do działania”²⁵.

²³ Podobną, solidnie uargumentowaną ocenę wyraził K. Składowski, *Wpływ list ogólnopolskich na zasadę równości wyborów*, w: (A. Sylwestrzak i in. red.), *Prawo wyborcze*, s. 145 i n.

²⁴ Por. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 11 i n.

²⁵ *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006 (10), s. 158.

Trudność związana z takim rozumieniem równości jest podwójna, po pierwsze, nasuwa się wątpliwość, czy możliwe jest jakieś stopniowanie równości („równe-równiej-sze”), po drugie zaś, czy można akceptować różne znaczenie i zakres zasady równości, zależnie od typu wyborów, do których się odnosi, a zatem np. dosłownie w przypadku wyborów prezydenckich oraz relatywnie na gruncie wyborów do Sejmu, czy wręcz negować jej obowiązywanie w wyborach Senatu? Odpowiedź radykalna polega na całkowitej odmowie waloru równości takim wyborom, gdzie ich wynik nie jest efektem tylko i wyłącznie głosowania na konkretnych kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych, ale jest pochodną (funkcją) także innych czynników, w tym decyzji partyjnych „baronów” kto może być kandydatem²⁶, czy globalnego wyniku wyborów, na terenie całego kraju, w odniesieniu do danego komitetu. Zdaniem J. Galstera, dochodzi tu do fetyszyzacji zasady równości, polegającej na eksponowaniu oczywistej równości w aspekcie prawa czynnego, co „przy zróżnicowanej pozycji wybieranych dezawuuje kategorię *in extenso*”²⁷.

Podsumowując, jest oczywistym, iż zasada równości wobec prawa nie jest absolutna i nie oznacza prymitywnego egalitaryzmu, jednak konstytucja dopuszcza wyłącznie uzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej podobnych podmiotów, z zachowaniem wymogów proporcjonalności i sprawiedliwości. Żadne kryteria dopuszczalnego różnicowania zakresu praw wyborczych, w ujęciu klauzuli generalnej art. 31 ust. 3 konstytucji, nie pokrywają się z celem w postaci efektywności działania reprezentacji wyłonionej w drodze wyborów. Nierówność biernego prawa wyborczego, wynikająca z politycznego trybu wyłaniania kandydatów do Sejmu, koliduje zatem z konstytucyjną zasadą równości, jako ogólną zasadą uregulowania statusu prawnego człowieka i obywatela a zarazem wartością konstytucyjną.

W świetle kolejnej zasady, literalnie wszystkie wybory władz publicznych w Polsce mają charakter bezpośredni, co oznacza po pierwsze, iż wyborca oddając głos na kandydata, wprost decyduje o powierzeniu mandatu konkretnej osobie, po wtóre, że głosować można jednokrotnie (w ramach danych wyborów) i tylko osobiście. Zasada bezpośredniości wyklucza zatem stworzenie systemu wyborów wielostopniowych, elektoralnych (jak np. wybory prezydenta w USA), a także głosowanie zastępcze, przez pełnomocnika czy przedstawiciela, jak też przekazanie głosu w inny sposób, np. pocztą tradycyjną, bądź elektroniczną. Ta ostatnia metoda jest *de lege lata* wykluczona również w ten sposób, iż karty do głosowania inne niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej, są nieważne. Nie można jednak wykluczyć, że w niedalekiej przyszłości prawo, już obecnie dopuszczające elektroniczną formę czynności prawnych²⁸, będzie musiało dostosować się do wymogów życia w warunkach społeczeństwa informatycznego także w sferze techniki głosowania, np. drogą e-mail. Natomiast nie narusza wymogu osobistego głosowania udzielenie pomocy wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, przez inną osobę, jednak z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania.

Pierwszorzędny walor aksjologiczny zachowuje w moim przekonaniu ten pierwszy aspekt bezpośredniości, a nie sprawa osobistego głosowania, jeśli pominąć możliwe problemy w sytuacji ewentualnych nadużyć przy artykułowaniu i przekazywaniu głosu przez pośrednika, czy osoby obsługującej wykorzystywane medium techniczne. Rozstrzygający charakter głosu wyborcy nie jest jednak kwestią bezdyskusyjną, zaś znacznie większe zagrożenia płyną z faktu przyjęcia systemu proporcjonalnego, niż formuły wyborów

²⁶ Por. J. Sanocki, Ordynacja niedemokratyczna — Sejm nielegalny, w tegoż: *WoJOWnicy*, Nysa 2005, s. 132—133 i passim.

²⁷ *Op. cit.*, s. 171.

²⁸ Por. ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.).

dwu — czy wielostopniowych. Mam na względzie to, iż zapewne nikt poważnie myślący nie odmawia amerykańskim wyborom prezydenckim charakteru demokratycznego z racji ich elektorальной konstrukcji. Natomiast spotyka się, także w wypowiedziach na gruncie polskim, bardzo poważne zastrzeżenia merytoryczne co do proporcjonalności, właśnie w aspekcie respektowania pozostałych zasad wyborczych.

Przechodząc do następnego wymiaru wyborów, w zakresie sposobu rozstrzygnięcia o wynikach wyborów i podziale mandatów przyjęte mogą być dwie modelowe, alternatywne zasady: wyborów proporcjonalnych, u nas zastosowana w odniesieniu do Sejmu i rad samorządu terytorialnego, bądź większościowych, co dotyczy wyborów Senatu i Prezydenta. Historycznie wcześniejsza zasada większości nakazuje przyznać mandat temu/tym spośród kontrkandydatów, którzy uzyskają największą ilość głosów wyborców. Wystarczająca przy tym może być prosta, zwykła większość arytmetyczna, choćby o 1 głos, albo też wymagana jest kwalifikowana różnica, czyli większość o określonej wartości. I tak, wybory Prezydenta w I turze oparte są *expressis verbis* na wymogu uzyskania tzw. większości bezwzględnej (absolutnej), czyli liczby większej niż połowa ważnie oddanych głosów; inaczej ujmując, wymagane jest tu uzyskanie minimum 50% + 1 głos z ogółu ważnych głosów oddanych na kandydatów²⁹. Natomiast w wyborach senackich wystarczająca jest każda większość uzyskanych głosów w stosunku do konkurentów.

Zasada proporcjonalności, mająca rację bytu tylko przy wyborach organów wieloosobowych i w okręgach wielomandatowych, polega na podziale mandatów przypadających na dany okręg na rzecz poszczególnych komitetów wyborczych (tj. zgłoszonych przez nie list kandydatów) w takiej proporcji, w jakiej pozostaje ilość uzyskanych przez daną listę głosów ważnych do ogółu ważnie oddanych głosów w okręgu. Obliczenie tej proporcji następuje w oparciu nie o proste przeliczenie procentów głosów na liczby mandatów (bo to z reguły niemożliwe w sposób ścisły), lecz o różne metody arytmetyczne, z których najczęściej stosowane to metody d'Hondta i St. Laguë (nazwane od nazwisk twórców), bądź ich mutacje. Pierwszą przyjmowała ordynacja do Sejmu z 1993 r., drugą, ale w zmodyfikowanej postaci, ordynacja z 2001 r., przy czym w wyniku dość rychłej nowelizacji ustawy³⁰ powrócono do systemu d'Hondta. Polega on na następującym podziale mandatów przez komisję wyborczą pomiędzy uprawnione listy okręgowe: całkowitą liczbę głosów ważnych oddanych na każdą z tych list w okręgu wyborczym dzieli się przez: 1, 2, 3, 4 i dalsze kolejne liczby całkowite, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między te listy w danym okręgu. Natomiast poszczególnym listom kandydatów przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. W wypadku równości ostatnich ilorazów uzyskanych przez kilka list decyduje ogólna liczba oddanych na nie głosów, a w razie równości i w tym względzie — liczba „zwycięskich” obwodów głosowania. Wreszcie, mandaty przypadające danej liście okręgowej w wyniku opisanej operacji — uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów, w razie równości — z zastrzeżeniem przewagi w ilości obwodów, a nawet rozstrzygnięcia poprzez losowanie.

System St. Laguë różni się od powyższego tym, że inne liczby stanowią dzielniki operacji, mianowicie wyłącznie liczby nieparzyste: 1, 3, 5, 7 itd., przy czym w wersji zmodyfikowanej³¹ pierwszy dzielnik stanowi liczba 1, 4.

²⁹ Nota bene, w świetle art. 127 ust. 6 konstytucji analogiczny wymóg jest realizowany również w II turze, skoro każda ilość głosów uzyskana przez jednego z dwóch kandydatów, przeważająca w stosunku do kontrkandydata, spełniać musi wymóg większości bezwzględnej.

³⁰ Ustawą z 26 lipca 2002 r., Dz. U. Nr 127, poz. 1089.

³¹ W oparciu o którą przeprowadzono wybory do Sejmu jesienią 2001 r.

Zważywszy prostą matematyczną zależność, według której ciąg mniejszych dzielników danej liczby daje w rezultacie większe ilorazy, a większych dzielników odwrotnie — zrozumiałym jest, że metoda d'Hondta preferuje silne komitety wyborcze, które uzyskują nadreprezentację, a metoda St. Laguë i jej mutacja przeciwnie: dowartościowuje wyniki średnich i małych komitetów, o słabszym poparciu elektoratu. Decyzja o przyjęciu jednej z tych metod jest w dużej mierze determinowana aktualnym układem sił politycznych w parlamencie oraz prognozami wyborczymi dotyczącymi preferencji wyborców co do sceny politycznej po wyborach.

Na ogół przyjmuje się, że systemy proporcjonalne, jak i ich odmiany, czy systemy mieszane, powstały dla przeciwdziałania swoistej niesprawiedliwości systemu większości („a winner takes all” — zwycięzca bierze wszystko) oraz dla lepszego odzwierciedlenia zróżnicowania politycznego społeczeństwa. Ponieważ jednak mogą rodzić niebezpieczeństwo nadmiernego rozdrobnienia parlamentu, a w konsekwencji niestabilnych rządów, wyniki wyborów są dodatkowo korygowane, poprzez wprowadzenie tzw. klauzul zaporowych, czyli progów wyborczych. I tak, w naszym rozwiązaniu do podziału mandatów dopuszcza się w okręgach wyborczych tylko listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, które otrzymały w skali kraju co najmniej 5% ważnie oddanych głosów³², a w przypadku list komitetów koalicyjnych wyborczych — 8%. Jeśli warunków tych nie spełnią listy żadnego komitetu, bądź spełnią listy tylko jednego komitetu, progi obniża się odpowiednio do 3% i 5%. Ze szczególnych preferencji, polegających na wyłączeniu progów, mogą skorzystać komitety wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych. W każdym razie, ceną efektywności jakiej ma służyć konstrukcja progów, jest pozostawienie poza parlamentem pewnej liczby kandydatów i reprezentowanych przez nie ugrupowań oraz programów, a zatem „zmarnowanie” jakiejś puli głosów popierających ich wyborców³³.

Przedstawiony model wyborów proporcjonalnych budzi ogromne kontrowersje, przede wszystkim związane z faktycznym monopolizowaniem procesu wyborczego przez komitety wyborcze partii politycznych, w konsekwencji czego, kandydaci rzeczywiście niezależni — po prostu nie mają szans uzyskać mandatu poselskiego. W refleksji polskich konstytucjonalistów zastrzeżenia wobec systemu proporcjonalnego podnoszone są na ogół w sposób dość wyważony, bądź sceptyczny; nawet prawnicy preferujący efektywność i stabilność rządów kosztem pełnej reprezentacji, dostrzegają jednak potrzebę uwzględnienia „selektoratu”, czyli większego wpływu wyborców na proces wyłaniania kandydatów, dopuszczają również możliwość zmodyfikowania wyborów sejmowych poprzez parytetowe połączenie systemu proporcjonalnego z większościowym, bez konieczności zmiany konstytucji³⁴.

Na przytoczenie zasługuje wypowiedź W. Łączkowskiego, który zgłoszony pakiet aksjologicznych postulatów *de lege ferenda*³⁵ konkluduje propozycją, by do czasu ukształtowania nowych, w pełni dojrzałych partii politycznych, zdolnych do prowadzenia odpowiedzialnej kampanii wyborczej oraz podejmowania działań służących dalekosiężnym

³² Podobny próg dotyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego i organów stanowiących samorządu terytorialnego, z wyjątkiem rad gmin.

³³ W realiach polskich, w kolejnych wyborach parlamentarnych 1997, 2001 i 2005 pula ta oscylowała w granicach 10% ogółu oddanych głosów.

³⁴ Por. m.in. wypowiedzi Z. Jarosza, St. Gebethnera i M. Dobrowolskiego w ramach XLIV Konferencji Katedr Prawa Konstytucyjnego w 2002 r., publik. w: (A. Sylwestrzak i in. red.), *Prawo wyborcze*, s. 62n., 71n., 87n. i 92n.

³⁵ W tym m.in. wymóg nieskazitelnosci charakteru orasz stosownych kwalifikacji merytorycznych w postaci wykształcenia bądź doświadczenia w działalności publicznej w odniesieniu do kandydatów.

celem dobra wspólnego i słusznego dobra osobowego, wprowadzić do Konstytucji RP oraz ordynacji wyborczych regułę jednomandatowych okręgów wyborczych wyrażającą zasadę „wyborów większościowych”. Służyłoby to odbudowaniu zaufania wyborców, wyrobieniu przekonania, że udział w wyborach powszechnych ma głębszy sens, a „polityka to nie tylko odrażająca gra partykularnych interesów”³⁶

Radykalne stanowisko, a *limine* dezawuuujące zasadę proporcjonalności, od wielu lat prezentuje Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, zainicjowany w 1993 r. Pomijając szerszą, negatywną ocenę skutków działania systemu proporcjonalnego³⁷, czy niekiedy dość apodyktyczny ton argumentacji zwolenników JOW, warto jednak zwrócić uwagę na kilka ich zarzutów natury prawnej. W szczególności, nie można odmówić racji twierdzeniu, że skoro w konstytucyjnej zasadzie „proporcjonalności” mieszczą się i metoda d’Hondta, i metoda St. Laguë, których zastosowanie daje inne efekty, a jednocześnie uzyskane przez konkurencyjne partie mandaty w istocie nie pozostają w żadnej proporcjonalnej relacji wzajemnej wobec ilości oddanych na nie głosów wyborców³⁸ — stawia to pod znakiem zapytania sens konstytucyjnego pojęcia proporcjonalności. Tymczasem, co oczywiste, niedopuszczalne jest przyjmowanie kilku odmiennych interpretacji pojęć prawnych, powinny one być „jednoznaczne, nieciągle”³⁹. Wykazano też matematycznie, że w rzeczywistości ilość mandatów nie zależy tylko od ilości uzyskanych głosów przez dany komitet, ale i od rozkładu głosów pomiędzy inne ugrupowania, czego skutkiem może być strata mandatu nawet przy zwiększeniu ilości uzyskanych głosów⁴⁰. Ostatecznie, przyjęta wersja proporcjonalności jest kwestionowana także w kontekście konstytucyjnych zasad powszechności, bezpośredniości i równości wyborów, a taka ocena — prowadzi do konstatacji nielegalności wybranego w ten sposób Sejmu.⁴¹

Zapewne przesadą jest upatrywanie źródeł wszelkiego zła okresu transformacji w ordynacji proporcjonalnej i odwrotnie, uznawanie postulowanego przyjęcia systemu większości za panaceum na wszelkie schorzenia polskiego życia publicznego. Zgadzam się poglądem, że system proporcjonalny w wyborach sejmowych, premiujący duże partyjne komitety wyborcze i jedynie plebiscytarny, nie personalny charakter głosowania, domaga się jeśli nie całkowitego zastąpienia, to przynajmniej uzupełnienia a nawet zrównoważenia o system wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych, co najmniej w odniesieniu do Sejmu. W aspekcie aksjologicznym znacząco poprawiałoby to sens mandatu przedstawicielskiego, indywidualny aspekt tak elekcji, jak i odpowiedzialności posła za sposób oraz efekty wykonywania mandatu. Nie uważam przy tym koncepcji „jow” za cudowny środek leczniczy na problemy naszej elekcji parlamentarnej i demokracji w ogóle. Można bowiem obawiać się, czy przy istniejącym poziomie naszej kultury politycznej, pierwszym realnym skutkiem takiej reformy — nie byłoby

³⁶ Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 199—210.

³⁷ Sedno argumentacji w tej mierze sprowadza się do konstatacji, że „wadą ustrojową, która leży u podstaw kryzysu III RP, jest zły system wyborczy — tzw. ordynacja proporcjonalna czyli partyjna. Ordynacja partyjna łamie bierne prawo wyborcze obywateli, odrywa posłów od wyborców, odziera ich z odpowiedzialności, paraliżuje rozdrobniony parlament, uniemożliwia sprawne rządzenie krajem. Sprzyja korupcji, hamuje gospodarczy rozwój, niszczy poczucie związku obywateli z Ojczyzną” — J. Sanocki, *op. cit.*, s. 7.

³⁸ W żadnej mutacji proporcjonalności nie jest zapewniona ścisła wewnętrzna proporcjonalność, czyli wielokrotność przewagi głosów nie odpowiada wielokrotności uzyskanych mandatów.

³⁹ *Ibidem*, s. 47 oraz 134.

⁴⁰ Tzw. „prawo Ciesielskiego”, *iw.*, s. 87—88

⁴¹ Tamże, s. 132n.

odwrócenie reguł kampanii wyborczej. W miejsce tworzenia gigantycznych komitetów — lokomotyw wyborczych i zabiegania o wysokie, jak najwyższe miejsce na liście danego komitetu, bezpardonowa walka dotyczyłaby pozyskania sympatii lokalnego elektoratu małego okręgu wyborczego dla konkretnego kandydata. Już teraz faktem jest składanie obietnic wyborczych bez pokrycia, dlaczegoż styl ten miałby zniknąć wraz z okręgami jednomandatowymi? Oczywiście, pozytywy mogłyby pojawić się w dłuższym horyzoncie czasu, indywidualizacja elekcji, zabieganie o możliwość reelekcji — zapewne pozwoliłyby budować personalne i odpowiedzialne podejście do wyborów i mandatu przedstawicielskiego. Wszystko to są jednak sprawy powolnej, żmudnej pracy i edukacji w sferze kultury politycznej, niemożliwej do przyśpieszenia w drodze zaocznie zrobionej matury; pomijając przypadki geniuszu, nie sposób przecież przejść bezpośrednio z fazy przedszkola do poziomu akademickiego. Uwaga ta dotyczy też polityki i polityków.

Ostatnia zasada wyborcza, tajności głosowania, dotyczy strony technicznej kulminacyjnego etapu każdej procedury elekcyjnej, ale też jest nieodzownym warunkiem swobody artykułowania woli wyborcy, toteż stanowi jego prawo a zarazem obowiązek. Gwarancją tego charakteru głosowania stanowią przypisy, nakazujące wyborcy, po otrzymaniu karty do głosowania, udania się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania i następnie wrzucenia do urny karty do głosowania w taki sposób, aby strona zadrukowana i co więcej: zawierająca skreślenia dokonane przez wyborcę, była niewidoczna. Dalsze gwarancje omawianej swobody zawiera unormowanie kampanii wyborczej, przewidujące m.in. jej zakończenie na 24 godziny przed dniem wyborów, zakaz aż do zakończenia głosowania podawanie do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych sondaży, czy prowadzenia w jakiegokolwiek formie agitacji na rzecz kandydatów i ich list, zwłaszcza w lokalu wyborczym. „Jawne” głosowanie, skreślanie kandydatów i oddawanie głosu, byłoby ewidentnie sprzeczne z tym ostatnim zakazem. Oprócz ordynacji, wolność i poufny charakter decyzji wyborcy chroni prawo karne (por. art. 249—251 k.k.).

Rzecz jasna, dla aksjologii wyborów i realizacji uprawnień wyborczych obywatela istotne znaczenie ma organizacja i przebieg całej procedury wyborczej, czego niniejszy artykuł nie dotyczy. Na podkreślenie zasługują tu jednak dwie okoliczności.

Niedawno zgłoszony został postulat przyznania konstytucyjnego statusu Państwowej Komisji Wyborczej, przy czym jest to nie tylko postulat doktrynalny, jako że pochodzi od F. Rymarza, przewodniczącego PKW⁴². Propozycja ta, po bliższym przedstawieniu przebiegu prac konstytucyjnych i upadku analogicznego postulatu w połowie lat 90-tych, zawiera złożone uzasadnienie. Przede wszystkim, chodzi o umocowanie konstytucyjne sędziowskiego składu i instytucji PKW dla uzupełnienia regulacji obywatelskiego prawa wybierania i udziału w referendum. Autor uważa, że PKW stała się w naszej praktyce ustrojowej organem kontroli państwowej i ochrony prawa i w tym też kontekście konstytucyjnym powinna zostać unormowana. Zważywszy problem kompetencji ministerialnych do wydawania rozporządzeń w „ścisłych kwestiach wyborczych”, wiążących następnie sędziów wykonujących funkcje kontrolne i nadzorcze związane z wyborami, postuluje też konstytucjonalizację kompetencji PKW do wydawania uchwał z mocą rozporządzeń⁴³.

Według dalej idącej propozycji, koniecznym jest nawet wyposażenie PKW w kompetencję do stanowienia rozporządzeń wykonawczych w trybie art. 92 Konstytucji RP oraz — wobec niewystarczającej roli operatywnej wykładni PKW i sądów w usuwaniu

⁴² Por. Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (Wnioski de lege ferenda), F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy*, s. 237n.

⁴³ Tamże, s. 257.

niespójności obowiązującego prawa wyborczego — przywrócenia TK kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁴⁴

Doktryna na ogół powściągliwie odniosła się do propozycji konstytucjonalizacji PKW, której słuszność zdecydowanie potwierdza praktyka. M.in. w raporcie dotyczącym ostatnich wyborów prezydenckich konstatuje się pozytywną ocenę powierzenia funkcji kontroli finansowania kampanii wyborczej PKW — organowi o niekwestionowanej apolityczności i profesjonalizmie, jednak dla efektywności tej funkcji konieczne jest wzmocnienie pozycji PKW i wyposażenie jej w skuteczne narzędzia działania, co „potwierdza postulat umocowania tego organu Konstytucji RP”.⁴⁵

Problem z pewnością zasługuje na bliższą dyskusję, nie tyle co do samego statusu konstytucyjnego, co ustrojowych kompetencji PKW. Nie jestem jednak pewien, czy trafny jest kierunek zmierzający do wyposażenia tego organu w kompetencje prawotwórcze, co wymagałoby modyfikacji regulacji systemu źródeł prawa, czy raczej należałoby wzmacniać jego *stricte* sądowe kompetencje. W tym ostatnim przypadku zasadne byłoby powołanie Trybunału Wyborczego, który mógłby funkcjonalnie być powiązany z obszarem kompetencji istniejących Trybunałów i problematyką sprawowania mandatu parlamentarnego, a oprócz zmodyfikowanych obecnych kompetencji PKW, mógłby także przejąć od Sądu Najwyższego kompetencje w sferze orzekania o ważności wyborów i referendum.

Zagadnienia te wymagają odrębnego opracowania, podobnie, jak wielokrotnie podnoszona w doktrynie potrzeba opracowania całościowego „kodeksu wyborczego”.⁴⁶ Również to zagadnienie ma wymiar nie tylko techniczno-legislacyjny, ale i głębszy. Nie trudno sobie wyobrazić, iż kodeks taki powinien zawierać część ogólną, normującą instytucje wspólne dla wszystkich typów wyborów władz publicznych, oraz szczegółową, zajmującą się specyfiką oraz odrębnościami proceduralnymi w obrębie różnych elekcji. Ta pierwsza część byłaby dogodnym miejscem dla regulacji m.in. zasad prawa wyborczego, w sposób porządkujący i korygujący dotychczasowe unormowania i poglądy doktrynalne, w duchu realizacji rzeczywistej powszechności, bezpośredniości i równości wyborów. Optymalnym stanem byłoby poprzedzenie tego uregulowania nowelizacją konstytucji, np. w zakresie rewizji obecnej fakultatywności głosowania, trybu zgłaszania kandydatów, czy wyeliminowania bądź ograniczenia systemu proporcjonalnego.

Z powyższych rozważań płynie uzasadniony wniosek, iż w ramach refleksji nad potrzebą nowelizacji konstytucji, ważny obszar stanowią prawa i postępowanie wyborcze, jednak unormowania techniczne i proceduralne powinny być poprzedzone zasadniczymi rozstrzygnięciami w warstwie aksjologicznej.

⁴⁴ S. J. Jaworski, Wybrane problemy prawa wyborczego świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w: F. Rymarz (red.), „Demokratyczne standardy”, s. 138—9.

⁴⁵ Por. pr.zb. Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów publicznych, Fundacja Batorego, Warszawa 2006, s. 98 in.

⁴⁶ Ostatnio m.in. przez A. Lubaczewską, Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego, w: F. Rymarz (red.), „Demokratyczne standardy”, s. 178; i przez St. Gebethnera, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji, w: Z. Jarosz (red.), Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006, s. 9n.

SĘDZIA EUROPEJSKI — KUSTOSZEM WYBORÓW

Europejska Konwencja Praw Człowieka, w swym zasadniczym tekście z 4 XI 1950, nie zawierała żadnego wyraźnego odniesienia do praw wyborczych. Już jednak Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji, przyjęty 20 III 1952, postanowił w art. 3, iż państwa-strony Konwencji „zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Przez wiele lat przepis ten nie znajdował odzwierciedlenia w orzeczniczej działalności organów strasburskich; dopiero w 1987 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał pierwszy istotny wyrok w materii prawa wyborczego¹. W następnym jednak dwudziestolecu sytuacja uległa zasadniczej zmianie, nie bez związku zresztą z ogólnym wzrostem aktywności Trybunału. Dzisiaj można już mówić o uformowaniu się bogatego i rozbudowanego orzecznictwa dotyczącego wolnych wyborów, a więc o pojawieniu się — w skali europejskiej — uniwersalnych standardów wiążących ustawodawcę krajowego.

Kwestie te stały się niedawno przedmiotem omówień w polskiej literaturze przedmiotu² i nie ma potrzeby, by ponownie przedstawiać je w sposób szczegółowy. Te uwagi ograniczyć więc można jedynie do: 1) przypomnienia najistotniejszych linii orzecznictwa ETPCz w materii prawa wyborczego; 2) zasygnalizowania, jak powiązanie z materią prawa wyborczego może rzutować na sposób stosowania przez Trybunał innych praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję.

I

1. Sposób pojmowania przez ETPCz zakresu i zasad interpretacji art. 3 Protokołu Nr 1 można scharakteryzować trzema uwagami ogólnymi.

Po pierwsze, gdy chodzi o rolę tego przepisu, Trybunał podkreśla, że Europejska Konwencja Praw Człowieka zbudowana jest wokół pewnego generalnego systemu wartości, akcentującego w szczególności, że — jak wskazano w Preambule Konwencji — zagwarantowanie praw i wolności jednostki możliwe jest tylko w „rzeczywiście demokratycznym ustroju politycznym”, zaś elementami wspólnego dziedzictwa europejskiego są „poszanowa-

¹ Wyrok z 2 III 1987, Mathieu–Mohin i Clerfayt p-ko Belgii. Choć sprawa dotyczyła — bardzo lokalnego — sporu o prawo zasiadania w lokalnych zgromadzeniach przedstawicielskich osób należącej do grupy narodowościowej innej niż dominująca w danym regionie, do dziś pozostaje podstawowym precedensem, określającym sposób rozumienia art. 3 Protokołu 1.

² Zob. L. Garlicki: Prawo parlamentarne w orzecznictwie ETPCz [w:] Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock 1—3 czerwca 2006, Warszawa 2007.....; A. Goluch: Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie ETPCz, PSej 2007, nr 2.

nie wolności i rządów prawa". Te ogólne sformułowania wskazują pewien kontekst ogólniejszy, stanowiący przesłankę realności ochrony poszczególnych praw i wolności. Koniecznym elementem tego kontekstu jest demokracja polityczna, więc m. in. demokratyczne prawo wyborcze. Z tego względu, art. 3 Protokołu Nr 1 zajmuje szczególnie eksponowane miejsce w całym systemie praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję³.

Po drugie, gdy chodzi o zakres tego przepisu, art. 3 Protokołu Nr 1 ustanawia, z jednej strony — ogólną zasadę „wolnych wyborów”, a — z drugiej strony — także podmiotowe prawa wyborcze jednostki, tzn. zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze⁴. Oznacza to, że Trybunał powołany jest do ustalania standardów dotyczących zarówno instytucjonalnego prawa wyborczego, jak też ujęcia praw wyborczych jednostki. Zarazem, sformułowanie omawianego przepisu wyraźnie odnosi go tylko do „wyborów ciała ustawodawczego”. Obejmuje więc, poza parlamentem krajowym, także wybory do Parlamentu Europejskiego⁵. Poza przedmiotowym zakresem art. 3 Protokołu Nr 1 pozostają natomiast wybory lokalnych organów samorządowych⁶, a także referenda⁷.

Po trzecie, gdy chodzi o sposób stosowania tego przepisu, Trybunał zdaje sobie sprawę, że regulacja kwestii wyborczych, z uwagi na szczególnie silny związek z polityką, musi pozostawiać poszczególnym państwom swobodę wyboru rozwiązań, które najlepiej korespondują z ich historią, tradycją i aktualnymi uwarunkowaniami. Z tego względu, organy strasburskie — przy ustalaniu standardów o uniwersalnie wiążącym charakterze — muszą szanować istnienie szerokiego „marginesu swobody” (margin of appreciation) regulacyjnej ustawodawcy narodowego. Margines ten jest tu zdecydowanie szerszy niż w odniesieniu do niektórych innych praw i wolności, zwłaszcza tych, które są bezpośrednio powiązane z godnością czy integralnością jednostki ludzkiej.

2. Ten „margines swobody” regulacyjnej jest szczególnie akcentowany w odniesieniu do sfery instytucjonalnej. Każde państwo należące do Rady Europy musi nadać swemu ustrojowi charakter demokratyczny. Nie ma jednak żadnego jednolitego standardu ani co do formy rządów ani co do struktury władz centralnych. Choć wszędzie musi istnieć parlament o odpowiednio silnych kompetencjach i pochodzący z demokratycznych wyborów, to możliwe jest nawet, gdy dyktują to względy tradycji, zachowanie modelu, w którym — jak w Wielkiej Brytanii czy w RFN — jedna z izb parlamentu nie pochodzi z wyborów⁸. Przede wszystkim jednak swoboda regulacyjna państwa odnosi się do określania sposobu dokonywania wyboru „swojego” parlamentu, więc do decydowania, jaki system wyborczy należy przyjąć.

³ Mathieu-Mohin i Clerfayt p-ko Belgii, jw., § 47.

⁴ Jak wskazano w wyroku z 19 X 2004, Melnychenko p-ko Ukrainie (§ 59): „prawo kandydowania w wyborach... stanowi inherentny składnik idei [przywołanej w Preambule Konwencji] rzeczywistości demokratycznego ustroju politycznego”.

⁵ Wyrok z 18 II 1999, Matthews p-ko Zjednoczonemu Królestwu.

⁶ Chyba, że przysługują im kompetencje do samoistnego stanowienia aktów o mocy powszechnie obowiązującej; kompetencje do wykonawczego stanowienia przepisów prawa lokalnego nie wystarcza do uznania danego organu za „ciało ustawodawcze” (postanowienie z 5 IX 2000, Malarde p-ko Francji; postanowienie z 25 I 2000, Czerepkov p-ko Rosji; wyrok z 6 X 2005, Hirst p-ko Zjednoczonemu Królestwu (no. 2); postanowienie z 11 IV 2006, Mólka p-ko Polsce), a także wybory prezydenckie, chyba że konstytucja przyznawałaby prezydentowi samoistne kompetencje ustawodawcze (postanowienia ETPCz: z 27 V 2004, Guliev p-ko Azerbajdżanowi i z 2 IX 2004, Boskoski v. FYRoM; zob. też postanowienia EKomPCz: z 21 X 1998, Baskauskaite p-ko Litwie i z 14 XII 1989, Habsburg-Lothringen p-ko Austrii).

⁷ Np. postanowienie ETPCz z 7 IX 1999, Hilbe p-ko Lichtensteinowi.

⁸ Taka była intencja twórców Pierwszego Protokołu i dlatego „art. 3 stosuje się tylko do wyboru ciała ustawodawczego, lub — gdy ma ono dwie lub więcej izb — przynajmniej do wyboru jednej z nich” (Mathieu-Mohin i Clerfayt, jw., § 53 — zob. jednak zdanie odrębne sędziego Pinheiro Farinha).

Jak już wspomniano, Trybunał akcentuje związek wolnych wyborów z zasadą pluralizmu politycznego, ale zdaje sobie też sprawę z politycznej delikatności regulacji prawa wyborczego. W płaszczyźnie wyboru systemu wyborczego i nadania mu szczegółowej formy prawnej państwom pozostaje szeroki margines swobody decyzyjnej i mogą one samodzielnie ustalać, jakie rozwiązania są najwłaściwsze dla ich systemu politycznego. „*Na tle art. 3 Protokołu 1, każdy system wyborczy musi być oceniany w świetle politycznej ewolucji danego państwa; rozwiązania, które byłyby nie do zaakceptowania w kontekście jednego systemu, mogą znajdować uzasadnienie w kontekście innego systemu, dopóki tylko system ten tworzy warunki pozwalające zapewnić swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego*”⁹. Oznacza to, że nie można z Konwencji wyprowadzać nakazu wprowadzenia konkretnego systemu wyborczego, np. systemu proporcjonalnego lub większościowego. Konwencja nie tworzy też bezwzględnego obowiązku, aby „*wszystkie głosy koniecznie miały jednakową wagę dla wyniku wyborów i aby wszyscy kandydaci mieli jednakową szansę zwycięstwa*”¹⁰. Nie ma zakazu wprowadzania pewnych deformacji wyniku wyborczego, np. poprzez stosowanie systemu okręgów jednomandatowych i zasady większości względnej¹¹ albo poprzez ustanawianie progów wyborczych przy systemie proporcjonalnym¹².

To, od dwudziestu już lat utrzymujące się stanowisko Trybunału¹³, zostało ostatnio potwierdzone w wyroku z 30 I 2007, Yumak i Sadak p-ko Turcji, uznającym że ustanowienie dziesięcioprocentowego progu w wyborach do parlamentu nie naruszyło „*swobody wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego*”, gwarantowanej przez art. 3 Protokołu Nr 1. Trybunał potwierdził ustalenia z wyroku Mathieu-Mohin i Clerfayt, przypominając, że Konwencja nakazuje, by wyborcom zapewniona była swoboda wyrażania swej woli, ale też nie pozbawia państwa swobody w decydowaniu, jaki wariant systemu wyborczego jest dla niego najlepszy. Ten margines swobody państwa przybiera szczególnie szeroki wymiar w odniesieniu do progów wyborczych, zwłaszcza, że istnieje uzasadnienie dla rozwiązań przeciwdziałających nadmiernemu i antyproduktywnemu rozdrobieniu parlamentu. Choć byłoby „*pożądane, aby doszło do obniżenia progów wyborczych i/lub, aby ustanowiono inne mechanizmy korekcyjne dla zapewnienia optymalnej reprezentacji różnych kierunków politycznych w sposób nadający się do pogodzenia z celem tej regulacji, tzn. kształtowaniem stabilnych większości parlamentarnych, Trybunał uważa, że w tej materii należy pozostawić dostateczną swobodę decydentowi krajowemu*”¹⁴.

Podobne jest podejście Trybunału do formowania granic okręgów wyborczych. Uznaje się, oczywiście, że rzetelne uregulowanie tej kwestii ma znaczenie dla materialnej równości prawa wyborczego, więc stanowi konieczną przesłankę uznania, że wybory

⁹ Wyrok Mathieu-Mohin i Clerfayt, jw., § 54. Zob. też — ostatnio — Melnychenko p-ko Ukrainie, jw., § 55.

¹⁰ Tamże.

¹¹ W sprawie Partii Liberalnej, EKomPCz wskazała (raport z 18 XI 1980), że „nie jest przypadkiem, iż art. 3 starannie unika wiązania Państw w kwestiach kształtowania systemu wyborczego i nie dodaje wymagania „równości” do sformułowanego w nim wymagania „tajności głosowania”... System większości względnej... jest lub był stosowany w wielu demokratycznych państwach”.

¹² Postanowienie ETPCz z 7 VI 2001, Federacion Nacionalista Canaria p-ko Hiszpanii, gdzie — powołując argument hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego, że progi wyborcze zapobiegają nadmiernemu i dysfunkcyjnemu rozdrobieniu parlamentu — wskazano, iż „nic w orzeczeniu TK nie wskazuje, aby badane ustawodawstwo wyborcze miało charakter arbitralny lub nadmiernie ograniczający, ani aby zagrażało swobodzie wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

¹³ O konsekwencji orzeczniczej Trybunału świadczy fakt, że nie było dotąd wypadku uznania przez niego naruszenia art. 3 Protokołu Nr 1 w sferze ustrojowych rozwiązań systemu wyborczego.

¹⁴ Par. 77. Wyrok ten, podjęty przez Izbę ETPCz stosunkiem głosów 5:2, nie jest jeszcze prawomocny, bo może dojść do rozpatrzenia sprawy przez Wielką Izbę ETPCz.

zostały zorganizowane „w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności”. Uznaje się też jednak, że państwu przysługuje szeroki margines swobody w ocenie, czy i kiedy należy dokonać aktualizacji okręgów wyborczych¹⁵. Zawsze Trybunał opiera swoje rozstrzygnięcie na zastosowaniu zasady proporcjonalności, więc na ocenie, czy rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę krajowego znajdują uzasadnienie w wartościach i zasadach stanowiących aksjologiczną i prawną podstawę EKPCz. Przyznanie więc państwom szerokiego marginesu swobody regulacyjnej nie oznacza wyrzeczenia się przez Trybunał prawa do kontroli, czy — w konkretnej sytuacji — margines ten nie został przekroczony.

3. Wyraźnie widać to w podejściu Trybunału do oceny kształtowania praw wyborczych obywateli. „Stwierdzenie [art. 3] o 'warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego' zakłada przede wszystkim (poza swobodą wyrażania opinii, i tak już chronioną przez art. 10 Konwencji) zasadę równego traktowania wszystkich obywateli w wykonywaniu ich czynnego i biernego prawa wyborczego”¹⁶. W tej dziedzinie orzecznictwo Trybunału zna wiele przypadków stwierdzenia naruszenia Konwencji przez państwa członkowskie.

Także jednak przy kształtowaniu czynnego i biernego prawa wyborczego, państwom przysługuje „bardzo znaczny margines swobody decyzyjnej”¹⁷. Prawa wyborcze nie mają absolutnego charakteru, więc „państwa mogą, poprzez swoje przepisy, uzależnić czynne i bierne prawo wyborcze od spełnienia określonych warunków i nie jest to, w zasadzie, wykluczone na tle art. 3 Protokołu Nr 1”¹⁸. Ocena, czy ustanowienie takich warunków było zgodne z Konwencją należy do Trybunału, który stosuje metodologię podobną (lecz — nie identyczną¹⁹) jak przy analizie dopuszczalności ograniczeń praw politycznych i wolnościowych, gwarantowanych w art. 8—11 Konwencji. Bada się więc, czy ograniczenia praw wyborczych zostały ustanowione przez ustawę, czy służą uzasadnionemu celowi oraz — co w praktyce najważniejsze — czy nie przybierają charakteru nieproporcjonalnie dolegliwego i czy nie naruszają samej istoty tych praw pozbawiając ich skuteczności. Surowsze kryteria oceny odnosi się do ograniczeń czynnego prawa wyborczego, a nieco więcej swobody regulacyjnej pozostaje przy normowaniu biernego prawa wyborczego. W oparciu o powyższe kryteria Trybunał bada odrębnie każdą zakwestionowaną regulację wyborczą, zawsze biorąc pod uwagę szczególne cechy systemu wyborczego, sytuacji politycznej i tradycji konstytucyjnej danego państwa.

W odniesieniu do czynnego prawa wyborczego, najistotniejszą ostatnio wypowiedź Trybunału stanowi wyrok z 6 X 2005, Hirst p-ko Zjednoczonemu Królestwu, dotyczący przepisów brytyjskich, przewidujących pozbawienie praw wyborczych osób, które dopuściły się przestępstw karnych, jeżeli jeszcze odbywają one karę pozbawienia wolności. Trybunał wskazał, że takie pozbawienie praw wyborczych nie może przybierać charakteru uniwersalnego czy automatycznego, gdy praw wyborczych pozbawione są *ex lege* wszystkie skazane osoby znajdujące się aktualnie w więzieniu. Naruszenia Konwencji dopatrzono się także w przepisach włoskich przewidujących, w podobnie generalny sposób,

¹⁵ Postanowienie z 4 IV 2006, Bompard p-ko Francji. Trybunał uznał, że we francuskich wyborach parlamentarnych z 2002 r. (choć nie poprzedzono ich aktualizacją granic okręgów wyborczych) nie pojawiły się takie zróżnicowania siły głosu, które stanowiłyby naruszenie art. 3 Protokołu Nr 1.

¹⁶ Wyrok Mathieu–Mohin i Clerfayt, jw., § 54.

¹⁷ Wyrok z 16 III 2006, Żdanoka p-ko Łotwie, § 103 z powołaniem wcześniejszego orzecznictwa.

¹⁸ Wyrok z 6 IV 2000, Labita p-ko Włochom, § 201 — ograniczenia praw wyborczych osób skazanych za działalność w przestępczości zorganizowanej.

¹⁹ Wyrok Żdanoka, jw., § 115a.

zawieszenie praw wyborczych osób, wobec których orzeczono bankructwo²⁰. Czym innym jest natomiast pozbawienie praw wyborczych o charakterze zindywidualizowanym, gdy prawo przewiduje, że sąd może orzec takie pozbawienie wobec konkretnych osób, które skazuje się za popełnienie określonych przestępstw.

W odniesieniu do biernego prawa wyborczego państwom pozostawia się więcej marginesu swobody decyzyjnej²¹. Zawsze jednak ograniczenia takie podlegają kontroli z punktu widzenia wskazanych wyżej kryteriów, zawsze też Trybunał bada, czy wprowadzono je zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji i czy nie przybrały one „nadmiernego” charakteru²². Dotychczasowe orzecznictwo częściej jednak potwierdzało, niż kwestionowało rozwiązania przyjmowane w poszczególnych krajach²³. Szczególnie interesującą rysuje się problem dopuszczalności ograniczania biernego prawa wyborczego ze względu na dawniejsze uwikłania kolei życiowych kandydata, zwłaszcza gdy stawiają one pod znakiem zapytania lojalność kandydata wobec państwa, w którego parlamencie miałyby zasiąść. W wyroku z 16 III 2006, *Ždanoka* p-ko Łotwie, Wielka Izba zaakceptowała takie rozwiązanie, zaznaczyła jednak wyraźnie, iż ustanawianie „polityczno-historycznych” ograniczeń prawa do kandydowania możliwe jest tylko w sytuacjach wyjątkowych i zawsze musi spełniać funkcję prewencyjną, tzn. przeciwdziałać aktualnie istniejącym zagrożeniom²⁴. Niedopuszczalne byłoby natomiast nadanie im czysto punitivnego charakteru, więc traktowanie ich wyłącznie jako sankcji za postępowanie danej osoby w przeszłości.

²⁰ Wyroki z 23 III 2006: *Campagnano* p-ko Włochom; *Albanese* p-ko Włochom; *La Frazia* p-ko Włochom; *Vitiello* p-ko Włochom. Także wyrok z 29 VI 2006, *Chiumiento* p-ko Włochom.

²¹ *Melnychenko*..., § 57; wyrok z 28 III 2006, *Sukhovetsky* p-ko Ukrainie, § 51.

²² Np. wyrok z 9 IV 2002, *Podkolzina* p-ko Łotwie, w którym — w wymiarze materialnym — uznano, że dopuszczalne jest wymaganie, by kandydat do parlamentu wykazywał się dostateczną znajomością języka urzędowego. W wymiarze proceduralnym, orzeczono jednak naruszenie Konwencji, bo nie zostały zapewnione warunki, by stwierdzenie znajomości języka było dokonywane przez organ spełniający choćby minimalne wymagania bezstronności, kryteria orzekania tego organu były sprecyzowane w obowiązującym prawie, a procedura zapewniała ochronę przez możliwością podejmowania arbitralnych decyzji. Z kolei, w wyroku z 11 I 2007, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others* p-ko Rosji, uznano, że dyskwalifikacja całej listy wyborczej, więc — w konsekwencji — wykluczenie wszystkich kandydatów danej partii z udziału w wyborach, wynikające z przepisu ordynacji wyborczej przewidującego taką sankcję za złożenie przez niektórych kandydatów nierzetelnej informacji o ich stanie majątkowym, narusza art. 3 Protokołu Nr 1, zwłaszcza, że brak też było odpowiednich gwarancji proceduralnych.

²³ Konwencja dopuszcza więc np. uzależnienie prawa kandydowania od ciągłości rezydowania na terytorium kraju (tak, ostatnio, postanowienie z 6 II 2007, *Doyle* p-ko Zjednoczonemu Królestwu), od wniesienia kaucji wyborczej (wyrok z 28 III 2006, *Sukhovetsky* p-ko Ukrainie) czy od spełnienia przez kandydatów warunku znajomości języka urzędowego (wyrok z 9 IV 2002, *Podkolzina* p-ko Łotwie zob. jednak wyżej, przyp. 22).

²⁴ Za zgodne z Konwencją uznano więc permanentne pozbawienie biernego prawa wyborczego osób, które aktywnie uczestniczyły w działaniach kierownictwa Komunistycznej Partii Łotwy w tym okresie 1991 r., gdy partia ta przygotowywała antyniepodległościowy zamach stanu. Trybunał wskazał, że: „Stanowisko władz łotewskich, iż dawniejsza pozycja skarżącej we władzach KPŁ, powiązania z jej działaniami, a raczej — zaniechaniami, w czasie wydarzeń 1991 r., nadal uzasadnia pozbawienie jej biernego prawa wyborczego do Sejmu, może być uznane za pozostające w harmonii z wymaganiami art. 3 Protokołu nr 1... Choć tego typu unormowanie trudno byłoby uznać za akceptowalne w niektórych systemach politycznych, np. w państwach o ustabilizowanym i opartym na dziesięcioleciach lub stuleciach systemie demokracji politycznej, to można je zaakceptować w odniesieniu do Łotwy, biorąc pod uwagę historyczno-polityczny kontekst dyktujący jego ustanowienie i biorąc pod uwagę zagrożenie, jakie dla nowego demokratycznego porządku rodzi odradzanie się idei, które — gdyby zyskały możliwość umocnienia się — mogłyby się okazać zdolne do przywrócenia dawnego reżimu” (§ 132—133). Zob. też jednak zdania odrębne do tego wyroku.

Ochrona biernego prawa wyborczego odnosi się do całego okresu zasiadania w parlamencie: art. 3 Protokołu Nr 1 „gwarantuje każdemu prawo do kandydowania w wyborach i — w razie wyboru — prawo do wykonywania mandatu”²⁵. Zasadę tą trzeba szanować przy ustalaniu sytuacji, w których następuje przedterminowa utrata mandatu. Z jednej więc strony, utrata mandatu stanowić zawsze musi sankcję ostateczną i musi pozostawać w proporcji do celów, których realizacji ma służyć²⁶. Z drugiej strony, przesłanki i wymagania uzyskania oraz pełnienia mandatu muszą być ustalone przed jego uzyskaniem i objęciem. „Gdy już się dokonało wolne i demokratyczne wyrażenie woli przez wyborców, żadne następcze modyfikacje organizacji systemu wyborczego nie mogą naruszać tej decyzji, chyba że zachodzą względy konieczności dla porządku demokratycznego”²⁷. Innymi słowy, jeżeli — z jakichkolwiek powodów — ustawodawca dochodzi do wniosku, że konieczne jest nałożenie na deputowanych nowych obowiązków, których niewypełnienie powodować ma utratę mandatu, to rozwiązania takie może być zastosowane tylko prospektywnie, od najbliższych wyborów. Trafnie zaznacza się, że w tle takiego stanowiska ETPCz tkwi przekonanie o konieczności szanowania zasady *lex retro non agit* w państwie demokratycznym²⁸.

II

1. Nie wszystkie państwa miały dotąd okazję poddania swoich unormowań czy praktyk wyborczych pod ocenę ETPCz. Także Polska znajduje się w takiej sytuacji, bo — choć jesteśmy jednym z największych „klientów” systemu strasburskiego — nigdy dotąd Trybunał nie wydał orzeczenia oceniającego poszanowanie art. 3 Protokołu Nr 1 przez nasz kraj²⁹. Zarazem jednak przypomnieć należy, wspomniane już wyżej, przeświadczenie ETPCz o szczególnej roli wolnych wyborów w państwie demokratycznym. Oznacza to m. in., że jeżeli pojawia się zarzut naruszenia jakiegokolwiek z wolności i praw gwarantowanych przez Konwencję, a naruszenie to miało się dokonać na tle kontekstu wyborczego, to kontekst ten zostaje wzięty przez Trybunał pod uwagę, zwłaszcza przy ustalaniu sposobu stosowania zasady proporcjonalności. Innymi słowy, powiązanie z kwestiami wyborczymi stanowi jeden z istotnych elementów w wyznaczaniu granic dopuszczalnej ingerencji władz publicznych w swobodę jednostki.

²⁵ Wyrok z 11 VI 2002, Sadak i inni p-ko Turcji, par. 33.

²⁶ Naruszeniem tego wymogu proporcjonalności jest uznanie, że konsekwencją rozwiązania partii politycznej z powodu naruszenia konstytucyjnego wymogu zasady laickości państwa, jest wygaśnięcie mandatów deputowanych tej partii (wyroki z 5 IV 2007 — İlicak p-ko Turcji; Kavakci p-ko Turcji; Silay p-ko Turcji).

²⁷ Wyrok z 15 VI 2006, Lykourazos p-ko Grecji, w którym uznano, że naruszeniem Konwencji było wprowadzenie w trakcie kadencji parlamentu zasady, iż mandat parlamentarny jest niepołączalny z wykonywaniem zawodu adwokata i — wynikające z tego — stwierdzenie utraty mandatu przez skarżącego. Trybunał nie wypowiedział się, czy — prospektywnie — można było ustanowić tego typu niepołączalność. Natomiast zauważył, że nagłe pojawienie się tej niepołączalności „zaskoczyło tak deputowanego, jak i jego wyborców w trakcie sprawowania mandatu” (par. 55). To samo rozumowanie stanowiło — jak się wydaje — przesłankę uznania przez polski TK, w wyroku z 11 V 2007, niekonstytucyjności przepisów „ustawy lustracyjnej” o wygaśnięciu mandatów przedstawicieli, którzy nie złożyli nowych oświadczeń lustracyjnych.

²⁸ A. Gołuch: Glosa do wyroku ETPCz w sprawie Lykourazos przeciwko Grecji, PSej 2007, nr 1, s. 156.

²⁹ Najbliższy tej problematyce był wyrok z 15 I 2001, Iwańczuk p-ko Polsce, wydany na tle sytuacji, gdy w trakcie głosowania do parlamentu w jednym z więzień, zażądano poddania się przez więźnia rewizji osobistej połączonej ze zdjęciem wszystkich części ubrania w obecności grupy strażników. Odmowa spowodowała nie wpuszczenie więźnia do lokalu wyborczego, więc uniemożliwienie oddania głosu. Trybunał uznał, że skarżący został poddany „poniżającemu traktowaniu”, więc doszło do naruszenia art. 3 Konwencji. Nie rozpoznawano natomiast tej sprawy pod kątem art. 3 Protokołu Nr 1.

W tej perspektywie można wskazać szereg spraw polskich, w których — choć orzekano o zarzucie naruszenia innych wolności i praw — w tle rozstrzygnięcia ETPCz znajdowało się także uznanie szczególnej roli wyborów i praw wyborczych.

2. Na ogół, takie wyborcze tło rzutuje na zwięźenie zakresu, w jakim dopuszczalne są ograniczenia wolności i praw jednostki. Rysuje się to zwłaszcza w odniesieniu do swobody wyrażania poglądów, gwarantowanej przez art. 10 EKPCz. Jak wiadomo, orzecznictwo ETPCz od dawna uznaje, że zakres ograniczania tej swobody zależy — w aspekcie przedmiotowym — m. in. od powiązania danej wypowiedzi ze sferą polityki. Wielokrotnie podkreślano, że jeżeli wypowiedź dotyczy kwestii o znaczeniu ogólnym, rodzących legitymowanie zainteresowanie opinii publicznej i — tym samym — stanowi element debaty publicznej, to jest ona chroniona w szczególnie silny sposób. Innymi słowy, państwo musi przedstawić bardzo przekonujące argumenty, iż ograniczenie takiej wypowiedzi było „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”, aby Trybunał uznał, że ograniczenie to czyni zadość wymaganiom zasady proporcjonalności. Debata publiczna musi bowiem przebiegać w sposób swobodny i nieskrępowany, a ochrona tej debaty polega w szczególności na tym, iż wolność wypowiedzi „ma zastosowanie nie tylko do <informacji> czy <poglądów>, które są przychylnie przyjmowane, uznawane za nieobraźliwe albo obojętne, ale również do tych wypowiedzi, które obrażają, szokują lub niepokoją. Takie są wymogi pluralizmu, tolerancji i szerokich horyzontów myślowych, bez których nie ma społeczeństwa demokratycznego”³⁰. W debacie publicznej, a jest oczywiste, że debata wyborcza stanowi jedną z najbardziej uprzywilejowanych postaci debaty publicznej, można więc użyć wielu stwierdzeń, które — poza kontekstem takiej debaty — nie byłyby dopuszczalne. Dopiero, gdy okaże się, że faktycznym celem wypowiedzi było dokonanie „znieważającego ataku personalnego”, a jej związek z debatą publiczną ma odległy charakter, silniejszą rolę zaczyna odgrywać względem na ochronę praw osób trzecich i możliwe staje się szersze nakładanie ograniczeń.

W aspekcie podmiotowym, orzecznictwo Trybunału wyodrębnia kategorię „osób publicznych”, które są m. in. zobowiązane do wykazywania szczególnej tolerancji wobec krytyki, jaka towarzyszy często debacie publicznej. Nie ulega wątpliwości, że kandydatów, którzy ubiegają się o mandaty w organach przedstawicielskich należy traktować jako „osoby publiczne”, więc debata między kandydatami lub z kandydatami pozostawia władzom publicznym bardzo wąski margines dopuszczalnej interwencji. Jeżeli zaś krytyka danej osoby publicznej zostanie wyrażona za pośrednictwem środków masowego przekazu, to pojawia się — dodatkowo — względem na wolność prasy, też bardzo silnie akcentowany w orzecznictwie strasburskim³¹.

Najpełniejszy wyraz zasady te znalazły w wyroku, uznającym, że skazanie za wypowiedzi zarzucające nadużywanie władzy przez byłego wicemarszałka Sejmu w związku z — głośną niegdyś — „afetą Moniki”, stanowiło naruszenie art. 10 Konwencji. Trybunał zauważył, że „zarzuty te zostały wysunięte przez skarżącą w ramach prowadzenia przez nią własnej kampanii wyborczej do Senatu... Obok stwierdzeń odnoszących się do K. wypowiedzi te dotyczyły także przekonania politycznych kandydatki i opinii o pracy Senatu... Wypowiedzi skarżącej wynikały z jej osobistych doświadczeń, powstałych w toku procesu karnego, jaki wytoczono jej na żądanie tego polityka... Trybunał uważa, że postawione przez skarżącą zarzuty nadużycia władzy nie stanowiły czysto personalnego ataku, ale stanowiły element debaty politycznej. Nawet jeżeli niektóre stwierdzenia zawierały ostre słowa, to były one skierowane przeciwko szeroko znanemu politykowi, wobec którego granice dopuszczalnej krytyki są szersze niż wobec osób prywatnych.... Trybunał zauważa,

³⁰ Wyrok z 21 I 1999, Janowski p-ko Polsce, w którym uznano dopuszczalność ukarania za użycie słów „ćwoki i głupki” wobec strażników miejskich, bez jednak jakiegokolwiek związku z szerszą debatą publiczną (zob. Biuletyn Ośrodka Informacji RE, 2002, nr 2, s. 36 i n.).

³¹ Zob. np. wyrok z 19 XII 2006, Dąbrowski p-ko Polsce, par. 33—38, dotyczący ostrej krytyki prasowej lokalnego polityka, nie związanej z kwestiami wyborczymi.

że [polskie] sądy przyjęły, iż skarżąca nie występowała na rzecz społecznie uzasadnionego interesu, gdyż prowadziła własną kampanię wyborczą, więc <usiłowała zrealizować cel prywatny>. Trybunał nie może zaakceptować takiej oceny i uważa, że kwestie podniesione przez skarżącą dotyczyły spraw o znaczeniu publicznym... Trybunał uważa, że polskie władze nie wzięły pod uwagę kluczowego znaczenia, jakie swobodna debata polityczna odgrywa w społeczeństwie demokratycznym, w szczególności w kontekście wolnych wyborów. Z tych względów, nie można przyjąć, że władze krajowe zastosowały w tej sprawie standardy ustanowione w art. 10 Konwencji i w orzecznictwie ETPCz”.³²

Analogiczne podejście, nakazujące zapewnienie szczególnej ochrony wypowiedziom dokonywanym w kontekście wyborczym przyjmowano w sprawach dotyczących wyborów samorządowych³³. Choć więc art. 3 Protokołu Nr 1 nie odnosi się do wyborów lokalnych, to jednak — dla interpretacji innych postanowień Konwencji — każdy kontekst wyborczy (więc także — referendalny) stanowi istotny element oceny. Także wyborów lokalnych dotyczyła sprawa Mólka p-ko Polsce, gdzie niepełnosprawny wyborca zarzucił naruszenie jego praw przez brak — odpowiadającej jego godności — możliwości wjechania na wózek inwalidzkim do lokalu wyborczego. Trybunał potwierdził, że art. 3 Protokołu Nr 1 nie stosuje się do wyborów samorządowych, ale — z urzędu — rozważył, czy nie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji, stwarzającego po stronie państwa szereg „pozytywnych obowiązków” umożliwiających społeczną integrację osobom niepełnosprawnym. Zauważono jednak, że w konkretyzowaniu tych obowiązków, państwom przysługuje szeroki margines oceny, a margines ten staje się „nawet szerszy, gdy — jak w niniejszej sprawie — chodzi o zapewnienie odpowiedniej dostępności lokali wyborczych, więc problem musi być postrzegany w kontekście alokacji środków publicznych, a te mają ograniczony charakter”³⁴. Nie dopatrzono się więc naruszenia Konwencji, co więcej — cytowane wyżej sformułowanie może wskazywać, że kontekst wyborczy wcale nie wpłynął na szersze ujęcie pozytywnych obowiązków państwa.

3. Może to stanowić ilustrację do stwierdzenia, że kontekst wyborczy nie zawsze (a — w każdym razie — nie w sposób automatyczny) wpływa na podniesienie poziomu ochrony innych praw czy wolności gwarantowanych przez Konwencję. Może nawet dochodzić do sytuacji odwrotnych. W wyroku z 17 II 2004, Gorzelik i inni p-ko Polsce, Wielka Izba uznała, że odmowa rejestracji stowarzyszenia „Związek Ludności Narodowości Śląskiej” nie naruszyła art. 11 Konwencji. Jedną z podstawowych przesłanek było ustalenie, że proponowany statut tego stowarzyszenia zawierał sformułowanie, iż jest ono „organizacją mniejszości narodowej”. Trybunał podzielił stanowisko polskiego rządu, iż taka charakterystyka stowarzyszenia mogłaby stworzyć jej listom wyborczym uprzywilejowaną pozycję w wyborach do Sejmu, ograniczając stosowanie wobec nich przepisów o progach wyborczych. Trybunał uznał, że mogło to stwarzać sytuację nadużycia przywilejów, jakie polskie prawo wyborcze stwarza organizacjom mniejszości narodowych, więc odmowa rejestracji służyła ochronie rzetelności procedur wyborczych. Tym samym, odmowa ta „nie była nieproporcjonalna do zamierzonego uzasadnionego celu, więc odmowa zarejestrowania stowarzyszenia skarżących może być traktowana jako <konieczna w demokratycznym społeczeństwie> w rozumieniu art. 11 par. 2 Konwencji”³⁵.

³² Wyrok z 6 IV 2006, Malisiewicz-Gąsior p-ko Polsce, par. 63—68.

³³ Wyrok z 29 III 2005, Sokołowski p-ko Polsce i wyrok z 9 I 2007, Kwiecień p-ko Polsce.

³⁴ Postanowienie z 11 IV 2006, Mólka p-ko Polsce.

³⁵ Wyrok z 17 II 2004, Gorzelik i inni p-ko Polsce, par. 106 (polski tekst zob. Biuletyn BIRE 2004, nr 2, s. 104 i n.). W podobnym kierunku Ń i szeroko cytując wyrok w sprawie Gorzelika — Trybunał poszedł w postanowieniu z 7 XII 2006 (Artyomov p-ko Rosji), uznając dopuszczalność odmowy nadania statusu partii politycznej stowarzyszeniu Rosyjski Związek Ogólnonarodowy, m. in. ze względu na to, że umożliwiałyby to tej organizacji udział w wyborach parlamentarnych, podczas gdy — jak to przyjął rosyjski Sąd Konstytucyjny — „w dzisiejszej Rosji byłoby niebezpieczne wspierać wyborczą konkurencję między partiami politycznymi zorganizowanymi na zasadzie religijnej bądź etnicznej”.

Kontekst wyborczy może także modyfikować sposób pojmowania niektórych gwarancji procesowych wyrażonych w art. 6 Konwencji. W szczególności, konieczność szybkiej reakcji na nierzetelne wypowiedzi konkurentów w kampanii wyborczej może dyktować ustanawianie różnego rodzaju procedur przyspieszonych, czego wyrazem są obecne unormowania art. 91 Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz art. 72—73 samorządowej ordynacji wyborczej. Sama dopuszczalność ustanowienia takiej regulacji w Polsce została potwierdzona w wyroku z 18 VI 2002, Wierzbicki p-ko Polsce³⁶. Z kolei w wyroku z 9 I 2007, Kwiecień p-ko Polsce, wyraźnie podkreślono, że „przepisy służące zapewnieniu właściwego przebiegu kampanii wyborczej przez zapobieganie takim naruszeniom dóbr osobistych kandydatów, które mogą wpłynąć na wynik wyborów... służą legitymowanemu celowi, jakim jest zapewnienie rzetelności procesu wyborczego i — jako takie — nie mogą być kwestionowane na tle Konwencji”³⁷. Zarazem jednak, upraszczanie procedur nie może iść zbyt daleko i nie może wykraczać poza cel, jakim jest ochrona procesu wyborczego. W sytuacji więc, gdy sąd drugiej instancji wydał swe orzeczenie już po dniu wyborów, ustało uzasadnienie dla ograniczenia „normalnych” uprawnień skarżącego. Stanowiło to dodatkowy argument na rzecz naruszenia wolności wypowiedzi (art. 10), a Trybunał nie widział potrzeby odrębnego zajmowania się zarzutami o naruszenie art. 6. W każdym razie jednak wyraźnie wskazuje to, że gotowości akceptowania przyspieszonych procedur ochrony dóbr osobistych towarzyszy przekonanie, że mogą one znajdować zastosowanie tylko w minimalnie koniecznym wymiarze.

Kontekst wyborczy bywa obecny w orzecznictwie dotyczącym wielu przepisów Konwencji i może mieć różny wpływ na treść i granice realizacji poszczególnych wolności i praw gwarantowanych Konwencją. Choć — jak już wspomniano — demokratyczne wybory stanowią jedną z najbardziej istotnych przesłanek ochrony praw człowieka, więc interpretacja wszystkich przepisów Konwencji musi służyć realizacji i ochronie takich wyborów, to jednak skomplikowanie procesów wyborczych może też czasem wymagać tworzenia ograniczeń, niezbędnych dla zapewnienia rzetelności całego procesu wyborczego. Znalezienie równowagi między ochroną praw wyborczych jednostki a względami interesu publicznego jest zadaniem sędziego, bo tylko sędzia — dysponując przymiotem niezawisłości — może to czynić w sposób zdystansowany od aktualnych życzeń władzy politycznej.

³⁶ Uznano w nim, że postępowanie toczone w trybie art. 139 ówczesnej ordynacji sejmowej przeciwko redaktorowi, który opublikował w Gazecie Polskiej tzw. „listę agentów”, nie naruszyło wymagań art. 6 Konwencji.

³⁷ Kwiecień p-ko Polsce, jw.

ZASADY WYDAWANIA ROZPORZĄDZEŃ WYKONAWCZYCH W ŚWIETLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Charakterystyka konstytucyjnego systemu źródeł prawa

Konstytucja RP z 1997 r. w swoim rozdziale III, uregulowała system źródeł prawa. Regulacja ta stanowi nową materię konstytucyjną, gdyż do tej pory kwestia źródeł prawa, nie była przedmiotem odrębnej regulacji w ustawie zasadniczej. Przede wszystkim został zarysowany dualistyczny (dychotomiczny) podział aktów prawnych na „powszechnie obowiązujące” i „wewnętrznie obowiązujące”. Podział ten w swoich konsekwencjach oznacza, że każdy akt normatywny musi zostać podporządkowany albo prawu powszechnie wiążącemu, albo wewnętrznie wiążącemu. Powstał on więc w drodze przeciwstawienia się „otwartemu i rozchwianemu” systemowi źródeł prawa jaki istniał pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r. (a także Małej Konstytucji z 1992 roku).

Ustrojodawca, system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w sposób zamierzony określił jako zamknięty — w aspektach przedmiotowym i podmiotowym. Wspomniane zamknięcie o charakterze przedmiotowym wyraża się w tym, że Konstytucja wyczerpująco i w sposób enumeratywny wylicza formy aktów normatywnych. Musimy odnotować, że ów „rygiel” na akty prawa powszechnie wiążącego ogranicza się do aktów prawa pisanego. Konstytucja nie zamyka (nie byłaby zresztą w stanie tego uczynić) systemu źródeł prawa w znaczeniu filozoficznym: chodzi o możliwość oddziaływania na uchwalane akty prawne „zespołu czynników (a wśród nich wartości), które wpływają na to, że przepisy prawa mają taką a nie inną treść”.¹ Z kolei zamknięcie systemu źródeł pod względem podmiotowym, polega na tym, iż poszczególne przepisy Konstytucji wskazują to, które organy (podmioty) są właściwe do wydawania określonych aktów prawnych. Jedynie więc te organy, które dysponują określoną w Konstytucji kompetencją do stanowienia danego rodzaju aktu powszechnie wiążącego, są uprawnione do ich wydawania.²

Katalog aktów prawnych powszechnie obowiązujących daje się zrekonstruować w wyniku wykładni systemowej Konstytucji, ponieważ sam jej art. 87 takiego systemu jeszcze nie ustanawia. Możliwe jest bowiem jego uzupełnienie, ale wyłącznie na podstawie innych szczególnych przepisów Konstytucji. W systemie aktów powszechnie obowiązujących wyróżniamy:

- konstytucję, ustawy konstytucyjne,
- ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe ogłoszone w odpowiednim trybie stanowiące część krajowego porządku prawnego i stosowane bezpośrednio, jeżeli ich

¹ Por. bliżej wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 763.

² Por. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., jw. s. 765. W tym kontekście doszło także do sprecyzowania miejsca prawa międzynarodowego i prawa wspólnotowego w polskim porządku prawnym.

- stosowanie nie jest uzależnione od wydania odpowiedniej ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji), prawo wspólnotowe,
- rozporządzenia Prezydenta RP o mocy ustawy, wydane na podstawie art. 234 Konstytucji w sytuacji ogłoszenia stanu wojennego,
 - rozporządzenia zwykłe (wykonawcze) wydawane w celu wykonania ustawy,
 - akty prawa miejscowego wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, będące aktami powszechnie obowiązującymi jedynie na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 94 Konstytucji).

W przeciwieństwie do zarysowanego systemu aktów stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązujące, system aktów prawa wewnętrznego ma w ocenie Trybunału Konstytucyjnego charakter systemu otwartego, otwartego przynajmniej w zakresie podmiotowym³. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że art. 93 Konstytucji nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r., ani co do formy, ani co do uprawnionych podmiotów⁴. Z punktu widzenia istoty aktów prawa wewnętrznego i potrzeb funkcjonowania systemu organów państwowych uznanie, że akty wewnętrzne mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 Konstytucji (i tylko przez podmioty tam wymienione), oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych. „Normy aktu wewnętrznego nie mogą [...] być adresowane do jednostki, czy jej organizacji, ani też nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu akt [...]. Realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć *refleksu* w stosunku do obywatela i jego organizacji, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli”⁵.

Słabością regulacji źródeł prawa, jaka miała miejsce przed 1997 r., był brak wskazania miejsca, jakie zajmowały w nim umowy międzynarodowe. Włączenie się Polski po 1989 r. do otwartej współpracy międzynarodowej, w tym w zakresie praw człowieka, wymagało tym bardziej określenia miejsca prawa narodów w naszym systemie prawa. Obowiązująca Konstytucja przesądza o bezpośredniości i pierwszeństwie stosowania umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz prawa organizacji międzynarodowej, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej tę organizację międzynarodową w sytuacji, gdy nie da się pogodzić przepisów ustawy z umową międzynarodową (art. 91 ust. 2 Konstytucji) lub w przypadku kolizji prawa stanowionego przez organizację międzynarodową z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

³ Por. wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, s. 645.

⁴ W sprawie K 25/99 Trybunał wskazał, że art. 93 Konstytucji, stanowi nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale musi być traktowany jako ustanawiający ogólny — i bezwzględnie wiążący — model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu Trybunał uznał zakres podmiotowy aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

⁵ Por. S. Wronkowska, System źródeł prawa w nowej Konstytucji, Biuletyn RPO, z. nr 38, Warszawa 2000, s. 89.

2. Rozporządzenie jako źródło prawa powszechnie obowiązującego

Rozporządzenia wykonawcze do ustawy, w systematyce źródeł prawa z art. 87 ust. 2 Konstytucji, jest kwalifikowane jako źródło prawa powszechnie obowiązującego (tj. jako akt normatywny). Wyjaśniając materialną definicję takiego aktu, Trybunał czynił to z punktu widzenia przyznanej mu w art. 188 Konstytucji kompetencji do badania wszelkich aktów normatywnych (bez względu na ich formę, nazwę i sposób ich ustanowienia). Niezbędnym warunkiem uznania normatywności aktu jest wymóg zbadania, czy jest on podstawą formułowania norm generalnych i abstrakcyjnych⁶. Jak przypomina Trybunał w szeregu swoich orzeczeń, postanowienia takiego aktu nie mogą być adresowane do konkretnych jednostek lub konkretnie oznaczonych podmiotów, a dodatkowo postanowienia te muszą określać prawa i obowiązki adresatów danego aktu w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych⁷.

Przeciwieństwem norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym są postanowienia indywidualno-konkretne, które adresowane są do indywidualnie wskazanych podmiotów. Dotyczą one konkretnie określonej sprawy lub sytuacji, zaś ich stosowanie ma charakter jednorazowy. Trybunał często przypomina, że postanowienia indywidualno-konkretne nie mają cechy powtarzalności, ponieważ raz zastosowane w konkretnym stanie faktycznym zostają „skonsumowane” i tracą znaczenie w obiegu prawnym⁸. Przedmiotem aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest określona klasa zachowań; akt taki nie wymienia adresata imiennie lub też jako elementu klasy podmiotów, wyodrębnionych ze względu na posiadanie określonej cechy. Jak zaznaczył Trybunał, niepowtarzalność aktu indywidualno-konkretnego „przejawiająca się w wyczerpaniu jego treści poprzez jednorazowe zastosowanie, przesądza o fakcie, że nie jest on aktem normatywnym, zaś mając podwójnie konkretny charakter, jest aktem stosowania prawa, a nie jego stanowienia”⁹.

Konstytucja RP z 1997 r. sprecyzowała w art. 92 ust. 1 zasady wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W wypadku rozporządzeń wykonawczych obowiązuje, po pierwsze, zasada zamknięcia systemu źródeł w znaczeniu podmiotowym. Konstytucja wskazuje bowiem w sposób enumeratywny organy państwa uprawnione do wydawania rozporządzeń wykonawczych. Są nimi: Prezes Rady Ministrów (art. 148), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczący określonych w ustawach komitetów (art. 149 ust. 3), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). Oprócz tych podmiotów, prawo do wydawania rozporządzeń ma jeszcze Prezydent RP (art. 142 ust. 1).¹⁰

⁶ Orzeczenie TK z 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 119.

⁷ Tak wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 881; postanowienie TK z 14 grudnia 1999 r., U 7/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 919—920; postanowienie TK z 29 marca 2000 r., P 13/99, OTK ZU Nr 2/2000, s. 311.

⁸ Wyrok TK z 13 marca 2001 r., K 21/00, OTK ZU 2001, nr 3, s. 49.

⁹ Postanowienie TK z 14 lutego 1999 r., U 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, s. 170.

¹⁰ Problem ewentualnego „pośredniego” upoważnienia Narodowego Banku Polskiego do wydawania przepisów normatywnych o cechach rozporządzeń wykonawczych był przedmiotem wspomnianego już wyroku TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, jw. s. 141. Wypowiadając się o tym orzeczeniu, wielu autorów zauważa, że była to najtrudniejsza próba, jakiej została poddana Konstytucja z jej koncepcją aktów wewnętrznie i powszechnie obowiązujących. Trybunał, jak pisze L. Garlicki, „doszedł do ostatecznej granicy, jakie możliwościom interpretacyjnym stwarza tekst Konstytucji i historia jej powstania”. Por. Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), [w:] System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. M. Granata, Lublin 2000, s. 42.

3. Wymogi konstytucyjne wydawania rozporządzeń wykonawczych

Rozporządzenie wykonawcze jest aktem normatywnym, który w szczególności i ściśle sposób związany jest z ustawą. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Ustawa zasadnicza wymaga więc, aby delegacja ustawowa (przepis ustawy upoważniający określony i enumeratywnie w Konstytucji wskazany podmiot do wydania rozporządzenia) określała organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści wydanego rozporządzenia.

W uzupełniającym tę regulację art. 92 ust. 2 Konstytucji wyrażono zasadę, że „organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”. Sam ustrojodawca zakazuje więc przekazywania „kompetencji prawodawczej” w zakresie wydawania rozporządzeń innym podmiotom. Zakaz subdelegacji oznacza, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi.¹¹ Przekazanie oznacza, że organ w ten sposób upoważniony, uzyskuje możliwość uregulowania wskazanej kwestii w ramach własnej kompetencji i w ramach ponoszonej za to odpowiedzialności.¹² Jak podkreśla się w literaturze, zakaz subdelegacji ma stanowić gwarancję zamknięcia części systemu aktów powszechnie wiążących pod względem podmiotowym.¹³

Związek między ustawą a rozporządzeniem rozpatrywać należy w dwóch płaszczyznach: związku kompetencyjnego (rozporządzenie może być wydane jedynie na podstawie ustawy) oraz związku funkcjonalnego (rozporządzenie wykonawcze może być wydane wyłącznie w celu wykonania ustawy).¹⁴ Charakter rozporządzenia wskazuje na jego cechy niesamoistne. Jest bowiem aktem, który może dojść do skutku dopiero po uchwaleniu ustawy przewidującej jego wydanie. Zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia (aktu wykonawczego) pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej rozporządzenia w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej treść delegacji ustawowej.¹⁵

Jak wiadomo, organy które są ustawowo zobowiązane do wydawania rozporządzeń, nierzadko nie wydają ich wcale lub czynią to z opóźnieniem. Rzecznik Praw Obywatelskich w przedstawionej w Sejmie *Informacji za rok 2001* obliczał, iż nie zostało wydanych około 500 rozporządzeń¹⁶. Warto w tym kontekście przypomnieć wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1999 r., zgodnie z którym przedmiotem odpowiedzialności konstytucyjnej mogłaby być odpowiedzialność określonego organu państwowego za nie wywiązywanie się z obowiązku wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) do ustawy. Skoro Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia do tzw. ustawy rewindykacyjnej z 1990 r., to SN uznał trafnie, iż spowodowała ona naruszenie praw podmiotów uprawnionych, a tym samym naruszyła konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa

¹¹ Por. wyrok TK z 15 listopada 1999 r., U 8/98, OTK ZU 1999, nr 7, s. 805.

¹² Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał jednak, że należy odróżnić przekazanie kompetencji (z natury rzeczy dokonywane jest „na zewnątrz”) od kwestii sposobu jej wykonywania. Por. wyrok z 8 października 2002, K 36/00, OTK ZU 2002, nr 5A, s. 63, wyrok TK z 9 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, s. 379.

¹³ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2006, s. 108.

¹⁴ Wyrok TK z 26 lipca 2004 r., U 16/02, OTK ZU 2004, nr 7A, s. 70.

¹⁵ Oczywiście jeżeli przepisy przejściowe nie przewidują innego rozwiązania w tym zakresie, M. Granat, *Prawo...*, s. 108.

¹⁶ Por. 27 posiedzenie Sejmu RP IV kadencji, 24 lipca 2002 r.

prawnego. W konsekwencji „bezczytność Rady Ministrów w zakresie realizacji kompetencji do wydania rozporządzenia niezbędnego w celu wykonania ustawy stanowi delikt konstytucyjny (art. 146 ust. 4 pkt. 1 i pkt. 2 w zw. z art. 92 Konstytucji) i objęty jest odpowiedzialnością konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej)”¹⁷.

Stanowisko SN dotyczy jednak co najwyżej przedmiotowej strony odpowiedzialności konstytucyjnej i nie jest jasne, w jaki sposób w ocenie SN bezczynność organu zobowiązanego (który zaniechał realizacji swojego obowiązku), miałyby się przełożyć na wyczerpanie znamion deliktu konstytucyjnego, czyli na podmiotową stronę tej konstrukcji (w danym przypadku organ zobowiązany miał charakter wieloosobowy). Wypowiedź SN nie upoważnia do myślenia, które zmierzałoby do nadania odpowiedzialności konstytucyjnej innego charakteru, niżli tradycyjnie posiada, tj. wyłącznie indywidualnego. Nie wydaje się więc, że może ona mieć w tym momencie znaczenie w upominaniu się o odpowiedzialność organu państwa za niewydanie rozporządzenia. Pozostaje zatem skonstatować, iż organ nie wydający aktu wykonawczego do ustawy, mimo swego ustawowego obowiązku, będzie ponosił odpowiedzialność polityczną¹⁸.

4. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjnych warunków upoważnienia ustawowego

Za punkt wyjścia rozważań w tym zakresie należy przyjąć ustalenia Trybunału dotyczące wykonawczego charakteru rozporządzeń. Zgodnie z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenie może zostać wydane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie ustawowe „musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)”¹⁹.

Z omówionych wyżej zasad wydawania rozporządzeń wynika, że jest to akt wykonawczy wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, dlatego też musi mieścić się w jego granicach. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zakres upoważnienia jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej. Stąd, brak stanowiska ustawodawcy wyrażonego w jednostkach redakcyjnych tekstu jest interpretowany przez Trybunał jako nieudzielenie kompetencji do wydania aktu normatywnego prawa powszechnie obowiązującego (jakim jest owo rozporządzenie). Główną cechą rozporządzenia jest więc to, że jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy, ma zatem konkretyzować regulację ustawową i nie może obejmować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę.²⁰

Wytyczne dotyczące treści aktu muszą wprawdzie zawsze zostać sformułowane ustawowo, ale nie muszą być one zawierane jedynie w przepisie upoważniającym.²¹ Wystarczy, że treść rozporządzenia będzie „zakotwiczona” w ustawie. „Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala [...] na tolerowanie sytuacji, w której wytyczne

¹⁷ III RN 108/98, OSN APiUS 1999, nr 20, poz. 639, s. 934.

¹⁸ Zob. bliżej M. Granat, *op. cit.* s. 109–110.

¹⁹ Zob. bliżej następujące wyroki TK: z 8 października 2002 r., K 36/00, z 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU 1999, nr 6, s. 682, z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, s. 789, z 22 listopada 1999 r., U 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, s. 824, z 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, s. 858–859, z 13 marca 2001 r., K 21/00, OTK ZU 2001, nr 3, s. 277.

²⁰ Por. wyrok z 11 grudnia 2000 r., U 2/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 296.

²¹ Por. wyrok TK w przywoływanej już sprawie o sygn. akt K 21/00.

zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie”²². Zabieg taki jest dopuszczalny pod warunkiem, że „pozwala na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych”²³, minimum treściowe wytycznych zależy bowiem od regulowanej materii i powiązania z sytuacją obywateli, rekonstruowane jest zatem *ad casum*.²⁴ Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie.²⁵

Sposób ujęcia wytycznych i stopień ich szczegółowości, zależy również od stopnia ingerencji materii ustawy w prawa i wolności konstytucyjne: im ingerencja w prawa podstawowe jest silniejsza, tym szersza powinna być regulacja ustawowa i tym mniej kwestii powinno powierzać się aktom wykonawczym. Należy też uwzględnić to, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy.

Podsumowując można stwierdzić, że w orzecznictwie Trybunału ukształtował się pogląd, iż w ustawie należy zawrzeć „merytoryczną treść dyrektywną”, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy co do upoważnienia do wydania rozporządzenia.²⁶ Co więcej, rozporządzenie musi być zgodne nie tylko z ustawą upoważniającą, ale również z innymi ustawami regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. Nie może ono jednak wkraczać w materie regulowane innymi ustawami, a nawet nie powinno powtarzać przepisów ustawowych²⁷.

Cechą rozporządzenia — oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia — jest jego wykonawczy charakter. Przepisy aktu normatywnego muszą pozostawać w ścisłym związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w wyroku w sprawie U 7/06,²⁸ upoważnienie ustawowe może wprawdzie zezwolić na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Stosownie do § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r.²⁹ w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, akt wykonawczy

²² Por. wyrok z 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 162.

²³ Por. wyrok TK z 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 120.

²⁴ Możliwa, jak się wydaje, jest sytuacja, kiedy brak jest szczegółowych wytycznych w przepisie upoważniającym, lecz ze względu na „szczegółowy kontekst normatywny” ustawy powoduje, że organ wykonawczy pośrednio uzyskuje wytyczne dla zrekonstruowania treści rozporządzenia. Por. bliżej M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, jw. s. 109.

²⁵ Wyrok TK z 15 października 1998 r., K 7/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96.

²⁶ Por. cytowany już wyrok w sprawie K 36/00, a także wyrok z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156.

²⁷ Por. przywoływany już wyrok w sprawie U 16/02.

²⁸ W sprawie tej — w wyroku wydanym 12 lipca 2007 r. — Trybunał uznał § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za niezgodny z art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Trybunału zaskarżony przepis rozporządzenia wykraczał poza delegację zawartą w upoważnieniu ustawowym, gdyż bezprawnie modyfikuje krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia z PFRON. Akt ten, mimo, że był wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, nie służył jej wykonaniu, ale w sposób samoistny zmieniał treść ustawowych przepisów. Było to oczywiście niezgodne z zasadami regulującymi system źródeł prawa.

²⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie.³⁰ W praktyce legislacji rządowej obserwujemy zjawisko polegające na tym, że organ uprawniony do wydania rozporządzenia, próbuje np. ustalić w nim inne znaczenie określeń użytych w ustawie, powołując się na prawidłowe wdrożenie lub wykonanie przepisów Unii Europejskiej (np. dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt). Taki zabieg próbuje się wyjaśniać zwykle „efektywnością wdrożenia do prawa polskiego nieustannie zmieniającego się prawodawstwa wspólnotowego”, jak i przywoływaniem § 149 „Zasad techniki prawodawczej”³¹.

W orzecznictwie Trybunału silne jest stanowisko, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego.³² Nie może ono pozostawiać organowi wydającemu akt zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Upoważnienie musi być sformułowane tak, aby materie uregulowane w rozporządzeniu służyły realizacji celów wyrażonych w ustawie. W związku z tym powinno ono wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym.

Trybunał podkreśla także, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie formułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego regulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych. Nie można pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej decyzjom organu władzy wykonawczej³³.

Trybunał w sprawie U 7/06 przypomniał, że kompetencji do wydania rozporządzenia wykonawczego nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji prawodawczej.

Rozporządzenie nie może być sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostało wydane. Nie może również być sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą jego przedmiotem. TK podkreślił ostatnio w wyroku z 22 marca 2007 r., iż „(...) wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. [Akt wykonawczy] wydany może być tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Z art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego i w tym celu nałożony

³⁰ Por. bliżej S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 236—237.

³¹ Jak piszą S. Wronkowska i M. Zieliński (*Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, jw., s. 284), wspomniany przepis dopuszcza wyjątek od zasady, tylko wówczas gdy sama ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do zdefiniowania jakiegoś określenia w akcie niższym rangą. Na gruncie § 149 „Zasad techniki prawodawczej” aby zastosować wyjątek, nie wystarczy samo generalne upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, lecz wymagane jest oddzielne bezpośrednie upoważnienie do zdefiniowania wskazanego terminu ustawowego.

³² Zob. orzeczenie TK z 19 października 1988 r., Uw 4/88, OTK 1988—1995/t1/1988/5.

³³ Por. wyrok z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/ 97.

został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji”.³⁴

Również w swojej linii orzeczniczej dotyczącej wydawania rozporządzeń wypracowanej przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że szczegółowe określenie materii rozporządzenia w upoważnieniu ustawy oznacza, iż „materia ta powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały wyczerpująco uregulowane w danej ustawie, a są niezbędne dla jej realizacji”³⁵.

W efekcie, rozporządzenie nie może uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Natomiast organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści byłoby celowe lub racjonalne z tego lub innego punktu widzenia, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnej materii.³⁶

³⁴ Por. sygn. akt U 1/07, OTK ZU nr 3/A, 2007, poz. 29.

³⁵ Orzeczenie TK z 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK 1986–1995/t1/1987/3.

³⁶ K. Działocha, Komentarz do art. 92 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, Warszawa 2001.

Stefan J. Jaworski

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA ORGANEM KONTROLI I OCHRONY PRAWA

Wprowadzenie

Państwowa Komisja Wyborcza nie jest organem nowym w polskim porządku konstytucyjnym. Po raz pierwszy taki organ ustanowiła ordynacja wyborcza do Sejmu z 1922 r.¹ Państwowa Komisja Wyborcza składała się z 9 członków: Generalnego Komisarza Wyborczego powoływanego przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz 8 członków przedstawianych Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu przez osiem najliczniejszych klubów polskich.² W powojennym porządku prawnym Państwowa Komisja Wyborcza, pojawiła się dopiero w roku 1989 r., powołana do przeprowadzenia wyborów w dniu 4 czerwca 1989 r. do tzw. Sejmu kontraktowego X kadencji (1989—1993) i do Senatu³. Państwową Komisję Wyborczą powołała i rozwiązała po wykonaniu zadania Rada Państwa. Aczkolwiek na czele PKW stanął Prezes Trybunału Konstytucyjnego, to jej 21 osobowy skład był upolityczniony, gdyż reprezentował wyborców wysuniętych przez naczelne władze organizacji politycznych i społecznych oraz ich porozumień⁴. Zadaniem pierwszoplanowym PKW było sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Obsługę techniczną PKW zapewniała Rada Państwa. Należy podkreślić, że rok 1989 zapoczątkował ewolucyjne zmiany w ustroju polskich organów wyborczych. Fundamentalna zmiana w ustroju tego organu polegała na stopniowym powierzaniu czynności wyborczych przedstawicielom trzeciej władzy, to jest sędziom. Do przeprowadzenia wyborów do rad gmin w 1990 roku powołano na szczeblu centralnym urząd Generalnego Komisarza Wyborczego, który swoje zasadnicze zadanie polegające na sprawowaniu nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego sprawował wspólnie z kolegium, jako organem opiniodawczym. W skład kolegium wchodziło po 3 sędziów wyznaczonych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowisko kolegium w sprawach należących do kompetencji Generalnego Komisarza Wyborczego miało charakter rozstrzygający. GKW powoływał Prezes Rady Ministrów⁵, a jego obsługę organizacyjno-administracyjną GKW zapewniał Urząd Rady Ministrów. W tym samym roku zorganizowano pierwsze wybory powszechne na urząd Prezydenta RP. Na podstawie ustawy o wyborze Prezydenta RP Marszałek Sejmu

¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U RP Nr 66 poz. 590; por. A. J. Czaplicka, System organów wyborczych i referendalnych w Polsce (praca magisterska niepublikowana), Warszawa 2000)

² Art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 1 Ordynacji wyborczej z 1922 r.

³ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X Kadencji na lata 1989—1993 r. Dz. U Nr 19, poz. 102 i z tego samego dnia ustawa — Ordynacja wyborcza do senatu PRL — Dz. U. Nr 19, poz. 103.

⁴ Art. 34 ww. Ordynacji Wyborczej do Sejmu.

⁵ Art. 23, art. 28 i 29 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. — Ordynacja wyborcza do rad i gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96)

po raz pierwszy powołał Państwową Komisję Wyborczą w składzie 15 Sędziów (po 5 sędziów SN, TK i NSA wskazanych przez prezesów tych sądów)⁶. Ustawa przyznała PKW autonomię w jej ukonstytuowaniu się (PKW powoływała ze swego grona przewodniczącego i od 2 do 4 zastępców). Po raz pierwszy też PKW w zakresie obsługi techniczno-organizacyjnej zerwała pępowinę z organem kreującym i utworzyła do obsługi wyborów własny sekretariat⁷. W tym miejscu podkreślić należy, że wszystkie wyżej wymienione centralne organy wyborcze miały charakter tymczasowy, gdyż były powoływane tylko na czas wyborów.

Ordynacja wyborcza uchwalona 28 czerwca 1991 r. do przeprowadzenia wyborów do Sejmu I kadencji (na skutek wcześniejszego rozwiązania Sejmu kontraktowego) powołała Państwową Komisję Wyborczą, jako stały organ właściwy w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzenia wyborów.⁸ Ustawa ustaliła 9 osobowy skład PKW: po 3 sędziów TK, SN i NSA wskazanych przez prezesów tych sądów i powołanych przez Prezydenta RP. Ustawa stanowiła, że PKW wykonuje swoje zadania działając bezpośrednio lub nadzorując powołane na czas wyborów komisje niższego szczebla. Utworzono też stałe Krajowe Biuro Wyborcze, którego kierownikowi powierzono funkcję sekretarza PKW i prawo uczestniczenia w pracach PKW z głosem doradczym. Ukształtowany wówczas model ustrojowy Państwowej Komisji Wyborczej przetrwał bez większych zmian do dnia dzisiejszego. Obecnie status PKW reguluje Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu RP z 2001 r., zwana dalej Ordynacją wyborczą do Sejmu.⁹ Przez kolejne lata zmieniały się jedynie zadania PKW. Ustawodawca systematycznie rozszerzał te zadania. PKW nie tylko organizuje i przeprowadza ogólnokrajowe akcje wyborcze, jak wybory do Sejmu i Senatu, wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory na urząd Prezydenta RP oraz referenda ogólnokrajowe, ale także nadzoruje wybory i referenda lokalne, kontroluje finansowanie kampanii wyborczej i referendalnej, kontroluje finansowanie partii politycznych oraz wykonuje jeszcze inne zadania, o których niżej będzie mowa.

I. Status prawny Państwowej Komisji Wyborczej

Podjęwszy problem statusu prawnego Państwowej Komisji Wyborczej nie sposób uniknąć pogłębionej refleksji nad klasyfikacją jej pozycji ustrojowej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że klasyfikacja organów państwowych może być prowadzona przy zastosowaniu różnorodnych kryteriów podziału, a mianowicie: czy jego status wyznacza konstytucja (na konstytucyjne i poza konstytucyjne), z uwagi na jego zasięg terytorialny (centralne i lokalne), z uwagi na liczbę osób piastujących funkcję organu (jednoosobowe i kolegialne), z uwagi na sposób jego powoływania (na pochodzące z wyboru i nominacji), z uwagi na tryb pracy (na permanentne i sesyjne), z uwagi na jego relacje do innych organów (na samoistne i pomocnicze), z uwagi na jego kompetencję (na zwyczajne i specjalne, uchwalające, decydujące, sędziowskie i wykonujące).¹⁰

⁶ Art. 9 i 14 z ustawy z 27 września 1990 o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67 poz. 398).

⁷ Art. 21 ustawy o wyborze Prezydenta RP; por. K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego (w) Demokratyczne Prawo Wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej*, wydawnictwo KBW, Warszawa 2000.

⁸ Art. 48 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. Nr 59 poz. 252); uchwalona wcześniej ustawa z 10 maja 1991 Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 58 poz. 246) stwierdzała w art. 5, że „PKW powołana na podstawie przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu zapewnia przeprowadzenie wyborów do Senatu”.

⁹ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46 poz. 499 ze zm.).

¹⁰ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999 s. 443.

Rozważania dotyczące ustroju organu państwowego prowadzi się z reguły na podstawie analizy aktu prawnego (a także wcześniejszych aktów prawnych) wyznaczającego pozycję ustrojową takiego organu w systemie ustrojowym państwa. Podkreślić należy, że regulacji dotyczącej Państwowej Komisji Wyborczej na próżno poszukiwać w obowiązującej Konstytucji, jak też w poprzedzających ją aktach konstytucyjnych, co doprowadza do frustracji zwolenników jej konstytucjonalizacji, do których autor także należy.¹¹ PKW jest więc organem o randze ustawowej. Już od początku, to jest od roku 1990 kiedy PKW w obecnym kształcie ustrojowym pojawiła się w powojennym porządku prawnym Rzeczypospolitej, jej ustrój i zadania były regulowane ustawą. Podkreślić również należy, że PKW nie dostąpiła dotychczas przywileju uregulowania jej statusu odrębną ustawą, a regulacje dotyczące jej ustroju, zadań i kompetencji są rozsiane po kilku ustawach,¹² które zbiorczo w dalszej części rozważań będą nazywane prawem wyborczym albo ustawami wyborczymi. Zasadnicza regulacja zawierająca przepisy ustrojowe i kompetencje PKW jest każdorazowo zamieszczana w kolejnej nowej ordynacji wyborczej do Sejmu. Uchwalenie każdej kolejnej Ordynacji do Sejmu nosi więc ryzyko kwestionowania ciągłości prawnej PKW. Dlatego kwestie tej ciągłości reguluje się w przepisach przejściowych.¹³ Milczenie ustawodawcy w tej materii może oznaczać, że z chwilą wejścia w życie nowej ordynacji wyborczej funkcje dotychczas działającej Państwowej Komisji Wyborczej wygasną.

Art. 36 ust. 1 obowiązującej Ordynacji wyborczej do Sejmu stanowi, że PKW jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów. Ustawodawca więc samodzielnie definiuje i klasyfikuje status PKW, jako organu państwowego, wieloosobowego (kolegialnego), stałego (nie kadencyjnego) i centralnego. Jest to państwowy organ specjalny w sprawach wyborczych, posiadający wyłączną kompetencję w sprawach wyborczych. Organ wyposażony, o czym będzie mowa w funkcje organizatorskie, uchwalające (prawotwórcze), rozstrzygające i wykonujące.

II. Zadania Państwowej Komisji Wyborczej

Jak już powiedziano zadania PKW zostały uregulowane w kilku ustawach. Analizując kompleks aktów normatywnych wyznaczających zadania PKW można te zadania ogólnie podzielić na:

1) zadania o charakterze organizatorskim jak:

— przygotowanie i przeprowadzanie wyborów i referendum ogólnokrajowych,

¹¹ Por. F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda) w: Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i Praktyka, wydawnictwo KBW, Warszawa 2005 r.*

¹² Ustawa z 12 kwietnia 2001 *Ordynacja wyborcza do Sejmu...*; ustawa z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta RP (tekst jednolity Dz. U z 2000 r. Nr 47 poz. 544 ze zm.); ustawa z dnia 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym (Dz. U Nr 57 poz. 507); ustawa z 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U Nr 25 poz. 219); ustawa z 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 159 poz. 1547 ze zm.); ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U Nr 113 poz. 984 ze zm.); ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U Nr 88 poz. 985 ze zm.); ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U Nr 79 poz. 857 ze zm.); ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jednolity z 2000 r. Dz. U Nr 216 poz. 1584); ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U Nr 62 poz. 688).

¹³ Art. 244 § 1 obowiązującej Ordynacji wyborczej do Sejmu („Państwowa Komisja Wyborcza działająca w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy staje się Państwową Komisją Wyborczą w rozumieniu tej ustawy”).

- ustalanie zasad korzystania z elektronicznej techniki obliczeniowej,
 - obwieszczenie o wynikach wyborów i referendów, o uzyskanych mandatach w wyborach ogólnokrajowych oraz o wynikach ogólnokrajowych wyborów samorządowych,
 - opracowywanie dla Sądu Najwyższego sprawozdań z przeprowadzonych wyborów i referendów oraz opinii o protestach wyborczych,
 - przedstawianie Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu informacji o realizacji przepisów ustaw stosowanych w procesie wyborczym i referendalnym wraz z propozycjami ewentualnych zmian,
- 2) zadania o charakterze nadzorczym jak:
- sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez wszystkie podmioty uczestniczące w procesie wyborczym i referendalnym,
 - sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez niższe organy wyborcze,
 - sprawowanie nadzoru nad komisarzami wyborczymi,
 - sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców,
- 3) zadania o charakterze kontrolnym jak:
- kontrolowanie przestrzegania przez podmioty wyborcze i inne podmioty przepisów dotyczących kampanii wyborczej i referendalnej,
 - kontrolowanie przestrzegania przepisów dotyczących kampanii w mediach elektronicznych,
 - kontrolowanie przestrzegania zasad finansowania kampanii wyborczej i referendalnej,
 - kontrolowanie finansowania partii politycznych,
 - weryfikowanie poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej,
- 4) zadania o charakterze prawotwórczym jak:
- uchwalanie regulaminów organów wyborczych (w tym swego),
 - uchwalanie wytycznych dla organów wyborczych i wyjaśnień dla organów rządowych i samorządowych wykonujących zadania wyborcze oraz dla komitetów wyborczych i publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych,
 - ustalanie wzorów urzędowych formularzy, druków wyborczych oraz wzorów pieczęci dla komisji wyborczych i referendalnych,
 - opiniowanie aktów wykonawczych do prawa wyborczego, podejmowanych przez upoważnione ustawą organy państwowe oraz porozumiewanie się z nimi w tych sprawach, a nadto
- 5) zadania o charakterze zaufania publicznego jak:
- prowadzenie Rejestru Korzyści dla osób zajmujących kierownicze funkcje państwowe,
 - zbieranie oświadczeń lustracyjnych od kandydatów oraz urzędujących osób pełniących funkcję: Prezydenta RP, posłów i senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego i przekazywanie ich wedle właściwości Instytutowi Pamięci Narodowej.

III. Ustrój i organizacja Państwowej Komisji Wyborczej

- Sposób kreowania składu PKW określa bezpośrednio wyżej przytoczony przepis art. 36 Ordynacji wyborczej. W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi 9 sędziów:
- 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,
 - 3 sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
 - 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skład PKW jest oryginalny, gdyż składa się ona w równej liczbie z przedstawicieli trzech najwyższych w hierarchii sędziowskiej sądów, sprawujących w Polsce odmienne funkcje sędziowskie:

- 1) Trybunału Konstytucyjnego sprawującego — ogólnie rzecz ujmując — kontrolę zgodności z konstytucją aktów normatywnych¹⁴,
- 2) Sądu Najwyższego sprawującego nadzór judykacyjny nad sądownictwem powszechnym i wojskowym, a także orzekającego w przedmiocie ważności wyborów i referendum ogólnokrajowych¹⁵,
- 3) Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawującego nadzór nad orzecznictwem sądów administracyjnych¹⁶.

Zwraca uwagę, że w polskim porządku konstytucyjnym funkcje tych sądów pokrywają w zasadzie cały obszar władztwa judykacyjnego przynależnego władzy sędziowskiej¹⁷. Takie ukonstytuowanie PKW zabezpieczało bardzo wysoki poziom niezawisłości i niezależności tego organu. Nieco odmienny sposób powoływania sędziów TK niż sędziów SN i NSA¹⁸, jak też zakres przynależnej im niezawisłości nie mają znaczenia dla kolegiального funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej¹⁹. Członkowie PKW wykonują swoje funkcje w PKW obok obowiązków wynikających z pełnienia funkcji sędziego jednego z wyżej wymienionych sądów, o ile nie pozostają już w stanie spoczynku.

Tak wskazanych sędziów powołuje w skład PKW i odwołuje z tego składu Prezydent RP w drodze postanowienia.²⁰ Ustawa nie wypowiedzi się na jaki okres czasu Prezydent powołuje wskazanych sędziów w skład PKW, a więc z treści przepisów art. 36 i 37 Ordynacji należy zasadnie wnioskować że jest to powołanie na czas nieokreślony. Ustawa określa też ściśle katalog zamknięty przypadków wygaśnięcia członkostwa w składzie PKW (rezygnacja, śmierć, odwołanie, ukończenie 70 lat oraz wyrażenie zgody na kandydowanie na posła, senatora, prezydenta RP). Całość przepisów dotyczących powoływania w skład PKW i odwoływania z tego składu oraz wygaśnięcia członkostwa PKW dowodzi, że ustawodawca mając możliwość zastosowania różnych rozwiązań kreowania PKW (np. kadencyjność) wybrał opcję ustabilizowania składu PKW. Redakcja przytoczonych przepisów ordynacji zdaje się dowodzić, że wskazywanie sędziów do składu PKW oraz powoływanie do tego składu i odwoływanie ze składu należy do osobistej prerogatywy prezesów TK, SN i NSA oraz Prezydenta RP. Okazuje się, że taki wniosek jest całkowicie uprawniony jedynie w stosunku do prezesów tych sądów, gdyż żaden akt rangi konstytucyjnej nie określa katalogu ich uprawnień, jak też żaden akt normatywny nawet rangi ustawowej nie przewiduje udziału w podejmowaniu takiej decyzji jakiegokolwiek innego organu sądowego. Jest to więc wyłącznie dyskrecjonalna decyzja każdego z prezesów tych sądów. W praktyce wskazywania przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego sędziów

¹⁴ Art. 188 Konstytucji; ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm.).

¹⁵ Art. 183 Konstytucji; art. 1 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240 poz. 2052 ze zm.).

¹⁶ Art. 3 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153 poz. 1269 ze zm.).

¹⁷ Z wyjątkiem materii przynależnej Trybunałowi Stanu.

¹⁸ Sędziowie TK są wybierani indywidualnie przez Sejm, bezwzględną większością głosów, na 9-letnią kadencję — art. 194 ust. 1 Konstytucji, zaś sędziowie SN i NSA są powoływani na swój urząd przez Prezydenta RP na czas nieokreślony (do ukończenia 70 roku życia) na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa — art. 21 ustawy o SN i art. 5 § 1 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹⁹ Sędziowie TK w sprawowaniu swego urzędu podlegają tylko Konstytucji — art. 195 ust. 1 Konstytucji, a sędziowie SN i NSA podlegają Konstytucji i ustawom — art. 178 ust. 1 Konstytucji.

²⁰ Art. 36 ust. 2 i 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

SN utarł się zwyczaj pomijania sędziów Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, która to Izba rozpoznaje protesty wyborcze, odwołania od orzeczeń PKW oraz stwierdza ważność wyborów i referendum ogólnokrajowych. Inaczej natomiast przedstawia się kwestia tego ustawowego uprawnienia Prezydenta RP. Konstytucja w art. 144 ust. 3 wylicza enumeratywnie uprawnienia Prezydenta RP do wydawania aktów urzędowych, niewymagających dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2). Wśród tych licznych uprawnień nie ma uprawnienia do powoływania sędziów w skład Państwowej Komisji Wyborczej, jak też odwoływania ich z tego składu. Wynika z tego że wszystkie tego typu akty Prezydenta podlegają kontrasygnacie. Pomińnięcie tego uprawnienia w katalogu aktów wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji należy traktować raczej jako niedopatrzenie ustawodawcy konstytucyjnego, niż jego świadomą decyzję. Skoro powołanie na stanowisko sędziego nie wymaga kontrasygnaty, to dziwnym zbiegiem okoliczności takiej kontrasygnaty wymaga akt powoływania sędziego w skład PKW, podejmowany na skutek współdziałania Prezydenta RP z prezesami TK, SN i NSA. Zwraca uwagę, że inne akty Prezydenta RP związane bezpośrednio z prawem wyborczym, to jest zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz zarządzenie referendum ogólnokrajowego są zwolnione z kontrasygnaty.

Omówienia wymaga także charakter współdziałania tych organów w toku podejmowania decyzji powołania lub odwołania członka PKW. Rozważenia wymaga kwestia czy prezydent jest związany wskazaniem prezesa sądu o powołanie sędziego w skład PKW albo jego wnioskiem o odwołanie go z tego składu. Ustawa w tej materii milczy. Brzmienie przytoczonych przepisów ordynacji dowodzi, że ustawa przyznaje prezesom tych sądów inicjatywę w tym zakresie, a więc uruchomienia procedury zmierzającej do wywołania takiego skutku prawnego. Dotychczas utarła się praktyka, że w procesie wskazywania kandydata uczestniczył dyskrecjonalnie przewodniczący PKW lub jeden z jego zastępców, poprzez sugerowanie wskazania kandydata najbardziej przydatnego do pracy w PKW, częstokroć mającego przygotowanie teoretyczne lub doświadczenie osobiste w działalności organów wyborczych. Utarł się także optymalny w takiej sytuacji uzus, iż tak wskazanego kandydata Prezydent RP powoływał automatycznie na członka PKW, ogłaszając swoje postanowienie w Monitorze Polskim (art. 36 ust. 7 Ordynacji).

Poza udziałem w procesie kreowania składu Państwowej Komisji Wyborczej wymienieni przedstawiciele władzy sądowniczej i wykonawczej nie uczestniczą już w czynnościach kreowania kierownictwa komisji oraz regulacjach jej wewnętrznego urzędowania, które ustawodawca pozostawia wewnętrznej autonomii PKW. Stosownie do art. 36 ust. 5 Ordynacji Komisja wybiera ze swego grona przewodniczącego i dwóch zastępców. Ustawa nie ustanawia kadencyjności kierownictwa komisji, jak też nie upoważnia komisji do uregulowania tych kwestii w drodze własnego regulaminu. W dotychczasowej praktyce komisji utarło się, że funkcję przewodniczącego komisja każdorazowo powierzała jednemu z sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zaś funkcje jego zastępców sędziom Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z momentem ukonstytuowania składu Komisja staje się w pełni samodzielnym i niezależnym oraz przygotowanym do działania organem państwowym, który swoją niezależność i niezawisłość czerpie także z konstytucyjnej pozycji wszystkich jej członków.²¹ Stosownie do uchwalonego przez siebie — na podstawie upoważnienia ustawowego — regulaminu PKW pracuje przede wszystkim na posiedzeniach, a także w inny sposób dostosowany do okoliczności i potrzeb (w okresie kampanii wyborczej, w dniu głosowania i w dniach następujących do czasu ogłoszenia wyniku wyborów)²².

²¹ Por. W. Sokolewicz, Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego (w) Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Wydawnictwo TK, Warszawa 2006.

²² Uchwała PKW z dnia 17 kwietnia 2003 w sprawie regulaminu PKW — Monitor Polski Nr 20, poz. 301.

Funkcję sekretarza PKW pełni Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, który uczestniczy w pracach komisji z głosem doradczym. KBW (z delegaturami terenowymi) jest organem wykonawczym komisji²³. Kierownik KBW jest powoływany i odwoływany przez Marszałka Sejmu na wniosek PKW. Dysponuje on samodzielnie wyodrębnionymi w budżecie państwa środkami finansowymi w części dotyczącej KBW, z których między innymi pokrywane są wydatki związane z bieżącą działalnością PKW, komisarzy wyborczych, KBW oraz zadania stałe związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendów, zlecane jednostkom samorządu terytorialnego (np. prowadzenie rejestru wyborczego). Dysponuje on także środkami finansowymi rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendów.²⁴ Decyzja ustawodawcy o powierzeniu Marszałkowi Sejmu, a więc organowi wewnętrznemu Sejmu kompetencji do powoływania i odwoływania kierownika KBW — organu wykonawczego i pomocniczego PKW nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego a może być jedynie traktowane jako relikw dawnej pozycji Sejmu jako najwyższego organu państwowego. Wyposażenie KBW w środki finansowe z budżetu państwa, prawo dysponowania tymi środkami na wskazane ustawowo cele oraz sposób kreowania jego kierownika czyni ten organ w istocie samodzielnym organem państwowym.

IV. Pozycja PKW w systemie organów państwowych

Aczkolwiek PKW jest samodzielnym organem państwowym, to z uwagi na jej ustrój, zadania i kompetencje nie sposób jednoznacznie zadekretować, gdzie należy ją uplasować w systemie organów państwowych. PKW niewątpliwie wyłamuje się z tradycyjnego podziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Dlatego też dla odpowiedzialnego zaklasyfikowania PKW w przyjętej przez konstytucję systematyce organów państwowych należy rozpatrzyć jej zależności i relacje do poszczególnych segmentów tej władzy, mając na uwadze, że ten podział władz nie występuje w postaci modelu idealnego.

1) Relacje z władzą ustawodawczą:

- przeprowadzanie wyborów do Sejmu i Senatu oraz wręczanie wybranym posłom i senatorom zaświadczenia o wyborze,
- przeprowadzanie wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wręczanie wybranym posłom zaświadczenia o wyborze,
- tworzenie z upoważnienia ustawowego aktów wykonawczych oraz uczestniczenie w tworzeniu takich aktów przez inne organy
- badanie, czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza ma wymagane poparcie społeczne,
- przedstawianie Marszałkowi Sejmu i Senatu informacji o wynikach wyborów wraz z propozycjami nowelizacji prawa wyborczego;

2) Relacje z władzą wykonawczą:

- Prezydent RP za kontrasygnatą Prezesa RM powołuje i odwołuje członków PKW,
- Prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego,
- Prezydent zarządza (za zgodą Senatu) referendum ogólnokrajowe,
- PKW przeprowadza wybory na urząd Prezydenta RP i wręcza wybranemu elektowi uchwałę stwierdzającą jego wybór,

²³ Art. 54 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

²⁴ Art. 57 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

- PKW współdziała w tworzeniu (opiniowanie i porozumiewanie się) rozporządzeń wykonawczych,
 - PKW współdziała z ministrem sprawiedliwości w sprawie powoływania i odwoływania sędziów na stanowisko komisarza wyborczego,
 - PKW przedstawia Prezydentowi RP informacje o realizacji ustaw wyborczych wraz z propozycjami ewentualnych zmian;
- 3) Relacje z władzą sądowniczą:
- prezesi TK, SN i NSA wskazują spośród sędziów tych sądów kandydatów do PKW,
 - komisarzami wyborczymi mogą zostać tylko sędziowie sądów powszechnych, SN i NSA,
 - PKW przedstawia SN sprawozdanie z wyborów i referendów ogólnokrajowych,
 - SN rozpoznaje protesty wyborcze,
 - SN bada ważność wyborów z udziałem przewodniczącego PKW,
 - SN rozpoznaje odwołania od uchwał PKW o:
 - odmowie rejestracji komitetu wyborczego,
 - odrzuceniu sprawozdania wyborczego z wyborów,
 - odrzuceniu informacji o sposobie wykorzystania subwencji przez partię polityczną,
 - odrzuceniu sprawozdania o źródłach pozyskanych środków i Funduszu Wyborczego partii politycznej,
 - PKW kieruje do Sądu Okręgowego w Warszawie wnioski o orzeczenie przypadku korzyści przyjętych przez komitet wyborczy z naruszeniem ustawy,
 - PKW występuje do sądu rejestrowego (Sąd Okręgowy w Warszawie) o skreślenie z rejestru partii, która nie złożyła sprawozdania finansowego,
 - kierownik KBW składa oświadczenie majątkowe Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Przytoczone rozwiązania ustrojowe czynią PKW samodzielnym organem państwowym, nie będącym elementem żadnego segmentu władzy państwowej. PKW nie jest organem władzy ustawodawczej, chociaż jest organem kolegialnym wyposażonym w uprawnienia do stanowienia samodzielnymi aktów wewnętrznych prawa wyborczego. PKW przeprowadzając wybory do parlamentu i wręczając zaświadczenia wybranym posłom i senatorom potwierdza legitymacje mandatu władzy ustawodawczej. Nie jest też członem tej władzy pomimo tego, że Marszałek Sejmu powołuje i odwołuje kierownika jej organu wykonawczego (KBW). PKW nie jest organem władzy wykonawczej, chociaż legitymizuje tę władzę przeprowadzając wybory powszechne Prezydenta RP i wręczając nowo wybranemu elektowi uchwałę stwierdzającą wynik wyborów, a Prezydent RP z udziałem Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków PKW. Nie jest częścią tej władzy pomimo tego, że uczestniczy w procesie tworzenia przez ministrów (Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Transportu, Ministra Gospodarki) aktów wykonawczych prawa wyborczego. Nie jest też organem władzy sądowniczej pomimo tego, że w jej składzie znajdują się tylko przedstawiciele władzy sądowniczej i podejmuje ona swoje rozstrzygnięcia przy zachowaniu procedur oraz w formie i treści zbliżonych do orzeczeń sądowych. Państwowa Komisja Wyborcza jest samodzielnym, niezależnym organem państwowym, wyposażonym w samodzielność budżetową, usytuowanym poza klasycznym podziałem władz, ale pozostającym w ścisłym współdziałaniu z każdą z tych władz. Biorąc to wszystko pod uwagę można śmiało postawić tezę, że ustrój i kompetencje przyznane PKW czynią ten organ organem ochrony i kontroli prawa.²⁵

²⁵ Po raz pierwszy taki aspekt działania PKW dostrzegł F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja* tamże s. 257.

V. Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa

1. Pojęcia organów ochrony prawnej i kontroli państwowej

a. Organy ochrony prawnej.

W literaturze przyjmuje się, że pojęcie ochrona prawna jest pojęciem szerszym niż pojęcie kontrola. Przez ochronę prawną rozumie się działalność wyspecjalizowanych organów polegającą na rozstrzyganiu sporów prawnych, badaniu czy prawo (przepis) zostało naruszone, kto je naruszył oraz na zastosowaniu określonych w ustawie konsekwencji prawnych.²⁶ Ochrona prawna polega na:

- realizacji norm prawnych (norm ustrojowych — określających ustrój, organizację, obowiązki, kompetencje; norm prawa materialnego — regulujących określone stosunki społeczne i ustalających właściwe zakazy i nakazy oraz sankcje; norm prawa procesowego — określających sposób postępowania przed organami w sprawach należących do ich właściwości),
- orzekaniu o skutkach prawnych zaistnienia określonych stanów faktycznych,
- wykonywaniu zapadłych orzeczeń,
- kontroli respektowania norm prawnych.

Dlatego w doktrynie organy ochrony prawnej klasyfikuje się jako²⁷:

- 1) organy rozstrzygające (orzekające), do których zalicza się przede wszystkim sądy i trybunały oraz organy quasi — sądowe,
- 2) organy kontroli legalności, do których zalicza się wszelkie specjalnie powołane i zorganizowane organy państwowe uprawnione do kontrolowania czy różne podmioty działają zgodnie z prawem (np. prokuratura, policja, Straż Graniczna itp.),
- 3) organy obsługi prawnej, do których zalicza się organy specjalnie powołane w celu udzielania pomocy prawnej i współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich (adwokatura, radcowie prawni, doradcy podatkowi, RPO).

W świetle przytoczonych kryteriów doktrynalnych PKW należy zaliczyć do drugiej grupy organów ochrony prawnej to jest do organów kontroli legalności.

b. Organy kontroli państwowej.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że organy kontroli państwowej cechują się następującymi parametrami:

- organizacyjną odrębnością i niezależnością od struktur rządowych,
- wysokim stopniem wyspecjalizowania fachowego,
- zorientowaniem działalności na kontrolę *sensu stricto*, to jest na ustalaniu stanu faktycznego, połączonego z egzekwowaniem odpowiedzialności personalnej, bez podejmowania środków korygujących stwierdzone nieprawidłowości²⁸.

Przyjmuje się, że wyposażenie organu państwowego w uprawnienie do władczego korygowania stwierdzonych nieprawidłowości jest uprawnieniem nadzorczym. Nadzór oznacza szczególną relację pomiędzy dwoma podmiotami w administracji publicznej w ramach której:

- organowi nadzorującemu przysługują prawne środki władczego oddziaływania na postępowanie i sytuację organu nadzorowanego,

²⁶ F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, wyd. Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 2001 r. s. 53—54

²⁷ Tamże, s. 55—56

²⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (wyd. 4), Liber, Warszawa 2000 s. 340.

- środki te określone są przez prawo i mogą być stosowane tylko i w zakresie prawem przewidzianym,
- stosowanie środków nadzoru nie może prowadzić do wyłączenia organu nadzorowanego w jego działalności²⁹.

Już w poprzednim porządku prawnym pojawił się bliski mi pogląd, że funkcja kontrolna posiada dwojaki charakter, a mianowicie jednocześnie władczy i niewładczy. Organ kontrolujący na podstawie wyników kontroli może nie tylko domagać się przeprowadzenia niezbędnej korekty działania organu kontrolowanego, ale także władczo wkroczyć w tę działalność poprzez uchYLENIE, zmianę lub zmodyfikowanie zakwestionowanych aktów lub czynności podmiotu kontrolowanego.³⁰ Wydaje mi się, że takie pojmowanie kontroli jest bardziej adekwatne do zakresu kontroli jaką sprawuje PKW.

Na tle przytoczonych rozważań doktrynalnych należało przystąpić do próby zaklasyfikowania PKW czy spełnia opisane kryteria organu ochrony prawnej i kontroli państwowej. Z przytoczonego wyżej art. 36 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu wynika, że PKW jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów. Z tego i innych przywołanych już przepisów wynika, że ustawodawca przyznaje PKW wyłączną kompetencję w sprawach przeprowadzania wyborów ogólnokrajowych i lokalnych oraz podejmowania w tych sprawach środków prawnych wobec podległych jej organów wyborczych, jak też organów jej nie podlegających, czyli usytuowanych na zewnątrz systemu organów wyborczych. Zadaniem PKW jest nie tylko sprawowanie wszelkich czynności organizatorskich związanych z przeprowadzaniem wyborów i referendum oraz ogłaszaniem ich wyników, ale także sprawowanie funkcji ochronnych praw wszystkich uczestników procesu wyborczego. Na pierwsze miejsce wysuwają się tutaj przede wszystkim podmiotowe prawa polityczne obywateli do czynnego i biernego prawa wyborczego. Art. 62 ust. 1 Konstytucji głosi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Art. 62 ust. 2 wyłącza prawa niektórych kategorii osób np. z powodu ukarania pozbawieniem praw publicznych albo ubezwłasnowolnienia. Wynika z tego, że czynne prawo wyborcze zostało uregulowane jednolicie bezpośrednio w konstytucji. Natomiast bierne prawo wyborcze zostało uregulowane zarówno bezpośrednio w konstytucji (na urząd Prezydenta RP, posłów i senatorów), lecz poza rozdziałem o wolnościach i prawach jednostki, jak też przez ustawodawcę zwykłego w wyborach do samorządu terytorialnego. W obu sytuacjach zarówno ustawodawca konstytucyjny jak i ustawodawca zwykły różnicują wymagania stawiane kandydatom do tych władz, co nie dezawuuje konstytucyjnego charakteru tego prawa³¹. W zorganizowanym porządku wyborczym, to podstawowe prawo podmiotowe, musi być potwierdzone właściwymi dokumentami urzędowymi. Takimi dokumentami są rejestr wyborców i spis wyborców.

2. Rejestr wyborców i spis wyborców

W Polsce każda gmina prowadzi — jako zadanie zleczone — rejestr wyborców obejmujący osoby stałe zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybiera-

²⁹ Tamże s. 325; por. H. Zięba-Załuca, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w konstytucji RP*, Rzeszów 2000 r.; M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (w) sądownictwo-administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980—2005*, wyd. NSA, Warszawa 2005 s. 39.

³⁰ J. Ziemiński, *Zagadnienia prawne systemu kontroli administracyjnej w PRL*, Lublin — Rzeszów 1977, s. 17.

³¹ Podmiotowe prawa polityczne (wyborcze) obywatela są mocno chronione przez prawo karne — rozdz. XXXI kk.

nia. Wyborca może być ujęty tylko w jednym rejestrze wyborców. Obywatele polscy zameldowani na pobyt stały na obszarze gminy są wpisywani do rejestru z urzędu.³² Obywatele państw Unii Europejskiej (nie będący obywatelami polskimi) oraz obywatele polscy stale zamieszkali na terenie gminy bez stałego zameldowania są wpisywani do rejestru na ich pisemny wniosek.³³ Osoby wpisane do rejestru wyborczego są po zarządzeniu wyborów (referendów) wpisywane do spisu wyborców. Na podstawie tego spisu przeprowadza się głosowanie.³⁴ Ustawodawca przyznaje Państwowej Komisji Wyborczej oraz każdemu wyborcy uprawnienie do kontrolowania prawidłowości prowadzenia rejestru wyborców oraz podejmowania określonych w ustawie środków prawnych.³⁵

Ustawodawca przyznaje PKW uprawnienia nadzorcze w sprawach prowadzenia i aktualizowania rejestru wyborców oraz sporządzania spisu wyborców. Ustawa wskazuje następujący katalog środków nadzorczych³⁶:

- 1) kontrolowanie prawidłowości prowadzenia i aktualizowania rejestru wyborców oraz sporządzania spisów wyborczych,
- 2) badanie zgodności danych rejestru i spisu z danymi ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego,
- 3) występowanie z urzędu do właściwych organów o wykreślenie z rejestru lub spisu osób które zostały wpisane z naruszeniem prawa,
- 4) gromadzenie i podawanie do publicznej wiadomości (raz na kwartał) informacji o liczbie wyborców objętych rejestrem,
- 5) podawanie do publicznej wiadomości, według gmin, informacji o liczbie wyborców wpisanych do spisów według stanu na dzień ich sporządzenia dla danych wyborów,

Użycie przez ustawodawcę w art. 43a ust. 1 Ordynacji przy wyliczeniu środków nadzorczych PKW sformułowania „w szczególności” dowodzi, że nie jest to katalog zamknięty. Ustawodawca dostrzega więc możliwość wykreowania w praktyce innych środków prawnych zapewniających skuteczne zrealizowanie zakładanego celu ustawy. Analiza wymienionych środków prawnych PKW dowodzi, że nadanie im przez ustawodawcę miana środków nadzorczych jest nieuprawnione. W katalogu tych środków za nadzorczy może jedynie uchodzić środek polegający na występowaniu PKW z urzędu o skorygowanie wpisów w rejestrze lub spisie wyborców. Nie jest to jednakże w żadnym razie środek *stricte* nadzorczy, gdyż nie polega na władcym wkraczaniu PKW w działalność organu prowadzącego rejestr i spis oraz korygowaniu jego działalności. Podkreślić należy, że adresem wystąpienia PKW będzie przede wszystkim właściwy organ gminy, a więc organ nie podlegający PKW, który może w takiej sytuacji zastosować się do wystąpienia PKW i wprowadzić wskazaną korektę do rejestru lub spisu wyborców, może jednakże wyraźnie odmówić zastosowania się do wystąpienia PKW, jak też milczeć i nie podejmować żadnych działań (bezczyność). W tych dwóch ostatnich sytuacjach PKW nie dysponuje żadnym bezpośrednim środkiem prawnym służącym przełamaniu nieprawidłowego zachowania organu gminy. Może jedynie wystąpić do wojewody o podjęcie właściwych działań nadzorczych wobec organu samorządu terytorialnego w trybie ustawy o samorządzie gminnym³⁷ albo wystąpić do wojewódzkiego sądu administracyjnego ze skargą na bezczynność organu

³² Art. 11 ust. 1, 2, 6 i 10 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

³³ Art. 11 ust. 7 i 8 oraz art. 12 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

³⁴ Art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

³⁵ Stosownie do art. 15 Ordynacji każdemu wyborcy przysługuje reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, a w przypadku jej nie uwzględnienia skarga do sądu rejonowego.

³⁶ Art. 39 ust. 1 pkt. 2 i art. 43 a ust. 1 i 2 Ordynacji.

³⁷ Rozdz. X ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm).

gminy. Pozostałe środki wymienione art. 43a ust. 1 pkt. 1 i 2 Ordynacji mają typowy charakter kontrolny i polegają jedynie na uprawnieniu PKW do badania stanu faktycznego prowadzenia rejestru i spisów wyborczych oraz ustalaniu czy odpowiadają one ustawowym wymaganiom. W efekcie mogą one oczywiście prowadzić do ustaleń, które spowodują konieczność zastosowania środka wymienionego w art. 43a ust. 1 pkt. 3, o którego skuteczności była wyżej mowa.

3. Środki prawne PKW w toku kampanii wyborczej

Przez pojęcie kampania wyborcza należy rozumieć całokształt przedsięwzięć wyborczych bądź referendalnych podejmowanych w czasie, miejscu i formie wyraźnie prawem określonych³⁸. Kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu prawnego zarządzającego wybory lub referendum, a kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania³⁹. Wszystkie ordynacje wyborcze wraz z przepisami wykonawczymi szczegółowo regulują prawa i obowiązki wszystkich podmiotów procesu wyborczego w zakresie organizowania, prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Ustawodawca określa przede wszystkim prawa i obowiązki organów wyborczych, komitetów wyborczych i kandydatów, a także innych podmiotów w tym organów państwowych i samorządowych. Zadaniem tych ostatnich jest tworzenie warunków do równoprawnego i niezakłóconego przebiegu kampanii wyborczej, jak też obowiązek podejmowania środków prawnych w przypadku naruszenia przepisów ustawy. Art. 39 ust. 1 pkt. 1 Ordynacji stanowi, że do zadań PKW należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Zadanie to odnosi się niewątpliwie do wszystkich etapów procesu wyborczego, a więc także do kampanii wyborczej. Zadaniem PKW jest nadzorowanie, czy podmioty uczestniczące w kampanii wyborczej respektują ustalone reguły gry wyborczej, aby wybory były uczciwe. Wydaje się, że sformułowanie „nadzorowanie” użyte w tym przepisie, w odniesieniu do uczestników kampanii wyborczej może być rozumiane tylko w znaczeniu potocznym, to jest jako obserwowanie (monitorowanie) tej kampanii. Ustawodawca nie wyposażył bowiem PKW w żaden szczególnie i skuteczny środek prawny umożliwiający jej władcze wkraczanie w działalność tych podmiotów i arbitralne korygowanie w każdym czasie niezgodnych z prawem działań uczestników kampanii wyborczej. W toku kampanii wyborczej PKW przysługuje w zasadzie tylko jeden ściśle związany z kampanią środek prawny. Jest to prawo do rozpatrywania skargi na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego na rozpowszechnianie audycji wyborczych przez elektroniczne media publiczne. Rozstrzygnięcie PKW w przedmiocie skargi w formie postanowienia jest ostateczne i wiąże kierowników mediów publicznych. Wynika z tego że ten środek prawny nie jest kierowany do uczestników kampanii wyborczej, ale do innego organu państwowego⁴⁰.

W toku kampanii komitety wyborcze — którym prawo przyznaje wyłączność na prowadzenie kampanii wyborczej — prowadzą intensywnie agitację wyborczą z wykorzystaniem wszelkich prawnie dopuszczalnych środków rozpowszechniania propagandy wyborczej (plakaty, ulotki, prasa, media elektroniczne, itp.). Agitacja wyborcza natomiast to pakiet podejmowanych w toku kampanii wyborczej różnorodnych przedsięwzięć propagandowych mających na celu pozyskanie poparcia wyborców dla prezentowanego programu wyborczego oraz kandydatów (agitacja pozytywna) albo w celu zniechęcenia wyborców do programu i kandydatów innego uczestnika kampanii wyborczej (agitacja nega-

³⁸ Por. F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze* s 65.

³⁹ Art. 85 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu; podobnie regulują te kwestie pozostałe ordynacje.

⁴⁰ Art. 183 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

tywna)⁴¹. Podczas tej kampanii dochodzi do gorących starć i konfliktów interesów, wymagających rozstrzygnięcia niezależnego organu państwowego. Jeżeli rozpowszechniane materiały wyborcze zawierają informacje nieprawdziwe kandydatowi oraz pełnomocnikowi komitetu wyborczego przysługuje samodzielne prawo ochrony naruszonych praw przed sądem okręgowym, w ekstraordynaryjnym trybie wyborczym, niezależnie od ewentualnego dochodzenia tych praw w trybie prawa prasowego, zwyczajnego postępowania cywilnego lub karnego⁴². Prawo wyborcze kładzie zatem nacisk na samodzielność podmiotów wyborczych w ochronie swoich praw, naruszonych w toku kampanii wyborczej. Prawo nie przewiduje natomiast w takiej sytuacji szczególnych środków prawnych PKW. To nie oznacza jednakże, że PKW jest całkowicie bezradna w sytuacji naruszenia prawa przez uczestników kampanii wyborczej. Wszystko zależy od czasu, charakteru i formy naruszenia prawa. Jeżeli np. jakiś komitet wyborczy zawiązał się przed dniem zarządzenia wyborów i wystąpił do PKW o jego rejestrację, to *eo ipso* PKW odmówi jego rejestracji, a jego dotychczasowe czynności w świetle prawa są bezskuteczne. Jeżeli komitet podejmuje czynności wyborcze przed lub po zakończeniu wyborów, a jego czynności wywołały określone skutki finansowe, to te zachowania zostaną negatywnie ocenione w toku kontroli sprawozdania finansowego z wyborów poprzez odrzucenie tego sprawozdania z wszystkimi ujemnymi konsekwencjami prawnymi tej decyzji, o czym dalej będzie mowa. Natomiast jeżeli PKW w związku ze swoim urzędowaniem poweźmie wiadomość o dopuszczeniu się przez jakikolwiek podmiot wyborczy czynu bezprawnego będącego wykroczeniem lub przestępstwem przeciwko wyborom, stypizowanego w kodeksie karnym lub ordynacji wyborczej to stosownie do postanowień właściwych procedur jest zobowiązana do powiadomienia o tym fakcie prokuratora lub policji oraz podjęcia czynności zapobiegających zatarciu śladów i dowodów przestępstwa⁴³. PKW może także samodzielnie oceniać zachowania niezgodne z prawem (rozmiar i stopień naruszenia), sygnalizować je podmiotom wyborczym, informować o tym za pośrednictwem mediów opinię publiczną, poddając w ten sposób zachowania podmiotu łamiącego prawo osądowi opinii publicznej. PKW może też zwracać uwagę właściwym organom państwowym i samorządowym na brak właściwej reakcji na przypadki naruszenia prawa. Jeżeli bezczynność takiego organu ma charakter bezprawny to PKW ma obowiązek zawiadamiać o tym właściwy organ państwowy.

Inaczej się natomiast przedstawia sytuacja, gdy prawo narusza organ bezpośrednio podległy PKW, a więc okręgowa komisja wyborcza lub komisarz wyborczy. W takiej sytuacji uruchamiane są instrumenty nadzorcze PKW. Informację o naruszeniu prawa przez te organy PKW uzyskuje w toku rozpoznawania skarg na ich działalność, bądź ustaleń własnych, ustaleń inspekcji PKW oraz w toku badania protokołów z wyborów⁴⁴. Jak rozległe są zadania tych organów w procesie wyborczym, tak rozległe są kompetencje PKW do wzruszania ich orzeczeń w trybie nadzorczym. W przypadku naruszenia przez te organy wyborcze prawa powszechnie obowiązującego lub wytycznych PKW,

⁴¹ Por. F. Rymarz, tamże s 65.

⁴² Art. 91 Ordynacji wyborczej do Sejmu; por. T. Domińczyk, Cywilna ochrona dóbr osobistych uczestników procesu wyborczego (w) Demokratyczne standardy...

⁴³ Art. 304 § kpk; por W. Koziulewicz, Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym — wybrane zagadnienia, Prokuratura i Prawo 2001 r., Nr 10 oraz tego autora (w): A. Wąsek, Komentarz KK — Część szczególna, t. II, Warszawa 2004 r.; R. Stefański, Przestępstwo korupcji wyborczej (art. 250 a kk.), Prokuratura i prawo, 2004 r. Nr 4; St. Zabłocki, O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum stypizowanych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego (w) Demokratyczne standardy...

⁴⁴ Art. 39 ust. 1 pkt 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 11 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin; por. A. Kisielewicz, Samorządowe prawo wyborcze, s. 45.

przysługują PKW dwa rodzaje rozstrzygnięć nadzorczych: po pierwsze rozstrzygnięcie kasacyjne polegające na uchyleniu orzeczenia organu wyborczego i przekazaniu sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania, a po drugie — rozstrzygnięcie nowelizacyjne polegające na uchyleniu orzeczenia organu wyborczego i rozstrzygnięcie przez PKW sprawy co do meritum (tylko w przypadku kontroli orzeczenia okręgowej komisji wyborczej)⁴⁵.

PKW przysługują także uprawnienia nadzorcze w procesie ustalania wyników wyborów. PKW jest zobowiązana do weryfikowania tych wyników po otrzymaniu z okręgowej komisji wyborczej protokołu ustalenia wyników wyborów w okręgu oraz protokołu wyborów posłów i senatorów. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wyników wyborów PKW podejmuje decyzję nadzorczą o zarządzeniu ponownego ustalenia przez komisję okręgową tych wyników⁴⁶.

4. Kontrola finansowania kampanii wyborczej

Prawo wyborcze zawiera cały kompleks zasad i przepisów regulujących finansowanie kampanii wyborczej. Niewątpliwie naczelne miejsce w hierarchii tych zasad i przepisów należy przyznać zasadzie jawności (przejrzystości) finansowania kampanii wyborczej. Tej zasadzie są podporządkowane inne zasady, które ją wzmacniają lub rozwijają. Należy tu przede wszystkim wymienić następujące zasady:

- finansowanie kampanii wyborczej należy do kompetencji właściwego komitetu wyborczego,
- komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami,
- wydatki komitetu są pokrywane z jego źródeł własnych,
- wydatki komitetu partii politycznej są finansowane z jej funduszu wyborczego,
- środki finansowe komitetu mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym,
- środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu tylko z dozwolonych źródeł i tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą,
- komitety wyborcze mogą wydatkować na kampanie kwoty ograniczone limitem,
- komitety prowadzą rachunkowość i przekazują PKW po wyborach sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych.

Te i inne zasady oraz przepisy prawa wyborczego zdają się tworzyć ciasny gorset, który wyklucza jakąkolwiek możliwość manipulacji finansowaniem kampanii wyborczej. Tak niestety nie jest, czego dowodzi każdorazowa kampania wyborcza. Kontrolowanie finansowania kampanii wyborczej nie rozpoczyna się z momentem przedłożenia przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego sprawozdania finansowego wraz opinią biegłego rewidenta i raportem albo z upływem terminu do przedłożenia tego sprawozdania (trzy miesiące od dnia wyborów)⁴⁸. PKW przez cały okres kampanii wyborczej, a nawet w okresie poprzedzającym zarządzenie wyborów monitoruje zachowania wszystkich podmiotów, które publicznie zapowiadają uczestnictwo w kampanii wyborczej. W tym celu gromadzi wszelkie informacje medialne, informacje organizacji społecznych, fundacji oraz obywateli, z których wynika, że takie podmioty rozpoczęły przedwcześnie kampanię wyborczą oraz poniosły określone koszty takiej kampanii. Te informacje są wykorzystywane w toku weryfikowania sprawozdań wyborczych.

⁴⁵ Art. 40 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 11 ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin.

⁴⁶ Art. 171 ust. 2 i 208 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

⁴⁷ Art. 107 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

⁴⁸ Art. 120 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

A1. Środki dowodowe PKW w toku kontroli sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych.

Ustawodawca sytuuje kontrolę PKW finansowania kampanii wyborczej na zewnątrz kontrolowanego podmiotu i ogranicza ją jedynie do weryfikowania opracowanego i przedłożonego przez kontrolowanego sprawozdania wyborczego wraz z załączoną do niego dokumentacją rachunkową. Jest to typowa kontrola legalności. Kontrola jest prowadzona przy pomocy ograniczonych i ściśle określonych w ustawie instrumentów prawnych i środków dowodowych. W toku kontroli PKW posługuje się następującymi instrumentami i środkami dowodowymi:

- biegłym rewidentem wybieranym z listy Krajowej Rady Biegłych Rewidentów, który przedstawia opinię i raport o sprawozdaniu wyborczym komitetu wyborczego⁴⁹,
- wezwaniem komitetu wyborczego do usunięcia wad sprawozdania lub udzielenia wyjaśnień w określonym terminie, jeśli PKW poweźmie wątpliwości co do prawidłowości sprawozdania,
- zleceniem sporządzenia niezbędnych ekspertyz i opinii dotyczących materii objętej sprawozdaniem,
- prawem żądania niezbędnej pomocy od organów państwowych (np. urzędu skarbowego, prokuratury, policji, CBA itp.), ale zakresu tej pomocy ustawa nie określa,
- ogłoszeniem sprawozdania wyborczego w Dzienniku Urzędowym RP Monitor Polski,
- rozpatrzeniem umotywowanych zastrzeżeń do ogłoszonych sprawozdań, zgłoszonych przez partie polityczne, komitety wyborcze oraz fundacje i stowarzyszenia, które zgodnie ze swoim statutem zajmują się analizą finansowania kampanii wyborczych⁵⁰.

PKW nie ma natomiast uprawnienia do swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego komitetu wyborczego, przeprowadzania oględzin jego składników majątkowych, oględzin wszelkich dokumentów związanych z jego działalnością, wzywania i przesłuchiwanie świadków itp.⁵¹ Ograniczenie uprawnień PKW w tym zakresie wynika prawdopodobnie z poszanowania ustrojowej pozycji partii politycznych, które są głównymi uczestnikami kampanii wyborczych i referendalnych.

A2. Pokontrolne środki prawne PKW.

PKW po zweryfikowaniu sprawozdania wyborczego — w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania — podejmuje orzeczenie w formie postanowienia:

- 1) o przyjęciu sprawozdania wyborczego bez zastrzeżeń,
- 2) o przyjęciu sprawozdania ze wskazaniem na jego uchybienia,
- 3) o odrzuceniu sprawozdania

Odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku naruszenia przez komitet wyborczy jednego z przepisów zamkniętego katalogu bezwzględnych przesłanek odrzucenia sprawozdania np. pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł lub wydatkowania środków na cele nie związane z wyborami⁵². Orzeczenia wymienione w punkcie 1 i 2 nie podlegają zaskarżeniu, mają więc charakter ostateczny i podlegają wykonaniu. Podkreślić należy, że jest dużym niedopatrzeniem ustawodawcy, że nie przewiduje wzruszenia ta-

⁴⁹ Art. 120 ust. 1—3 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

⁵⁰ Art. 122 ust. 2—5 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

⁵¹ Por. uprawnienia NIK określone w art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 Nr 13 poz. 59 ze zm.).

⁵² Art. 122 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu; podobne regulacje zawierają pozostałe ustawy wyborcze.

kich orzeczeń w drodze np. wznowienia postępowania kontrolnego, gdyby okazało się w toku prowadzonego — po podjęciu takiego orzeczenia — postępowania karnego albo karnego skarbowego, że komitet wyborczy rażąco naruszał przepisy o finansowaniu kampanii wyborczej. Postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania podlega zaskarżeniu w trybie skargi do Sądu Najwyższego⁵³. Orzeczenie Sądu Najwyższego o uznaniu skargi za zasadną nakłada na PKW obowiązek przyjęcia odrzuconego sprawozdania wyborczego.

B1. Skutki prawne przyjęcia albo odrzucenia sprawozdania wyborczego

Skutkiem prawnym przyjęcia sprawozdania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego jest prawo do dotacji podmiotowej z budżetu państwa, za każdy uzyskany mandat posła i senatora nie więcej jednak niż do wysokości uwidocznionych w sprawozdaniu wydatków oraz prawo (tylko w wyborach do Sejmu) do rocznej subwencji za każdy uzyskany ważny głos oddany na okręgowe listy kandydatów, jeżeli partia — startując samodzielnie — w skali kraju otrzymała co najmniej 3% ważnych głosów, a koalicja z jej udziałem uzyskała co najmniej 6%⁵⁴. Dotacje i subwencję wypłaca minister finansów.

Skutkiem prawnym *ex lege* odrzucenia sprawozdania wyborczego jest pomniejszenie należnej i obliczonej w sposób wyżej opisany dotacji o kwotę stanowiącą równowartość 3-krotnej wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych niezgodnie z ustawą oraz pomniejszenie należnej subwencji o taką samą kwotę, nie więcej jednak niż 75% należnej subwencji⁵⁵.

B2. Skutki prawne nie złożenia w terminie sprawozdania wyborczego

Skutkiem prawnym *ex lege* nie złożenia w terminie sprawozdania wyborczego z wyborów do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego, a więc uchylenia się od kontroli PKW jest pozbawienie komitetu wyborczego partii politycznej przysługującej mu dotacji i subwencji (w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego tylko dotacji), zaś komitetu wyborczego wyborców — dotacji. Pozostałe ustawy ordynacyjne nie przewidują żadnych konsekwencji odrzucenia lub nie złożenia sprawozdania.

C. Inne środki prawne PKW po przeprowadzeniu kontroli finansowania wyborów (referendów)

PKW sprawuje kontrolę legalności pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych przez komitet wyborczy. Wszystkie ustawy ordynacyjne przyznają PKW prawo inicjatywy procesowej a mianowicie kompetencję, a zarazem obowiązek do występowania do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o orzeczenie przepadku korzyści majątkowych pozyskanych przez komitet wyborczy z naruszeniem ustawy, a w przypadku ich zużycia lub utracenia przepadku ich równowartości. Korzyści te ulegają *ex lege* przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Postępowanie sądowe toczy się wówczas w trybie nieprocesowym, a Skarb Państwa jest reprezentowany przez właściwy urząd skarbowy⁵⁶.

⁵³ Art. 123 ust. 1—5 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

⁵⁴ Art. 28 i 29 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 o partiach politycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.); art. 100 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

⁵⁵ Art. 126 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

⁵⁶ Art. 127 Ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 84 d Ordynacji wyborczej do rad gmin; art. 101 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego; art. 87 f ustawy o wyborze Prezydenta RP.

Do kompetencji takiego urzędu należy wykonanie orzeczenia sądu o przepadku korzyści lub ich równowartości.

5. Kontrola finansowania partii politycznych

Kontrola finansowania partii politycznych obejmuje dwa aspekty ich działalności finansowej:

- 1) sposobu gromadzenia i wykorzystania przyznanej partii politycznej z budżetu państwa subwencji, o której była wyżej mowa. Zadaniem PKW jest zbadanie czy subwencja jest wykorzystana na cele wskazane w ustawie,
- 2) źródła pozyskiwania środków finansowych, w tym kredytów bankowych i warunkach ich uzyskania oraz wydatków poniesionych ze środków zgromadzonych przez partyjny Fundusz Wyborczy. Zadaniem PKW jest zbadanie czy partia polityczna utworzyła fundusz wyborczy w celu finansowania kampanii wyborczej oraz czy fundusz działa zgodnie z ustawą a także czy partia polityczna pozyskuje środki finansowe ze źródeł i na zasadach zgodnych z ustawą.

PKW sprawuje zatem kontrolę legalności tych dwóch aspektów działalności finansowej partii politycznej. Przedmiotem kontroli PKW jest informacja finansowa o otrzymanej subwencji i sprawozdanie o pochodzeniu środków finansowych oraz o wydatkach z Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym⁵⁷. Partia jest zobowiązana przedstawić PKW oba dokumenty finansowe najpóźniej do 31 marca każdego roku. Kontrolując te dokumenty PKW posługuje się identycznymi instrumentami i środkami dowodowymi jak w przypadku kontroli sprawozdania wyborczego, podejmuje też identyczne rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, to jest przyjęcie sprawozdania (informacji), przyjęcie ze wskazaniem uchybień i odrzucenie sprawozdania (informacji). Orzeczenia PKW o odrzuceniu sprawozdania bądź informacji są zaskarżalne w terminie 7 dni do Sądu Najwyższego. Orzeczenie SN o uznaniu skargi za zasadną skutkuje obowiązkiem PKW przyjęcia sprawozdania (informacji).

A1. Skutki prawne odrzucenia sprawozdania (informacji) partii politycznej

Skutkiem prawnym *ex lege* odrzucenia przez PKW informacji finansowej o otrzymanej subwencji lub niezłożenia przez partię takiej informacji w terminie jest utrata prawa do otrzymania subwencji przez rok następujący po roku, w którym odrzucono informację albo nie złożono informacji⁵⁸. Natomiast skutkiem prawnym odrzucenia przez PKW sprawozdania o źródłach pozyskanych środków finansowych oraz o wydatkach z Funduszu Wyborczego jest utrata prawa do otrzymania subwencji w następnych 3 latach. W obu przypadkach jest to swoista kara finansowa, gdyż w przeciwieństwie do typowej kary finansowej (majątkowej) polegającej na uszczupleniu faktycznego majątku ukaranego podmiotu, ta kara pozbawia partię polityczną jedynie spodziewanych korzyści z budżetu państwa, a więc swoistej promesy. Wynika z tego także, że ta kara stanowi utratę prawa do wypłaty subwencji należnej partii politycznej po przeprowadzonych wyborach. Jest to kara ściśle zsynchronizowana z kadencją parlamentu. Termin tej drugiej kary liczy się od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania albo kwartału, w którym Sąd Najwyższy skargę oddalił. Wynika z tego że te obie bardzo dolegliwe kary finansowe działają *ex lege* automatycznie. PKW, jak też jakikolwiek inny organ państwowy

⁵⁷ Art. 34 i 38 ustawy o partiach politycznych.

⁵⁸ Art. 34c ust. 1 pkt 1, 2 i 3 oraz art. 34 c ust. 2 ustawy o partiach politycznych.

nie ma uprawnienia ani do stosowania kary i określenia jej wysokości, ani dostosowania kary łącznej w przypadku zbiegu obu kar, ani określania początkowego i końcowego terminu tych kar. W związku z tym powstają liczne kontrowersje co do tego, w jaki sposób należy w praktyce rozwiązywać zachodzące kolizje normatywne. Przy zbiegu obu kar można rozważać zastosowanie różnych systemów kar, a przede wszystkim w tej sytuacji systemu kumulacji obu kar (sumowania kar), albo systemu absorpcji kar (pochłaniania kar przez karę najsurowszą). Termin rozpoczęcia biegu obu kar jest różny. Kara utraty subwencji za odrzucenie sprawozdania o pozyskanych środkach i wydatkach z Funduszu Wyborczego rozpoczyna swój bieg od początku kwartału po kwartale, w którym odrzucono sprawozdanie (oddalono skargę), zaś kara za odrzucenie informacji od początku roku kalendarzowego następującego po roku w którym odrzucono informację (nie złożono w terminie, oddalono skargę). Może się zdarzyć, że bieg obu kar nastąpi w tym samym terminie to jest od 1 stycznia następnego roku, gdy odrzucono oba dokumenty finansowe. Z reguły jednak termin rozpoczęcia kary za odrzucenie sprawozdania rozpocznie się wcześniej czyli od początku trzeciego a najpóźniej czwartego kwartału roku, w którym odrzucono sprawozdanie. Z przytoczonych rozważań wynika, że w przypadku odrzucenia obu dokumentów finansowych w tym samym roku kalendarzowym, jak też odrzucenia informacji finansowej w okresie kiedy biegnie kara za odrzucenie sprawozdania zachodzi faktycznie instytucja absorpcji kar, to jest pochłonięcia łagodniejszej kary rocznej przez karę surowszą utraty subwencji na trzy lata. Ustawodawca niestety nie rozstrzyga co się dzieje w sytuacji gdy sprawozdanie odrzucono w ostatnim roku kadencji Sejmu, bo kara mogłaby być ewentualnie wyegzekwowana tylko wtedy gdyby ukarana partia polityczna wystartowała w kolejnych wyborach i nabyła prawo do subwencji. Ten problem potęguje się wtedy, gdy partia nie startuje w kolejnych wyborach bądź startując w wyborach nie nabędzie uprawnienia do subwencji. Powstaje zatem kwestia czy taka niewykonana kara zawiśnie w próżni, kiedy upłynie termin przedawnienia jej wykonania i kto i kiedy może postanowić o umorzeniu kary. Jeżeli odrzucenie sprawozdania nastąpiło w pierwszym roku nabytego uprawnienia do subwencji to nie będzie problemu z wyegzekwowaniem tej kary finansowej, gdyż partia polityczna zostanie pozbawiona subwencji na okres całej kadencji Sejmu. Zachodzą natomiast poważne kontrowersje rozpoczynała swój bieg w drugim, trzecim i czwartym roku kadencji Sejmu. Wówczas powstają następujące wątpliwości: czy jest dopuszczalne egzekwowanie kary w następnej kadencji, gdy partia w wyborach uzyskała uprawnienie do subwencji co się dzieje gdy partia nie bierze udziału w kolejnych wyborach, bądź nie uzyskuje w takich wyborach prawa do subwencji albo takie prawo nabywa dopiero po upływie kilku kadencji, czy w takiej sytuacji egzekucja niewykonanej kary podlega zawieszeniu, na jaki okres i jaki organ o tym rozstrzyga, kiedy można podjąć zawieszone postępowanie i czy można wznowić egzekwowanie niewykonanej kary utraty subwencji, kiedy można umorzyć nieskuteczne postępowanie egzekucyjne i jaki organ o tym decyduje. Jest to katalog zbyt poważnych wątpliwości aby można je było usunąć w drodze twórczej interpretacji ustawy o partiach politycznych, dokonanej przez PKW lub Ministra Finansów, który wypłaca subwencję⁵⁹. Musimy mieć świadomość, że przepisy dotyczące kontroli legalności finansowania partii politycznych oraz finansowania wyborów i referendów mają charakter autonomiczny. Brak wyraźnej regulacji podniesionych kwestii jest oczywistym niedopatrzaniem ustawodawcy, a więc jest to wyraźna luka w ustawie. Skoro ustawodawca nie uregulował tych kwestii w ustawie ani też nie odesłał w sprawach nieuregulowanych do innych procedur, to jest zobowiązany do samodzielnego usunięcia tej dysharmonii w drodze legislacyjnej.

⁵⁹ Minister Finansów przekazuje należną partii na dany rok kalendarzowy subwencję na jej rachunek bankowy, po zatwierdzeniu wniosku przez PKW — art. 29 ust. 3 i 4 ustawy o partiach politycznych.

A2. Skutki prawne niezłożenia sprawozdania z pozyskanych przez partię środków finansowych

W przypadku nie złożenia w terminie do 31 marca każdego roku sprawozdania z pozyskanych środków finansowych Państwowa Komisja Wyborcza ma kompetencje i obowiązek do wystąpienia do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o wykreślenie wpisu tej partii z ewidencji partii politycznych. Sąd Okręgowy rozstrzyga w przedmiocie wniosku PKW postanowieniem, po przeprowadzeniu rozprawy⁶⁰. Prawomocne wykreślenie wpisu z ewidencji partii politycznych ma bardzo dolegliwe skutki dla partii, gdyż oznacza to jej śmierć jako osoby prawa publicznego.

B. Wniosek o orzeczenie przepadku korzyści majątkowych

Ustawy wyborcze stanowią, że korzyści majątkowe uzyskane przez komitet wyborczy z naruszeniem wyraźnie określonych przepisów ustawy wyborczej podlegają *ex lege* przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa⁶¹. Jeżeli korzyść majątkowa została zużyta lub utracona przepadkowi podlega jej równowartość. Podobnie postanawia ustawa o partiach politycznych⁶². Ustawodawca dyskwalifikuje przede wszystkim następujące korzyści majątkowe:

- pozyskane po dniu wyborów i wydatkowane po złożeniu sprawozdania wyborczego,
- środki nie pochodzące z Funduszu Wyborczego,
- środki nie gromadzone na rachunku bankowym,
- środki nie wpłacone na rzecz komitetu wyborczego czekiem, przelewem, lub kartą płatniczą,
- środki uzyskane z opłat od osób fizycznych ponad ustalony limit.

PKW sprawuje zatem kontrolę legalności pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych. Ustawy wyborcze przyznają Państwowej Komisji Wyborczej kompetencję do wystąpienia do Sądu Okręgowego w Warszawie, który jest sądem wyłącznie właściwym w tych sprawach, z wnioskiem o orzeczenie przepadku takich korzyści majątkowych. Ustawa nie określa terminu wystąpienia z takim wnioskiem, ale należy domniemywać że PKW jest zobowiązana uczynić to niezwłocznie po podjęciu orzeczenia w sprawie sprawozdania wyborczego. Postępowanie sądowe toczy się w trybie nieprocesowym. Ustawa o partiach politycznych natomiast nieco odmiennie reguluje postępowanie w tych sprawach. Otóż w terminie 60 dni od daty podjęcia przez PKW rozstrzygnięcia w przedmiocie sprawozdania o źródłach pozyskania środków i pozyskania środków z naruszeniem przepisów ustawy — partia polityczna może dobrowolnie dokonać wpłaty korzyści uzyskanej w sposób sprzeczny z ustawą (lub jej równowartości) na konto urzędu skarbowego właściwego dla siedziby partii. W przypadku beczynności partii politycznej w tym zakresie PKW występuje do ministra finansów z wnioskiem o wystąpienie do sądu z procesowym wnioskiem w tej materii. Wydaje mi się, że to rozwiązanie jest merytorycznie bardziej uzasadnione niż procesowa inicjatywa PKW. Minister finansów dysponuje bowiem całym aparatem urzędniczym przygotowanym nie tylko do reprezentowania interesów finansowych państwa przed sądem ale także, wyposażonym w uprawnienia do prowadzenia egzekucji administracyjnej. Można także zasadnie rozważać powierzenie inicjatywy w tym zakresie Prokuraturii Generalnej. Z tych względów, w tym kierunku powinny podążać zmiany w ustawach wyborczych.

⁶⁰ Art. 38c ustawy o partiach politycznych.

⁶¹ Art. 127 Ordynacji wyborczej do Sejmu; art. 84d Ordynacji wyborczej do rad gmin; art. 87f ustawy o wyborze Prezydenta RP.

⁶² Art. 39a ustawy o partiach politycznych.

6. Prowadzenie Rejestru Korzyści

Art. 12 ust. 8 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nakłada na PKW zadanie prowadzenia Rejestru Korzyści⁶³. W rejestrze, który jest jawny, są ujawniane korzyści uzyskiwane przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów, członków zarządów województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin i skarbników gmin oraz małżonków piastunów tych stanowisk. Osoby wyżej wymienione są zobowiązane w terminie 30 dni od zaistnienia przyczyny uzasadniającej zgłoszenie do rejestru poinformowanie PKW o tym fakcie. Do rejestru zgłasza się między innymi informacje o otrzymanych darowiznach od podmiotów krajowych i zagranicznych, jeżeli ich wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia, o wyjazdach krajowych i zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez taką osobę lub jej małżonka oraz o innych korzyściach majątkowych niezwiązanych z pełnioną funkcją o wartości przekraczającej wartość wyżej określoną itd. Podkreślić należy, że ustawa nakłada na PKW obowiązek prowadzenia Rejestru oraz podawanie raz w roku do wiadomości publicznej w odrębnej publikacji zawartych w nim informacji. PKW nie poręcza zatem prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu osób pełniących funkcje publiczne, a jedynie to, że wszystkie informacje zgłoszone do rejestru zostały w nim ujawnione. Ustawa nie przyznaje PKW żadnych środków prawnych służących kontroli prawdziwości dokonanego zgłoszenia, jak też wywiązania się z tego obowiązku. PKW pełni zatem w tym przypadku funkcje swoistego notariusza publicznego.

7. Weryfikowanie poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

W polskim porządku konstytucyjnym grupie obywateli w liczbie co najmniej 100 tysięcy, dysponujących czynnym prawem wyborczym przysługuje prawo ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej (art. 118 ust. 2 Konstytucji). Procedura legislacyjna wykonania tej inicjatywy przewiduje zadania dla PKW. Jeżeli Marszałek Sejmu poweźmie uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów pod obywatelskim projektem ustawy to jest zobowiązany do zwrócenia się do PKW o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana liczba podpisów. PKW ma 21 dni na dokonanie wymaganych czynności sprawdzających. Rozstrzygnięcie PKW w tej materii, podjęte w formie uchwały, ma charakter wiążący. Stwierdzenie, że pod projektem ustawy złożono wymaganą liczbę podpisów zobowiązuje Marszałka Sejmu do nadania biegu obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Stwierdzenie zaś mniejszej od wymaganej liczby podpisów zobowiązuje Marszałka Sejmu do odmowy nadania biegu takiemu projektowi⁶⁴.

Podsumowanie

W okresie 17-letniej działalności, Państwowa Komisja Wyborcza stała się w pełni niezależnym i niezawisłym organem państwowym, wysoce wyspecjalizowanym w sprawach organizowania, przeprowadzania i nadzorowania zarówno ogólnokrajowych jak i lokal-

⁶³ Tekst jednolity Dz. U z 2006 Nr 216, poz. 1584.

⁶⁴ Art. 12 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688).

nych akcji wyborczych i referendalnych, jak też organem wyspecjalizowanym w problematyce ochrony poszanowania praw podmiotowych uczestników procesów wyborczych oraz innych praw związanych z naruszeniem ogólnie pojmowanego prawa wyborczego. PKW stała się też organem wyspecjalizowanym w kontroli legalności finansowania wyborów i referendów oraz finansowania partii politycznych. W tym celu Państwowa Komisja Wyborcza została wyposażona w autonomiczne środki prawne. Wyposażenie PKW w kompetencje organizatorskie, prawotwórcze i rozstrzygające, jak też w nadzorcze i kontrolne środki prawne oraz w uprawnienia do podejmowania inicjatywy sądowej czyni z niej organ odpowiedzialny nie tylko za poszczególne procedury wyborcze lecz także za cały ład wyborczy. Wyraźnie wyartykułowane środki prawne przysługują PKW zarówno wobec podmiotów usytuowanych wewnątrz, jak i na zewnątrz systemu wyborczego. W systematyce organów kontroli państwowej i ochrony prawa, które dostąpiły rangi organów konstytucyjnych (rozdz. IX Konstytucji) uprawnienia PKW są najbliższe uprawnieniom Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W związku z tym w toku ewentualnych dalszych prac nad nowelizacją obowiązującej konstytucji należy rozważyć otwarcie zamkniętego w Konstytucji systemu stanowienia źródeł prawa i wyposażenie PKW w uprawnienia do stanowienia aktów wykonawczych prawa wyborczego powszechnie obowiązującego oraz zamieszczenie zasadniczych przepisów ustrojowych PKW bezpośrednio w konstytucji.

Literatura:

- B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne* wyd. C. H. Beck. Warszawa 1999 r.; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998 r.;
- A. J. Czaplicka, *System organów wyborczych i referendalnych w Polsce*, Warszawa 2000 r.;
- K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego (w) Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)*, Wydawnictwo KBW, Warszawa 2000 r.;
- K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC 2006 r.;
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (wyd. 4), Liber, Warszawa 2000 r.;
- St. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z 12 kwietnia 2001 — Ordynacja wyborcza*, Wydawnictwo SHOLAR, Warszawa 2001 r.;
- S. J. Jaworski, *Wybrane problemy prawa wyborczego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (w): Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo KBW, Warszawa 2005 r. oraz *Prawa studenta w wyborach i referendach*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa* nr 3/2005; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997* pod red. J. Bocia, Wrocław 1998 r.; *Polskie prawo konstytucyjne* pod red. W. Skrzydło, Wydawnictwo Marpol, Lublin 1998 r.;
- F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 2001 r.;
- F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda) w: Demokratyczne standardy...*;
- W. Sokolewicz, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego (w): Księga XX lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwa TK, Warszawa 2006;
- M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (w) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980—2005 r.*, Wydawnictwo NSA Warszawa 2005 r.;
- J. Ziemiński, *Zagadnienia prawne systemu kontroli administracyjnej w PRL*, Lublin — Rzeszów 1977 r.;
- A. Zoll, *Moje wybory (w) Demokratyczne prawo wyborcze...*; H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji RP*, Rzeszów 2000 r.

W SPRAWIE STATUSU PRAWNEGO WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA)

Wójt (burmistrz i prezydent miasta) uzyskuje umocowanie do sprawowania władzy publicznej bezpośrednio z rąk członków wspólnoty samorządowej. Na mocy ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹ — wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w tajnym głosowaniu (art. 2 ust. 1).

Ustawa przewiduje również odstępstwa od zasady wyboru wójta przez mieszkańców gminy. Wójta wybiera rada gminy wtedy, gdy w terminie przewidzianym do zgłaszania kandydatów nie zgłoszono żadnego kandydata lub zgłoszono tylko jednego i ten jeden nie uzyskał w wyborach bezpośrednich więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (art. 11 ust. 2, 4 i 7 ustawy). W razie niemożności wybrania wójta w drodze wyborów powszechnych rada gminy musi dokonać jego wyboru w nieprzekraczalnym, dwumiesięcznym terminie, liczącym od ustalonego dnia wyborów. Przekroczenie tego terminu pozbawia ją kompetencji do wyłonienia organu wykonawczego gminy. Wówczas Prezes rady Ministrów powierza osobie przez siebie wyznaczonej obowiązki wójta do końca kadencji (art. 11 ust. 9 ustawy).

W przepisach prawnych nie używa się konsekwentnie jednego tylko pojęcia dla ogólnego określenia statusu prawnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), obejmującego wszystkie jego uprawnienia, obowiązki i kompetencje. Ustawa o samorządzie gminnym mówi o funkcji wójta (art. 27, 29), a nawet urzędzie wójta (art. 29a ust. 1), o wykonywaniu zadań i kompetencji wójta (art. 28g ust. 1) albo o obowiązkach wójta (art. 29a ust. 1). Obok tych określeń ustawodawca posługuje się określeniem mandatu, najczęściej w kontekście wygaśnięcia tego mandatu (art. 28d ust. 1, 28e ustawy o samorządzie gminnym, art. 26 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta). O mandacie jest również mowa w art. 73 § 2 Kodeksu pracy. Przepis ten dotyczy stosunku pracy z wyboru. Ten najbardziej nietypowy ze stosunków pracy znanych polskiemu prawu pracy powiązany jest z mandatem w ten sposób, że powstaje wraz z udzieleniem mandatu i ustaje z wygaśnięciem mandatu. Mandat nie jest jednak instytucją prawa pracy lecz prawa publicznego (głównie konstytucyjnego). Stanowi rodzaj udzielonego w drodze wyborów pełnomocnictwa do reprezentowania w sprawowaniu władzy publicznej. W piśmiennictwie prawniczym jest definiowany bądź jako ogół praw i obowiązków przedstawiciela — reprezentanta politycznego, bądź też wężiej — jako samo umocowanie do działania w cudzym imieniu, udzielone aktem wyborczym². Pomijając w tym miejscu szersze rozważania w kwestii, które z tych

¹ Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.

² Szerzej na temat mandatu: M. Sobolewski: Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych, Kraków 1962, s. 175 i nast., G. Kruszeń: Mandat przedstawiciela, Państwo i Prawo z 1998 r., nr. 3, s. 15 i nast., A. Giedrewicz-Niewiński: Mandat pracownika samorządowego z wyboru (próba zdefiniowania), Praca i Zabezpieczenie Społeczne z 2006 r., nr 10, s. 9 i nast.

dwóch stanowisk bliższe jest mandatowi wójta, trzeba podkreślić, że ten mandat ma charakter przedstawicielski. Władza w jednostkach samorządowych należy bowiem do mieszkańców. Wspólnotę samorządową — gminę tworzą mieszkańcy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Przepis art. 1 ust. 2 tej ustawy stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową, czyli mieszkańców. Ci zaś sprawują władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Taki właśnie przedstawicielski model władzy samorządowej określono w Konstytucji RP (art. 16 ust. 1 i 2)³.

Status prawny wójta nie ogranicza się jednakże do publicznoprawnego stosunku reprezentacji politycznej. Wójt — mandatariusz jest również pracownikiem na stanowisku wójta i oba te stosunki prawne są obecnie nierozłączne (art. 2 pkt 1 lit. c ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych)⁴. Mają swe źródło w jednym i tym samym akcie prawnym — w wyborze. Rolę wiodącą odgrywa mandat. Stosunek pracy ma natomiast znaczenie posiłkowe. Stanowi rodzaj socjalnej gwarancji właściwego wykonywania zadań publicznych. Nie ma w związku z tym samodzielnego bytu prawnego. Jego trwanie podporządkowane jest mandatowi. Stosunek pracy z wyboru ustaje (rozwiązuje się) wraz z wygaśnięciem mandatu (art. 73 § 2 kodeksu pracy).

Mandat wójta ma obecnie wyraźnie określone ramy czasowe. Jest powierzany na okres kadencji. W myśl art. 26 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Jednakże po upływie kadencji wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta (art. 29 ust. 1 tej ustawy). Poprzednio zarząd gminy nie był wybierany na czas z góry określony. Czasokres jego funkcjonowania był jednak zdeterminowany kadencją rady gminy, jako że ustawa nakazywała nowowybranej radzie wybór zarządu w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, pod rygorem rozwiązania rady z mocy prawa (art. 28 ust. 1 i art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu poprzednio obowiązującym). W związku z tym w literaturze wyrażono nawet zapatrywanie, że ustawa samorządowa nie przewiduje kadencji zarządu⁶.

Nadawanie funkcjom organów, czy funkcjom pełnionym w organach jednostek samorządu terytorialnego ram czasowych w postaci kadencji ma związek z ich powierzaniem w drodze wyborów. Dzięki ograniczonemu w ten sposób mandatowi wyborcy mają możliwość korzystania, co pewien czas, z władzy przysługującej lokalnemu „suwerenowi”. Podejmują decyzje o tym, kto będzie na co dzień za nich tę władzę sprawował. W ten sposób ujawniają swoje aktualne preferencje polityczne oraz dokonują oceny i weryfikacji działalności dotychczasowych mandatariuszy⁷. Kadencyjność organów samorządowych może być zatem traktowana jako jedna z gwarancji demokracji lokalnej. Niemniej jednak konstytucyjne wymaganie przeprowadzania powszechnych i bezpośrednich wyborów samorządowych odnosi się jedynie do organów stanowiących: rady gminy, powiatu i sejmiku województwa samorządowego (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP). Wybór organów wykonawczych jednostek samorządowych przez ich organy stanowiące nie narusza więc konstytucyjnych standardów przedstawicielstwa.

³ Odmienny pogląd w kwestii mandatu pracownika samorządowego z wyboru (w tym wójta) zaprezentowała A. Giedrewicz-Niewińska: j.w., s.10. Uważa, że wójt reprezentuje na zewnątrz gminę jako osobę prawną, a nie wspólnotę samorządową.

⁴ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ M. Kosiński: Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy, *Samorząd Terytorialny* z 1996 r., nr 7—8, s. 1.

⁷ Po r. G. Kryszewski: Mandat przedstawiciela, *Państwo i Prawo* z 1998 r., nr 3, s. 24.

Kadencja wójta rozpoczyna się, co do zasady, w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy. Według art. 16 ustawy o samorządzie gminnym kadencja rady trwa cztery lata licząc od dnia wyboru. Ustawa o wyborze wójta nakazuje Prezesowi Rady Ministrów zarządzić wybory wójta wraz z wyborami do rad gmin (art. 5). Wójt uzyskuje zatem mandat w dniu wyborów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał odpowiedniej liczby ważnie oddanych głosów, wójt może uzyskać mandat dopiero w ponownym głosowaniu albo nawet po przeprowadzeniu losowania, a więc w terminie późniejszym niż termin wyborów do rady gminy (art. 4 ust. 1—5 i 9) ustawy o wyborze wójta). W każdym z tych przypadków powierzenie mandatu wiąże się bezpośrednio z aktem wyboru, co podkreśla, że źródłem umocowania wójta do sprawowania władzy w gminie jest przede wszystkim wola jej mieszkańców. W procesie wyboru istotną rolę odgrywa oczywiście również wola kandydata na mandatariusza. Do zgłoszenia kandydata do gminnej komisji wyborczej musi być bowiem dołączone jego pisemne oświadczenie o wyrażeniu zgody na kandydowanie (art. 99 ust. 2 ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików samorządowych⁸). Nieusunięta we właściwym terminie wada zgłoszenia w postaci braku tego oświadczenia skutkuje odmową rejestracji zgłoszenia (art. 106 ust. 1 Ordynacji), a wycofanie zgody na kandydowanie po zarejestrowaniu pociąga za sobą skreślenie z listy kandydatów (art. 12 ust. 1 ustawy o wyborze wójta). Mimo tego, że do powstania mandatu konieczne są dwa akty woli, nie ma podstaw, aby mandatowi wójta przypisywać pochodzenie umowne. Zgoda na kandydowanie i akt wyborczy nie stanowią elementów składowych jednego zdarzenia prawnego, w którym można by widzieć swobodną umowę. Mandat powstaje w wyniku jednostronnej, kolektywnej decyzji wyborców działających jako najwyższa władza w gminie, mającej niewątpliwie charakter publiczno-prawny, ocenianej pod względem ważności według wymagań określonych w Ordynacji wyborczej. Zgoda kandydata na wybór jest natomiast przesłanką skuteczności tego aktu.

Zbiorowy akt wyborczy znajduje potwierdzenie w postaci sporządzonego przez gminną komisję wyborczą protokołu wyników głosowania i wyników wyborów (art. 20 ust. 1 ustawy o wyborze wójta). Komisja niezwłocznie podaje protokół do publicznej wiadomości (art. 125 Ordynacji wyborczej w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o wyborze). Czynność ta nie wywiera jednak żadnych bezpośrednich skutków w sferze mandatu. Uzyskanie mandatu nie jest również uwarunkowane wydaniem przez gminną komisję wyborczą zaświadczenia o wyborze na wójta (art. 22 ustawy o wyborze), ani podjęciem przez sąd rozstrzygnięcia o ważności wyboru w związku z rozpoznaniem protestu wyborczego (art. 61 ust. 1 Ordynacji). Przepis art. 61 ust. 2 Ordynacji stanowi, że orzeczenie sądu o nieważności wyboru wójta zawiera jednocześnie stwierdzenie wygaśnięcia mandatu. Przypisanie unieważnieniu wyborów skutku w postaci wygaśnięcia mandatu wskazuje na zamiar podkreślenia, że o udzieleniu mandatu decyduje wyłącznie wola wyborców. Dlatego wybór dotknięty od początku poważną wadą prawną nie jest uważany za akt nieistniejący, czy niewywołujący żadnych skutków prawnych. Nie można bowiem orzekać o wygaśnięciu prawa lub stosunku prawnego w odniesieniu do prawa lub stosunku prawnego, który w ogóle nie powstał.

W myśl art. 62 ust. 3 Ordynacji wygaśnięcie mandatu następuje z dniem podania do publicznej wiadomości zarządzenia wojewody o przeprowadzeniu ponownych wyborów. Sądowe stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ma niewątpliwie charakter deklaracyjny. Należałoby więc przyjąć, że działa ze skutkiem *ex tunc*. A zatem połączenie wygaśnięcia mandatu z dniem upublicznienia zarządzenia wojewody o ponownych wyborach oznacza jedynie, że z tą chwilą następuje autorytatywne potwierdzenie wynikających z ustawy skutków

⁸ Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 ze zm.

prawnych nieważności wyborów. Zarówno unieważnienie wyborów, jak i wygaśnięcie mandatu następuje z mocą wsteczną, od chwili zaistnienia przesłanek wygaśnięcia. W wyborach uznanych za nieważne wójt uzyskuje mandat, tracąc go jednocześnie, ze skutkiem od dnia wyborów. Nieważny wybór jest wobec tego aktem wzruszalnym, nieważność nie ma charakteru bezwzględnej, nie jest równoznaczna z pierwotną bezskutecznością.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakładają ścisłego związku czasowego pomiędzy kadencją rady, kadencją wójta i mandatem wójta. Z art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady wtedy, gdy wójt został wybrany w dniu wyborów rady oraz wtedy, gdy wybór nastąpił później — w ponownym głosowaniu lub o wyniku wyboru rozstrzygnięto w drodze losowania. W dwóch ostatnich przypadkach kadencja wójta rozpocznie swój bieg mimo nieobsadzenia mandatu wójta. Jeżeli wyboru wójta dokonała rada gminy, kadencja wójta rozpoczyna się później niż kadencja rady gminy (art. 11 ust. 2, 4 i 6).

Uzyskanie mandatu trzeba odróżnić od prawnej i faktycznej możliwości jego wykonywania⁹. Ustawa o samorządzie gminnym wiąże to ze złożeniem przez wójta ślubowania wobec rady gminy. Zgodnie z art. 29a ust. 1 tej ustawy z tą chwilą wójt obejmuje swoje obowiązki.

Kadencja wójta upływa, co prawda, z dniem upływu kadencji rady gminy (art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie), ale ustawodawca nie wiąże z tym faktem zakończenia sprawowania mandatu. Upływ kadencji wójta nie został potraktowany przez prawo jako zdarzenie powodujące wygaśnięcie mandatu. Według art. 29 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt po upływie kadencji pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Pełnienie funkcji po upływie kadencji jest również sprawowaniem mandatu. Polega bowiem na wykonywaniu dotychczasowych kompetencji. Mandat wójta wygasa więc z dniem objęcia obowiązków przez jego nowo wybranego następcę. Taka regulacja ma na względzie zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej w gminie.

Ubiegającemu się o mandat wójta prawo stawia pewne warunki, które można określić jako przesłanki wybieralności. Przesłanki wybieralności są zwykle dalej idące niż przesłanki wybierania. Jest to oczywiste, albowiem podjęcie aktu polegającego na powierzeniu władzy przedstawicielowi nie wymaga aż takich „kwalifikacji”, jakie są potrzebne do jej sprawowania.

Według art. 3 ust. 2 ustawy bezpośrednim wyborze wójta prawo wybieralności wójta, burmistrza i prezydenta miasta (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, na której kandyduje. Kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie (art. 3 ust. 3). Bierne prawo wyborcze do rady gminy określają przepisy wspomnianej samorządowej Ordynacji wyborczej. Na podstawie art. 7 ust. 1—3 w związku z art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1 i 2 tej ustawy prawo wybieralności do danej rady gminy ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady i jest wpisany do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców.

Nie mają biernego prawa wyborczego do rady gminy osoby:

- 1) karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;
- 2) wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ścigane z oskarżenia publicznego;
- 3) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym;
- 4) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu;
- 5) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.

⁹ Po r. Z. Sypniewski i M. Szewczyk: Status prawny radnego, Zielona Góra 1999, s. 17.

Z przytoczonych przepisów prawnych wynika, że o wybór na stanowisko wójta (odpowiednio burmistrza i prezydenta miasta) może się ubiegać osoba, która jest obywatelem polskim i ukończyła 25 lat, jeżeli:

- 1) nie jest pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym;
- 2) nie jest pozbawiona praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu;
- 3) nie jest ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądowym;
- 4) nie została ukarana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;
- 5) nie wydano wobec niej prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego;
- 6) jednocześnie nie kandyduje na takie stanowisko w innej gminie.

Wymienione negatywne przesłanki biernego prawa wyborczego uniemożliwiają ubieganie się o wybór, a wybór dokonany mimo braku biernego prawa wyborczego nie jest nieważny z mocy prawa. W świetle art. 26 ust. 1 pkt 3 nieposiadanie biernego prawa wyborczego w chwili wyboru jest bowiem traktowane jako przesłanka wygaśnięcia mandatu.

Na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta oraz art. 5 ust. 1 Ordynacji samorządowej należałoby wnosić, że wymagania warunkujące posiadanie biernego prawa wyborczego powinny być spełnione najpóźniej w dniu wyborów (głosowania). Kandydowanie w wyborach wiąże się z dopełnieniem procedur wyborczych, obejmujących zgłoszenie i rejestrację kandydata w odpowiednim terminie, poprzedzającym dzień wyborów. Do zgłoszenia należy m. in. dołączyć pisemne oświadczenie kandydata o posiadaniu biernego prawa wyborczego (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o bezpośrednim wyborze). W świetle tego, co wyżej powiedziano oświadczenie o posiadaniu prawa wybieralności powinno uwzględniać dzień wyborów (głosowania), a nie dzień złożenia oświadczenia. Ubiegający się o wybór nie musi mieć więc ukończonych 25 lat w dniu zgłoszenia jego kandydatury do gminnej komisji wyborczej wraz z oświadczeniem o posiadaniu biernego prawa wyborczego. Podobnie m. zd. należałoby traktować przypadki dotyczące osób karanych za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, w których termin zatarcia skazania przypada po zgłoszeniu kandydata na wójta, a przed dniem wyborów. Z taką samą sytuacją możemy mieć do czynienia w razie warunkowego umorzenia postępowania karnego w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Warunkowe umorzenie postępowania następuje na okres próby (art. 67 § 1 Kodeksu karnego). Fakt, że upływ określonego w wyroku okresu próby przypada po dniu zgłoszenia kandydata, a przed dniem wyborów również nie pozbawia, m. zd., prawa do rejestracji i w konsekwencji prawa do kandydowania w wyborach. Można dodać, że te kwestie „międzyczasowe” nie zostały uregulowane dostatecznie jasno tak w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, jak i w Ordynacji samorządowej. Problem jest jednak ważny, ponieważ dotyczy korzystania z mającego konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego. W dodatku uchwała gminnej komisji wyborczej odmawiająca rejestracji kandydata z powodu niespełnienia warunków wybieralności na dzień zgłoszenia nie podlega kontroli sądowej. Z przepisów 2 ust. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta w związku z art. 106 ust. 2 Ordynacji samorządowej wynika, że od takiej uchwały przysługuje jedynie odwołanie do komisarza wyborczego. Od postanowienia komisarza wyborczego wydanego w wyniku rozpatrzenia odwołania nie przysługuje środek zaskarżenia¹⁰. Zamknięcie w ten sposób drogi sądowej w sprawie dotyczącej biernego prawa wyborczego może narazić się na zarzut niezgodności z Konstytucją (45 ust. 1 i art. 77 ust. 2).

¹⁰ W tej kwestii: F. Rymarz [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz Samorządowe prawo wyborcze, Warszawa 2006, s. 490.

Według ustawy o bezpośrednim wyborze wójta przesłanką biernego prawa wyborczego na stanowisko wójta jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Biernie prawo wyborcze należy do kategorii praw politycznych, jako że jego treścią jest ubieganie się o udział w sprawowaniu władzy publicznej. Obywatelstwo stanowi kategorię prawną, określającą stosunek jednostki do państwa, w tym jej prawa i obowiązki wobec tej wspólnoty politycznej. Państwo jest dobrem wspólnym obywateli, a więc niejako z powodów naturalnych z uprawnień wynikających z przynależności do państwa korzystają przede wszystkim jego obywatele¹¹. W szczególności dotyczy to praw politycznych, które są wyrazem najbliższych związków obywatela z państwem. Stąd prawo do udziału w sprawowaniu władzy publicznej jest tradycyjnie rezerwowane dla obywateli danego państwa¹². Stanowi to powszechną praktykę w państwowych porządkach prawnych i znajduje potwierdzenie w prawie międzynarodowym.

Konstytucja RP przyznaje w art. 62 ust. 1 prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, obywatelowi polskiemu. Regulacja ta nie obejmuje biernego prawa wyborczego do władz samorządowych. Prawo ubiegania się o funkcje czy stanowiska w organach jednostek samorządowych stanowi jednakże materię konstytucyjną. Mieści się bowiem w dyspozycji art. 60 Konstytucji RP, według którego obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W piśmiennictwie prawniczym i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęciu „służby publicznej” przypisuje się szeroki zakres treściowy, obejmując nim ogół stanowisk w organach władzy publicznej, w tym m. n. w pochodzących z wyborów organach stanowiących samorządu¹³. Nie ulega zatem wątpliwości, że sprawowanie funkcji wójta w sposób zawodowy, w ramach stosunku pracy, jest służbą publiczną w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP.

Polska jest członkiem Unii Europejskiej. W ramach Unii obowiązuje zasada swobodnego przepływu osób. W związku z tym art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stanowi, że każdy obywatel Unii zamieszkały na terenie Państwa Członkowskiego, którego nie jest obywatelem posiada prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w Państwie Członkowskim, na którego terenie przebywa, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to będzie wykonywane zgodnie ze szczegółowymi ustaleniami przyjętymi przez Radę działającą jednomyślnie, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; ustalenia te mogą przewidywać ograniczenia uzasadnione problemami poszczególnych państw członkowskich.

Rada Unii przyjęła dyrektywę 94/80/EC z 19 grudnia 1994 r. określającą szczególne zasady korzystania z prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych dla obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami¹⁴. W dyrektywie podkreślono, że przyznanie praw wyborczych w wyborach lokalnych obywatelom innych państw członkowskich Unii wiąże się z wprowadzeniem obywatelstwa

¹¹ Po r. A. Wróbel: Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne, [w:] Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne, Zakamycze 2002 r., s. 152.

¹² S. Konopacki: Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Łódź 2005, s. 24., a także M. Dąbrowski: Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej, Państwo i Prawo nr 2 z 2005 r., s. 64.

¹³ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK-A z 2002 r., nr 2, poz. 2, a także: Z. Witkowski: Prawo dostępu do służby publicznej w: Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Wolności i prawa polityczne, t. III, Zakamycze 2002 r., s. 192 i nast., M. Jabłoński: Prawo dostępu do służby publicznej w: Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP pod. red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002 r., s. 628 i nast.

¹⁴ Dz. Urz. 1994, L 368.

Unii i jest następstwem prawa do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania zagwarantowanego w art. 8a TWE (obecnie art. 18 TWE). Niemniej jednak w art. 5 ust. 3 dyrektywy dopuszczono możliwość zastrzeżenia przez Państwa Członkowskie, że tylko jego obywatele mogą pełnić wybieralny, bądź niewybieralny urząd kierownika, zastępcy lub członka organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc polska ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest pod tym względem zgodna z prawem unijnym.

Z racji tego, że według polskiego prawa wykonywanie mandatu wójta wiąże się z posiadaniem statusu pracownika, wymaganie legitymowania się obywatelstwem polskim powinno być również ocenione z punktu widzenia art. 39 TWE. Przepis ten reguluje kwestie dotyczące swobody przemieszczania się pracowników w ramach Wspólnoty. Według art. 39 ust. 2 TWE swobodny przepływ pracowników obejmuje zniesienie wszelkich form dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy i zatrudnienie pracowników pochodzących z Państw Członkowskich. W art. 39 ust. 4 zawarto jednakże zastrzeżenie, że art. 39 ust. 1—3 TWE nie dotyczy zatrudnienia w służbie publicznej (w administracji publicznej). Traktat nie definiuje pojęcia „zatrudnienia w służbie publicznej”. Nie odsyła też w tym zakresie do prawa krajowego. Kryteria kwalifikowania zatrudnienia do służby publicznej na użytek stosowania tego przepisu wypracowano w orzecznictwie ETS. Tak np. w wyroku ETS z 3 lipca 1986 r. w sprawie 66/85 Deborah Lawrie-Blum Trybunał stwierdził, że pojęcie zatrudnienia w służbie publicznej powinno być ograniczone do stanowisk, których treścią jest wykonywanie czynności z zakresu administracji publicznej. Jest to wykonywanie uprawnień przyznanych przez prawo publiczne, wypełnianie funkcji mających na celu ochronę ogólnych interesów państwa lub innych władz publicznych, co wymaga określonej lojalności wobec państwa ze strony osób te funkcje sprawujących oraz wzajemności praw i obowiązków, która wynika z więzi obywatelstwa¹⁵.

Stanowisko wójta niewątpliwie tym kryteriom odpowiada, a zatem wymaganie od kandydata na wójta obywatelstwa polskiego jest uzasadnione również w świetle art. 39 ust. 4 TWE.

Kandydat na wójta nie musi, w myśl art. 3 ust. 2 ustawy o wyborze wójta, stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje. Przepis ten nawiązuje w pewien sposób do treści do art. 5 Ordynacji, który uzależnia możliwość wyboru do rady gminy od stałego zamieszkania na obszarze działania tej rady. Nie jest przez to jasne, czy zwolnienie kandydata na wójta od wymagania, które spełniać musi kandydat ubiegający się o mandat radnego oznacza całkowite pominięcie kwestii jego zamieszkania na obszarze danej gminy, czy też musi on tam mieszać przynajmniej czasowo.

W Europie wymaganie zamieszkania na obszarze działania władzy lokalnej, do której się kandyduje jest dość powszechne. Nieraz towarzyszy mu limit czasowy zamieszkania przed wyborami. Alternatywą dla tego wymagania bywa też np. płacenie lokalnych podatków w danej gminie, czy zwiążanie z nią podstawowym miejscem pracy. Wymaganie pewnych wcześniejszych związków kandydata do władzy lokalnej ze społecznością lokalną wynika niejako z istoty funkcjonowania społeczności lokalnych. Liczą się w nich przede wszystkim więzi oparte na wspólnocie zamieszkania. Wszak to mieszkańcy tworzą samorządną wspólnotę gminną (art. 1 ustawy samorządowej). Ten element sprzyja niewątpliwie wzajemnej identyfikacji władzy gminnej z jej mieszkańcami i mieszkańców z władzą.

¹⁵ Patrz też m. in.: wyrok ETS z 30 września 2003 r. w sprawie C-405/01, w szczególności zaś opinia Adwokata Generalnego C. Stix-Hacel, <http://europa.eu.int/eur-lex/>.

Rezygnacja z wymagania zamieszkania może ułatwić rozwiązanie problemu braku odpowiedniego miejscowego (własnego) kandydata na to stanowisko. Oddanie władzy w gminie w ręce osoby pochodzącej spoza tej gminy osłabia jednakże ideę samorządności. Wójt z zewnątrz jest raczej pracownikiem „najemnym”, a nie osobą podejmującą się te funkcji z potrzeby działania na rzecz swojej wspólnoty. Takie rozwiązanie wzmacnia również rolę partii politycznych w wyborach gminnych. To głównie partie polityczne, a nie społeczności lokalne, będą zgłaszać kandydatów spoza gminy.

Do tej samej kategorii warunków wybieralności wójta należy warunek jednoczesnego niekandydowania na wójta w innej gminie (art. 3 ust. 3 ustawy o wyborze). Prawo nie stawia jednak przeszkód dla jednoczesnego kandydowania w wyborach wójta i w wyborach do rady gminy, bądź też w wyborach wójta i wyborach do organu stanowiącego innej jednostki samorządowej. Nie jest natomiast dopuszczalne jednoczesne kandydowanie w wyborach wójta, do rady gminy i np. do rady powiatu, ze względu na treść art. 8 ust. 1 Ordynacji, według którego można kandydować tylko do jednego z organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Inną sprawą jest zaś możliwość łączenia tych funkcji.

Warunki korzystania z biernego prawa wyborczego w wyborach wójta trzeba rozpatrywać w świetle charakterystycznej dla demokratycznych systemów wyborczych zasady powszechności praw wyborczych¹⁶. Obowiązuje ona również w wyborach wójta. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy o wyborze wójta stanowi, że wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Można powiedzieć, że powszechność praw wyborczych jest miarą ich demokratyzacji. Stąd ograniczenia prawa wybierania i wybieralności w postaci tzw. cenzusów dotyczących np. płci, rasy, sytuacji materialnej, czy wykształcenia należą obecnie do przeszłości¹⁷. Nie uznaje się natomiast za cenzusy wyborcze tych ograniczeń praw wyborczych, które mają charakter niejako naturalny, nie są wyrazem dyskryminacji lecz stanowią gwarancje racjonalności aktu wyborczego¹⁸. Nie ma zatem charakteru dyskryminacyjnego pozbawienie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta np. osoby ubezwłasnowolnionej prawomocnym orzeczeniem sądowym, czy warunkowanie prawa wybieralności w tych wyborach ukończeniem 25. roku życia. Nie sposób też uznać za dyskryminujące pozbawienie prawa wybieralności osób karanych za przestępstwa albo osób wobec których warunkowo umorzono postępowanie karne.

Można by nawet rozważać, czy wymagania stawiane kandydatom na wójta są wystarczające. Charakter i zakres kompetencji wynikających z mandatu uzasadniają pytanie, czy te wymagania obejmujące kwalifikacje merytoryczne i etyczno-moralne nie powinny być co najmniej takie, jakie stawia się pracownikowi samorządowemu, wykonującemu zadania administracji samorządowej. Co prawda system demokratycznych wyborów politycznych z istoty nie zakłada ani nie wymaga kwalifikacji i kompetencji. Nie oznacza to jednak, że ta reguła ma obowiązywać bez ograniczeń. Nie zawsze wola wyborców powinna stanowić wystarczającą i dostateczną podstawę piastowania określonych funkcji publicznych. Piastowanie urzędu, w szczególności takiego, jaki powierza się wójtowi, nie polega wyłącznie na sprawowaniu władzy politycznej lecz również na administrowaniu i gospodarowaniu majątkiem publicznym. Nie może się obyć bez odpowiedniej wiedzy, doświadczenia i kwalifikacji etyczno-moralnych. Zwłaszcza te ostatnie są dość powszechnie traktowane jako standard w życiu publicznym. Upatruje się w nich remedium na pa-

¹⁶ Szerzej: J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 45 i nast.

¹⁷ A. Jarecka: *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 29.

¹⁸ Por. na ten temat: A. Jarecka: *j.w.*, s. 32.

tologiczne zjawiska korupcji, czy nepotyzmu, nieobce środowiskom samorządowym. Z tego powodu np. w Anglii nie ma zdolności kandydowania do władz samorządowych m.in. osoba, która w okresie 5 lat poprzedzającym wybory została skazana na karę pozbawienia wolności w wymiarze nie mniejszym niż trzy miesiące, bez względu na jej ewentualne zawieszenie, osoba skazana za nadużycia i praktyki sprzeczne z prawem, a także osoba uznana przez sąd za bankruta.

Ustawą o wyborze wójta wprowadzono zasadę, że wójt, bez wyjątku, sprawuje swój mandat będąc pracownikiem urzędu gminy. To oznacza, że powinien spełniać również przewidziane ustawą z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 ze zm.) wymagania stawiane pracownikom samorządowym. Według art. 3 ust. 1 pkt 3 i 4 tej ustawy pracownikiem samorządowym może być osoba, która posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku oraz posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na tym stanowisku. Ze względu na ścisły związek mandatu wójta z jego zatrudnieniem w ramach stosunku pracy prawne wymagania w zakresie zatrudnienia są jednocześnie faktycznymi warunkami wybieralności na to stanowisko. Rada Ministrów upoważniona do określenia wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych (art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych) nie wypełniła jednak tej powinności w stosunku do wójta (burmistrza i prezydenta miasta). Rozporządzenie RM z 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich¹⁹ nie przewiduje bowiem w stosunku do tych osób żadnych wymagań w zakresie wykształcenia, umiejętności zawodowych i stażu pracy.

Od omawianej kategorii wymagań warunkujących uzyskania mandatu wójta trzeba odróżnić inne, określane wspólnym mianem *incompatibilitas*, oznaczającym zakazy łącznego sprawowania określonych urzędów i funkcji. Nie stanowią one ograniczenia biernego prawa wyborczego, nie decydują o zdolności do kandydowania i nie stoją na przeszkodzie ubiegania się o mandat lecz odnoszą się do sytuacji zaistniałej po wyborze (po uzyskaniu mandatu) i w konsekwencji zmuszają do wyboru pomiędzy mandatem a dotychczasowym zatrudnieniem, funkcją bądź zajęciem²⁰.

Institucja *incompatibilitas* stanowi wyraz powszechnie akceptowanych wymagań stawianych funkcjonariuszom władzy publicznej. Ma powszechne zastosowanie w systemach demokratycznych, w stosunku do osób sprawujących władzę zarówno na szczeblu ogólnopaństwowym, jak i lokalnym. Jest traktowana jako gwarancja należytego wywiązywania się z obowiązków mandatariusza. Chroni przed uwikłaniem w powiązania i sprzeczności interesów wynikające z jednoczesnego łączenia różnych ról społecznych, mogące rzutować na niezależność wykonywania mandatu, podważać autorytet sprawowanej władzy, czy bezstronność i uczciwość jej piastuna. We współczesnych demokracjach szczególną uwagę przywiązuje się bowiem do etycznych aspektów życia publicznego, domagając się przestrzegania w nim reguł jawności, bezinteresowności, uczciwości.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy samorządowej funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z: 1) funkcją wójta lub zastępcy w innej gminie, 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, 3) zatrudnieniem w administracji rządowej, 4) mandatem posła lub senatora. Ponadto do wójta i jego zastępców ma odpowiednio zastosowanie przepis art. 24e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zakazujący radnym podejmowania dodatkowych

¹⁹ Dz. U. Nr 146, poz. 1223 ze zm.

²⁰ L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa 1999, s. 192.

zajęć i otrzymywania darowizn które mogą podważać zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Ograniczenia te służą podkreśleniu odrębności i samodzielności gminy zarówno w stosunku do organów administracji państwowej, jak i wobec innych jednostek samorządu terytorialnego. Są również potwierdzeniem konstytucyjnego modelu podziału władzy. W nakazie powstrzymywania się od pewnych, dodatkowych zajęć można również upatrywać — poza ochroną przed utratą zaufania wyborców — wyraz preferencji dla pełnego, zawodowego poświęcenia się obowiązkom mandatariusza.

Funkcję wójta można pełnić w tym samym czasie tylko w jednej gminie. Tej zasady strzegą, jak widać, aż dwa ograniczenia: niedopuszczalności jednoczesnego kandydowania w wyborach wójta w dwóch różnych gminach (niewybieralności) i niedopuszczalności łączenia tej funkcji z taką samą funkcją w innej gminie. To podwójne obwarowanie wynika z faktu, że zakaz, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta odnosi się wyłącznie do kandydowania w wyborach powszechnych. Z tego względu zapobieżenie sytuacji, w której ta sama osoba zastałaby wybrana wójtem w dwóch gminach w różnym trybie — w jednej w wyborach powszechnych w drugiej przez radę gminy wymaga dodatkowego zakazu łączenia tych funkcji w dwóch różnych gminach.

Wójt nie może również łączyć swej funkcji z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten wiąże się z miejscem zatrudnienia, a nie rodzajem pracy i nie podlega ograniczeniom terytorialnym. Wójt nie może zatem jednocześnie pracować na jakimkolwiek stanowisku u pracodawcy — w jednostce organizacyjnej, przynależnej do administracji rządowej. Prawo nie definiuje pojęcia „administracji rządowej”, chociaż często się nim posługuje. W piśmiennictwie prawniczym przypisuje się mu węższą albo szerszą treść, rozumiejąc przez to odpowiednio system podmiotów — organów i urzędów — wchodzących w skład jednej struktury administracyjnej (definicja podmiotowa) albo wszystkie jednostki organizacyjne państwa, wykonujące zadania i mają kompetencje w sferze polityki ustalonej i wytyczanej przez rząd (definicja przedmiotowa)²¹. Ustalając treść tego pojęcia należałoby w pierwszej kolejności odwołać się do regulacji konstytucyjnych. Na podstawie rozdziału VI konstytucji traktującego o Radzie Ministrów i administracji rządowej do administracji rządowej można zaliczyć wszystkie te organy administracji publicznej, w stosunku do których Rada Ministrów ma kompetencje kierownicze (art. 146 ust. 3). Dodatkową wskazówkę stanowi treść art. 153 konstytucji stanowiącego, że w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Szczegółowe regulacje dotyczące służby cywilnej zawiera ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 170, poz. 1218). Obejmują one określenie urzędów administracji rządowej, zatrudniających pracowników tworzących korpus służby cywilnej (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy).

Z przepisu art. 27 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zakazującego łączenie funkcji wójta z zatrudnieniem w administracji rządowej, a nie w organach, czy urzędach administracji rządowej można wyprowadzić wniosek, że chodzi tu o administrację rządową w szerokim, przedmiotowym znaczeniu, a więc o państwowe jednostki organizacyjne o różnym statusie prawnym, wykonujące zadania i kompetencje ze sfery władztwa publicznego²².

Zakaz o którym mowa w art. 27 pkt 3 ustawy samorządowej dotyczy zatrudnienia w administracji rządowej. Pojęcie zatrudnienia należy bardziej do języka ekonomii niż

²¹ Na ten temat: A. Wiktorowska [w:] *Opinie w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej* (art. 103 Konstytucji RP), *Przegląd Sejmowy* z 1997 r., nr 6, s. 101 i J. Jagielski [w:] *Opinie w sprawie niepołączalności mandatów przedstawicielskich*, *Przegląd Sejmowy* z 2002 r., nr 2, s. 104.

²² A. Wiktorowska: j.w., s. 103.

prawa i dlatego nie ma, po za pewnymi wyjątkami²³, ściśle określonej treści prawnej. Mając na uwadze, że wszelkiego rodzaju zakazy powinny być raczej wąsko interpretowane należałoby jednak m. zd. omawianym zakazem objąć wszystkie prawne formy stałego zarobkowania, a więc nie tylko najczęściej kojarzone z tym pojęciem zatrudnienie w ramach stosunku pracy, lecz również zatrudnienie na podstawie stosunku służbowego, czy umowy cywilnoprawnej (np. umowy zlecenia). Podstawy do takiego wnioskowania daje sama ustawa o samorządzie gminnym. Ustawodawca zakazuje radnemu łączenia mandatu z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub pełnieniem funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej (art. 24a ust. 1 i 2). Radny nie może też wykonywać pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 24d). W jednej ustawie, w ramach regulacji dotyczących tej samej instytucji prawnej (*incompatibilitas*) posłużono się więc różnymi pojęciami: wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, pełnienia funkcji i zatrudnienia. Z tego względu na gruncie tej ustawy pojęcia zatrudnienia nie można identyfikować wyłącznie z wykonywaniem pracy w ramach stosunku pracy. Dopuszczalne jest natomiast uznanie go za określenie zbiorcze, obejmujące wszystkie prawne formy pracy najemnej. Można dodać, że umowy cywilnoprawne są często wykorzystywane w celu stałego zarobkowania, a zatem nieuznanie ich w omawianym przypadku za formę zatrudnienia stwarzałoby nieuzasadnioną lukę, pozwalającą na obchodzenie omawianego zakazu.

Wójt nie może łączyć wykonywania swej funkcji z zatrudnieniem w administracji rządowej rozumianym w sensie czynnościowym, jako wykonywanie pracy. Zakazu tego nie narusza m. zd. pozostawanie wójta w stosunku zatrudnienia z jednostką administracji rządowej, zawieszonym na okres sprawowania mandatu (np. przez udzielenie mu urlopu bezpłatnego). Wspomniana ustawa o służbie cywilnej nie przewiduje, co prawda, udzielania członkowi korpusu służby cywilnej urlopu bezpłatnego w związku z podjęciem innej pracy. Niemniej jednak prawo do takiego urlopu wynika z przepisów kodeksu pracy (art. 174 § 1).

Ustawa o samorządzie gminnym zakazuje również wójtowi podejmowania dodatkowych zajęć i otrzymywania darowizn mających podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez niego mandatu (art. 28 w związku z art. 24e ust. 1). Ograniczenie to sformułowano przy użyciu kryteriów ocennych, zawierających pojęcia nieostre, niedookreślone, co sprawia, że w praktyce ich interpretacja może budzić spore wątpliwości i tym samym trudno będzie postawić wójtowi zarzut niewłaściwego postępowania.

Zakazy łączenia funkcji wójta z określonymi formami aktywności o charakterze gospodarczym przewiduje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁴.

W myśl art. 4 w związku z art. 2 pkt 6 tej ustawy wójt nie może więc: 1) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, z wyjątkami określonymi w art. 6 ust. 1 tej ustawy, 2) być zatrudniony lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność, 3) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, 4) być członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego — w każdej z tych spółek, 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością

²³ Np.: art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

²⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.

lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Naruszenie ustawowych warunków wybieralności wójta i ustawowych zakazów łączenia tej funkcji z innymi funkcjami lub działalnością gospodarczą, prowadzoną w jednej z przedstawionych postaci jest obecnie obwarowane jednolitą sankcją wygaśnięcia mandatu. Została ona przewidziana w art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o wyborze wójta, a także w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy „antykorupcyjnej” z dnia 21 sierpnia 1997 r. W zakresie dotyczącym skutków łączenia funkcji wójta z prowadzeniem działalności gospodarczej, określonej w ustawie „antykorupcyjnej” te dwie regulacje się pokrywają.

Wspomniano już, że wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest pracownikiem. Jako pracownik zajmuje w swym zakładzie pracy (urzędzie gminy) pozycję szczególną. Ustawa o samorządzie gminnym powierza mu bowiem funkcję kierownika urzędu gminy (art. 33 ust. 3). Posługując się językiem prawa pracy trzeba powiedzieć, że wójt jest osobą zarządzającą tą jednostką organizacyjną, która jest zarówno jego pracodawcą, jak i pracodawcą pozostałych pracowników tam zatrudnionych (art. 31 § 1 kodeksu pracy).

Tradycyjnie wyznacznikiem statusu pracownika, a więc osoby, która wykonuje pracę na podstawie stosunku pracy jest podporządkowanie świadczącego pracę „odbiorcy” tego świadczenia, czyli pracodawcy²⁵. Podporządkowanie to podległość pracownika kierownictwu pracodawcy w procesie wykonywania pracy. Dlatego też ten stan widziany od strony pracodawcy można określić jako kierowanie pracą pracownika. W taki właśnie sposób ujmuje tę kwestię ustawodawca konstruując w art. 22 § 1 kodeksu pracy pojęcie stosunku pracy. W myśl tego przepisu przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca — do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem.

Podstawowym instrumentem kierowania pracą pracownika są polecenia przełożonych dotyczące pracy (art. 100 § 1 k.p.). Wydawanie poleceń bywa nawet utożsamiane z kierowaniem pracą pracownika. Stąd brak podporządkowania poleceniom uważa się niekiedy za samodzielność w wykonywaniu pracy, będącą przeciwieństwem pracy podporządkowanej²⁶. Pojęciu kierowania należałoby jednakże przypisywać na gruncie prawa pracy szerszy zakres treściowy, mimo, że polski ustawodawca zdaje się być odmiennego zdania. Nowelizując ustawą z 26 lipca 2002 r.o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁷ przepis art. 22 § 1 k.p. niejako przeciwstawił kierownictwo pracodawcy wyznaczeniu przez pracodawcę miejsca i czasu wykonywania pracy przez pracownika²⁸.

Podporządkowanie pracownika pracodawcy jest w państwach europejskich uznawane za klasyczne i powszechne kryterium wyznaczające status pracownika²⁹. Ten model

²⁵ Zestawienie poglądów na temat pojęcia podporządkowania pracownika zawiera artykuł B. Bury: podporządkowanie pracownika, *Państwo i Prawo* z 2006 r., nr 9, s. 57 i nast.

²⁶ Z. Kubot: Samodzielność i zależność zarządcy jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* nr 6 z 2001 r., s. 3 oraz A. Supiot: Zatrudnienie pracownicze i zatrudnienie niezależne, w: *Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego*, Warszawa 1999 r., s. 144; Sąd Najwyższy m. in. w wyroku z 5 grudnia 2000 r., I PKN 133/00, (OSNAPiUS z 2002 r., nr 14, poz. 326) wyraził pogląd, że brak obowiązku wykonywania poleceń przemawia przeciwko możliwości uznania stosunku prawnego za stosunek pracy.

²⁷ Dz. U. Nr 135, poz. 1146.

²⁸ Patrz na ten temat: M. Gersdorf: Cechy charakterystyczne stosunku pracy po nowelizacji kodeksu pracy, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* nr 10 z 2002 r., s. 19.

²⁹ B. Bercusson: *European Labour Law*, wyd. Butterworths 1996, s. 418, A. Supiot: j.w., s. 143.

stosunku pracy zakłada hierarchiczny podział na wykonawców pracy i ich kierowników³⁰. Został bowiem ukształtowany w warunkach funkcjonowania dużych, dziewiętnastowiecznych organizacji przemysłowych, pod wpływem taylerowskich koncepcji naukowego zarządzania. Zakładały one daleko posunięty podział pracy, w którym zasadniczą rolę odgrywały czynności kierownicze, podejmowane w stosunku do pracowników „wykonawczych”, wykonujących ściśle określone, proste czynności³¹.

Zachodzące od tego czasu zmiany w sposobie organizacji i zarządzania pracą, a także intensyfikacja funkcji socjalnych państwa, wyrażająca się w rozszerzaniu kręgu osób podlegających prawu pracy — sprawiły, że podporządkowanie w ujęciu klasycznym, podkreślające możliwość decydowania o sposobie wykonywania pracy, stało się niewystarczającym kryterium wyznaczającym status pracownika. Poza tym statusem znalazłyby się bowiem osoby legitymujące się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi, wykonujące prace, których kontrolowanie pod względem merytorycznym przekracza kompetencje pracodawcy i przez to korzystające w tym zakresie z niezależności wobec pracodawcy. Za pracowników nie można by również uznawać kierowników zakładów pracy, a więc osób, które ze względu na pozycję w hierarchii zakładu pracy nie mają w tym zakładzie przełożonych. Nie podlegają więc niczym poleceniom dotyczącym ich pracy.

W związku z tym nie rezygnując w ogóle z kryterium podporządkowania starano się nadać mu szerszą treść. W celu zakwalifikowania konkretnego stosunku prawnego do stosunku pracy podporządkowanej posługiwano się już nie jednym kryterium, a wiązką różnych wskaźników³².

Warto również zauważyć, że za pomocą porządkowania określa się pojęcie pracownika na użytek stosowania przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczących swobodnego przepływu pracowników (art. 39 TWE). Traktat posługuje się pojęciem pracownika, ale nie zawiera jego prawnej definicji. Stąd pojęcie to było precyzowane w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał, mając na względzie skuteczność regulacji Traktatu uznał, że pojęcie pracownika musi mieć znaczenie wspólnotowe. Nie może być więc interpretowane przez pryzmat wewnętrznych przepisów państw członkowskich³³. W szeregu orzeczeniach ETS podkreślał, że pojęcie pracownika należy definiować biorąc pod uwagę obiektywne kryteria, które wskazują na istnienie stosunku pracy na podstawie praw i obowiązków stron. Cechą konstytutywną stosunku pracy jest to, że przez określony czas dana osoba świadczy pracę na rzecz i pod kierownictwem innej osoby i za swą pracę otrzymuje wynagrodzenie. Sfera, w jakiej praca jest wykonywana, poziom produktywności, źródło funduszy, z których wypłacane jest wynagrodzenie, a także podstawa prawna praw i obowiązków pracodawcy i pracownika są nieistotne z punktu widzenia zastosowania art. 39 TWE³⁴.

Polskie prawo pracy z jednej strony afirmuje w stosunku pracy element kierowania pracą pracownika, realizowanego za pomocą poleceń przełożonych, z drugiej zaś przyznaje status pracownika osobie, która sama występuje w roli najwyższego przełożonego (pracodawcy), a więc takim poleceniom nie podlega. Istnieje zatem pewien dysonans pomiędzy przyjętym w kodeksie pracy tradycyjnym modelem podporządkowania

³⁰ J. Strugała: Podporządkowanie i dyspozycyjność pracownika, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 z 1977 r., s. 21.

³¹ A. Koźmiński i W. Piotrowski (red.) *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995 r., s. 455 i nast.

³² A. Supiot: *iw.*, s. 139.

³³ Wyrok w sprawie Deborah Lawrie-Blum (66/85) z 3 lipca 1986 r.

³⁴ Np. wyrok ETS w sprawie I. Bettray (344/87) z 31 maja 1989 r., wyrok ETS w sprawie M.J.E. Bernini (3/90) z 26 lutego 1992 r.

pracowniczego, charakterystycznym dla struktur zhierarchizowanych, w których każdy ma swojego „kierownika”, a zakresem zastosowania stosunku pracy, pojęciowo wyodrębnionego od innych stosunków zatrudnienia na podstawie kryterium tegoż podporządkowania. Można go usunąć przez nadanie temu pojęciu nieco innej treści, przeniesienie punktu ciężkości z więzi służbowych na więzi o charakterze organizacyjno-funkcjonalnym. Ten rodzaj podporządkowania określa się niekiedy jako podporządkowanie „autonomiczne”, polegające na wyznaczeniu pracownikowi przez pracodawcę zadań bez ingerowania w sposób ich wykonania³⁵. Wówczas obowiązek podporządkowania pracownika poleceniom pracodawcy dotyczącym pracy (art. 100 § 1 k.p.) należałoby rozumieć mniej dosłownie. Polecenia nie dotyczyłyby bezpośrednio sposobu wykonania pracy lecz odnosiłyby się do innych zachowań pracownika w procesie pracy. Podporządkowanie „autonomiczne” nie eliminuje jednakże całkowicie poleceń przełożonych z procesu kierowania pracą pracownika i dlatego ta koncepcja nie uzasadnienia dostatecznie przyznania statusu pracowniczego osobom zajmującym najwyższe stanowiska w strukturze organizacyjnej pracodawcy.

Status pracowniczy osoby pełniącej funkcję najwyższego przełożonego u danego pracodawcy nie budzi wątpliwości w konfrontacji z treścią art. 22 § 1 kodeksu pracy jeżeli przez kierowanie rozumie się proces obejmujący m. in. planowanie i organizowanie działalności członków organizacji oraz wykorzystanie wszystkich innych jej zasobów do osiągnięcia ustalonych celów³⁶. Wówczas istotę kierowania można upatrywać w podporządkowaniu pracownika zasadom i procedurom obowiązującym w zakładzie pracy, a nie w osobistym podleganiu przełożonemu. Posługując się kryterium „integracji”³⁷ pracownika z pracodawcą można zatem z całym przekonaniem stwierdzić, że wójt świadczy pracę podporządkowaną. Jest bowiem, jak każdy pracownik, związany czasem i miejscem wykonywania pracy oraz innymi rygorami organizacyjnymi, obowiązującymi w urzędzie gminy. Z racji swej pozycji w urzędzie gminy wójt nie jest natomiast podporządkowany poleceniom pracodawcy dotyczącym jego pracy, polegającej na wykonywaniu mandatu.

Treść mandatu wójta i relacje pomiędzy wójtem i radą gminy określa ustawy ustrojowa o samorządzie gminnym. Wójt jest jednoosobowym organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1). W tym zakresie wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 i 2), kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31), podejmuje jednoosobowo czynności prawne w zakresie zarządu mieniem gminnym (art. 46 ust. 1), ma wyłączne kompetencje do podejmowania określonych ustawowo czynności z zakresu gospodarki finansowej gminy (art. 60 ust. 1 i 2). Wójt jest wreszcie organem wydającym decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1), a także kierownikiem urzędu gminy i zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 1 i 5).

Wójt nie jest organem wykonawczym rady gminy. Niemniej jednak kompetencje stanowiące i kontrolne rady dotyczą również wykonywania przez wójta czynności i kompetencji objętych jego mandatem. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Według art. 18a ust. 1 ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta; w tym celu powołuje ko-

³⁵ M. Gersdorf: *ju.*, s. 18 i podane tam orzeczenie Sądu Najwyższego.

³⁶ J.A.F. Stoner i Ch. Wankel: *Kierowanie*, Warszawa 1994 r., s. 23.

³⁷ Na temat podporządkowania pracowniczego według kryterium integracji w literaturze zagranicznej np. J.-C. Javillier: *Droit du travail*, Paris 1998, s. 53, S. Deakin i G.S. Morris: *Labour Law*, London, Edinburgh, Dublin 1998, s. 162.

misje rewizyjną. Zakres tej kontroli wyznacza więc zakres zadań i kompetencji przyznaných komisji rewizyjnej bezpośrednio przez ustawę (art. 18a ust. 3) i zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 3). W innym jeszcze miejscu (art. 30 ust. 3) ustawa określa tę relację pomiędzy radą gminy i wójtem jako podległość wójta wobec rady, w zakresie wykonywania zadań własnych gminy. Do środków kontroli działalności wójta leżących w gestii rady należałoby również zaliczyć rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium z tego tytułu (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy). Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (art. 28 a ust. 1 ustawy). Rada może także podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie mu absolutorium (art. 28b ust. 1 ustawy).

Ustawa o samorządzie gminnym reguluje więc wyczerpująco zależności pomiędzy wójtem i radą gminy. Są to zależności w płaszczyźnie ustrojowej, zachodzące pomiędzy dwoma organami gminy. Wójt jest jednocześnie pracownikiem, ale jego pracodawcą nie jest rada, ani nawet gmina lecz urząd gminy, wobec którego rada mnie ma żadnych kompetencji. Urząd wykonuje bowiem zadania na rzecz wójta; stanowi jego aparat pomocniczy (art. 33 ust. 1 ustawy).

Opisanych relacji kontroli i podległości nie można zatem przenosić do sfery pracowniczej wójta. Nie mogą być one traktowane w kategoriach podporządkowania, z jakim mamy do czynienia w stosunku pracy. Ustawa o samorządzie gminnym przyznaje radzie gminy pewne kompetencje pracodawcy wobec wójta (według art. 18 ust. 2 pkt 2 rada ustala wynagrodzenia wójta). Jednakże rada działa w tym zakresie za urząd gminy — pracodawcę wójta, sama nie będąc jego pracodawcą. Również ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje w art. 4 pkt 1, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, za urząd gminy wobec wójta, dokonuje rada gminy lub w zakresie przez nią ustalonym — jej przewodniczący. W pojęciu tych czynności mieszczą się m. zd. tylko te czynności, które nie wynikają ze zwierzchnictwa służbowego pracodawcy w stosunku do pracownika, ponieważ wójt — kierownik urzędu gminy, a więc pełniący funkcję pracodawcy, takiemu zwierzchnictwu jako pracownik w tym urzędzie nie podlega.

Sytuację prawną wójta określają prawa, obowiązki i kompetencje mieszczące się w pojęciu mandatu przedstawicielskiego i te, które dotyczą sposobu wykonywania mandatu, a więc prawa i obowiązki pracownicze. Różnią się one od siebie i są ze sobą ściśle powiązane. Występują jako korelacje z różnymi podmiotami prawa i przynależą do różnych dziedzin prawa. Dlatego też nie kwalifikują się do opisanego za pomocą pojęcia stosunku prawnego, które tradycyjnie oznacza stan, w którym sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego podmiotu. Sytuacji prawnej wójta trudno sprowadzić wyłącznie do mandatu, albo do stosunku pracy. Zdaje się, że nie przewidział tego ustawodawca. W przepisach prawnych, dotyczących stosunku pracy z wyboru wyraźnie odróżnia bowiem mandat od stosunku pracy (art. 73 § 2 k.p.). Z tych względów bardziej uprawnione jest mówienie o statusie prawnym wójta, wyznaczonym zarówno przez normy prawa samorządowego i normy prawa pracy. Nie zaś tylko o stosunku pracy wójta, którego elementem składowym jest mandat udzielony aktem wyborczym.

PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO WYBOROM W USTAWODAWSTWIE II RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Temat tego szkicu zdaje się, na pierwszy rzut oka, sytuować go w dziale poświęconym historii prawa. Takie spostrzeżenie nie jest jednak trafne, gdyż kodeks karny z 1932 r., będący zwieńczeniem trzynastoletniego okresu pracy nad skodyfikowaniem prawa karnego materialnego II Rzeczypospolitej Polskiej, stał się wzorem przy tworzeniu przepisów „Rozdziału XXXI. Przepisy przeciwko wyborom i referendum” aktualnie obowiązującego kodeksu karnego z 1997 r., co jasno wynika z uzasadnienia projektu tego kodeksu¹. Z kolei przepisy dotyczące przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych znajdujące się w kodeksie karnym 1932 r. nawiązują, a w wielu wypadkach wręcz wyrażają, z ustawodawstwa karnego typizującego przestępstwa przeciwko wyborom, obowiązującego w II Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919—1932.

Dla przejrzystości rozważań opracowanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej zostaną przedstawione obowiązujące na obszarze II Rzeczypospolitej Polskiej, w okresie do 1 września 1932, ustawy państw zaborczych zawierające przepisy dotyczące przestępstw przeciwko wyborom. Drugą część poświęcono omówieniu wydanych przez władze II Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych mających za przedmiot prawnokarną ochronę wyborów.

I

W II Rzeczypospolitej Polskiej do dnia wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny, tj. do 1 września 1932 r.² (dalej powoływany jako k.k. z 1932 r.) obowiązywały jednocześnie trzy kodeksy karne państw zaborczych. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego pozostawała w mocy ustawa karna austriacka z dnia 27 maja 1852 r., na ziemiach byłego zaboru pruskiego — ustawa karna Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r., na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego — kodeks karny rosyjski z dnia 22 marca 1903 r. Nadto na Spiszu i Orawie obowiązywały do listopada 1922 r. ustawy karne węgierskie³. Oczywiście oprócz przepisów kodeksów karnych, taki sam stan rzeczy istniał w tzw. pozakodeksowym prawie karnym. W czasie tworzenia się II Rzeczypospolitej (lata 1918—1922) przyjmowano bowiem zasadę, iż zachowują nadal moc obowiązującą, na obszarach wchodzących w skład byłych zaborów, wszystkie przepisy (w tym też i przepisy prawa karnego), które zostały wydane przez władze państw zaborczych, a także okupacyjne władze austriackie lub niemieckie, a które obowiązywały w chwili

¹ Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniem, Warszawa 1997, s. 202.

² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r. przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach, Dz. U. RP 1932, Nr 60, poz. 573.

³ S. Glaser, Polskie prawo karne w zarysie, Kraków 1933, s. 21.

obejmowania tych terenów przez władze Rzeczypospolitej Polskiej, o ile oczywiście te przepisy nie zostały wyraźnie uchylone przez władze Rzeczypospolitej z datą obejmowania tych ziem lub później. Przyjmowano też w ustawodawstwie polskim tamtych lat zasadę, że akty normatywne wydane przez władze Rzeczypospolitej Polskiej przed tym nim poszczególne ziemie zostały prawnie przyłączone do państwa polskiego obowiązują na tych ziemiach tylko wtedy, gdy specjalnym aktem normatywnym moc odnośnych przepisów została rozciągnięta także i na te ziemie.

Ziemie byłego zaboru pruskiego tzw. dzielnica pruska (województwo poznańskie i pomorskie — łączny obszar ok. 54 tys. km²) poddano władzy centralnej Rzeczypospolitej Polskiej ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz. U. 1919, Nr 64, poz. 385) z tym, iż moc obowiązującą ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1919, Nr 66, poz. 400) rozciągnięto na te ziemie dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 maja 1920 r. o wprowadzeniu w życie na obszarze byłej dzielnicy pruskiej Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. RP 1920, Nr 47, poz. 288) z oznaczeniem daty wejścia jej w życie z dniem 1 lipca 1920 r. Tak więc dopiero od tej ostatniej daty ustawy ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP, obowiązywały tym samym na obszarze byłej dzielnicy pruskiej. Natomiast akty normatywne ogłoszone przed tą datą obowiązywały tylko wtedy, gdy przed tym dniem moc ich została rozciągnięta na byłą dzielnicę pruską rozporządzeniem ministra ds. byłej dzielnicy pruskiej, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym byłej dzielnicy pruskiej lub gdy ich moc została rozciągnięta na tę dzielnicę zarządzeniami władz centralnych Rzeczypospolitej wydanymi po dniu 1 lipca 1920 r., i ogłoszonymi w Dzienniku Ustaw.

Z kolei tzw. ziemie wschodnie (województwa: wołyńskie, poleskie i nowogrodzkie — łączny obszar ok. 95, 4 tys. km²) poddano władzy centralnej ustawą z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12 października 1920 r. (Dz. U. RP 1921, Nr 16, poz. 93) i tą ustawą rozciągnięto na te ziemie moc obowiązującą ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw RP.

Ziemie Wileńską (powiaty wileński, oszmiański, święciański, trocki i brasławski — obszar ok. 20 tys. km²), która została złączona z Rzeczypospolitą mocą uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 marca 1922 r. o objęciu władzy państwowej w Ziemi Wileńskiej przez Rząd RP (Dz. U. RP 1922, Nr 20, poz. 162), poddano władzy centralnych organów Rzeczypospolitej ustawą z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską (Dz. U. RP 1922, Nr 26, poz. 213).

Natomiast na tzw. ziemie górnośląskie województwa śląskiego dopiero ustawą z dnia 16 czerwca 1922 r. o rozciągnięciu na ziemie górnośląskie województwa śląskiego Konstytucji RP i niektórych innych ustaw oraz w przedmiocie zmian w ustawodawstwie, na tych ziemiach obowiązującym (Dz. U. RP 1922, Nr 46, poz. 388) rozciągnięto moc obowiązującą Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. oraz ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny województwa śląskiego (Dz. U. RP 1920, Nr 73, poz. 497).

Opisane wyżej prawne uwarunkowania spowodowały, że jeśli chodzi o prawnokarną ochronę wyborów, to przez blisko czternaście lat obowiązywały w tym przedmiocie również przepisy austriackiej ustawy z dnia 26 stycznia 1907 r. zawierającej postanowienia karne dla ochrony swobody wyborów i zgromadzeń (Dz. U. p. austr. 1907, część X, poz. 18) oraz § 105—109 ustawy karnej Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r.

Gdy chodzi o ustawę z dnia 26 stycznia 1907 r. to ten akt prawny obowiązywał na terenach tzw. Galicji (województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie — łączny obszar ok. 79,4 tys. km²). Wydana w 1907 r. ustawa uchylała art. VI ustawy

z dnia 17 grudnia 1863 r., który głosił „Kto przy wyborach do wykonywania praw politycznych kupuje lub sprzedaje głosy, albo w sposób chytry fałszuje głosowanie lub jego wyniki staje się — o ile nie zachodzi w tym czyn cięższej karany — winnym przestępstwa i podlega karze od jednego do sześciu miesięcy ścisłego aresztu”.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1907 r. była bardzo kazuistyczna. Spenalizowano w niej: przekupstwo wyborcze (§ 3), publiczne goszczenie uprawnionych do głosowania (§ 4), zmuszanie wyborcze (§ 5), rozpowszechnianie fałszywych wieści w trakcie wyborów (§ 6), fałszerstwo wyborcze (§ 7), utrudnianie wyboru (§ 8), nieuprawniony udział w wyborach (§ 9), udaremnienie wyboru (§ 10), naruszenie tajemnicy głosowania (§ 11), przeszkadzanie w ubieganiu się o wybór (§ 12). Obejmowała również prawnokarną ochroną wolność zgromadzeń organizowanych w związku z wyborami: udaremnienie zgromadzenia (§ 15), nieuprawniony udział w zgromadzeniu (§ 16). W zakresie dotyczącym wyborów do Sejmu i Senatu to § 1—14 tej ustawy uchylono rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów (Dz. U. RP 1930, Nr 64, poz. 509) i tym samym aktem § 15—16 omawianej ustawy w zakresie zgromadzeń wyborców. W pozostałej części ustawę z dnia 26 stycznia 1907 uchylono z dniem 1 września 1932 r. tj. z datą wejścia w życie k.k. z 1932 r.

Bardziej złożona sytuacja miała miejsce na terenach określanych jako ziemie byłej dzielnicy pruskiej. Można stwierdzić, iż w zasadzie na obszarze tym, jeżeli chodzi o wybory do Sejmu i Senatu, to do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów, obowiązywały § 107—109 ustawy karnej Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. Z wyjątkiem gdy na części tego obszaru (tereny wyzwolone w wyniku Powstania Wielkopolskiego), w latach 1919—1922, obowiązywały akty normatywne Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej (powołany w grudniu 1918 r. w Poznaniu organ kierujący sprawami polskimi na całym obszarze zaboru pruskiego). Otóż w związku z zarządzonymi na 1 czerwca 1919 r. wyborami do Sejmu Ustawodawczego sprawujący władzę na tych ziemiach zaboru pruskiego Komisariat Naczelnej Rady Ludowej wydał dnia 22 marca 1919 r. rozporządzenie, mocą którego spenalizowano nadużywanie przez urzędników stanowisk dla wywierania wpływu na inne osoby co do wykonania bądź niewykonania praw wyborczych⁴. Natomiast, w dniu 2 maja 1919 r. ukazał się dekret Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich⁵. Dekret ten w swojej treści odpowiadał unormowaniu przyjętem w dekrete Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 (o którym będzie mowa w dalszej części). Taki stan prawny na tych terenach istniał przez ponad trzy lata. Dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 października 1922 r. uchylono moc obowiązującą powyższych przepisów Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej, przywracając w tym zakresie, na obszarze, na którym obowiązywały te akty prawne, § 105—109 ustawy karnej Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r.⁶

Ustawa karna Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. penalizowała w rozdziale V: dążenie do rozbicia zgromadzenie ustawodawczego (§ 105), wpływanie przemocą bądź groźbą na powstrzymanie się przez deputowanych od udziału w obradach lub głosowaniu (§ 106), przeszkadzanie obywatelowi przemocą lub groźbą popełnienia przestę-

⁴ Rozporządzenie Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 22 marca 1919 r., Tygodnik Urzędowy 1919, Nr 2, poz. 10.

⁵ Dekret Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 2 maja 1919 r., o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich, Tygodnik Urzędowy 1919, Nr 11, poz. 49.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 1922 r. w przedmiocie ujednostajnienia przepisów odnoszących się do wykonywania praw obywatelskich w województwach: poznańskim i pomorskim, Dz. U. RP 1922, Nr 99, poz. 908.

stwa udziałowi w wyborach lub głosowaniu (§ 107), fałszowanie wyników wyborów (§ 108), przekupstwo wyborcze (§ 109). Ostatecznie przepisy tej ustawy (§ 105 — 106, a także powołane § 107—109 o ile nie dotyczyły wyborów do Sejmu i Senatu) przestały obowiązywać z dniem w życie k.k. z 1932 r.

II

W dniu 22 listopada 1918 r. Józef Piłsudski zatwierdził opracowany przez rząd Jędrzeja Moraczewskiego dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁷. Ten akt prawny regulował, na czas do dnia zwołania Sejmu Ustawodawczego, organizację naczelną władz państwa i tryb wydawania aktów ustawodawczych. Stosując procedurę z tego dekretu w dniu 28 listopada 1918 r. wydano dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego⁸. Drugim dekretem z tego dnia wyznaczano wybory do Sejmu Ustawodawczego na 26 stycznia 1919 r.⁹

W zaplanowanym terminie wybory do Sejmu Ustawodawczego przeprowadzono w 33 okręgach na terenach byłego zaboru rosyjskiego (bez powiatów północnych byłej guberni suwalskiej), okręgu cieszyńskim Śląska Cieszyńskiego oraz 11 okręgach tzw. Galicji Zachodniej. Z uwagi na to, że wybory nie mogły zostać przeprowadzone w pozostałych okręgach Galicji (toczyły się na tym terenie walki) do Sejmu Ustawodawczego mieli wejść posłowie polscy do byłej izby posłów austriackiej Rady Państwa (28 posłów). Dekret pozostawił jako otwartą sprawę wyborów w zaborze pruskim. Jednakże w wyniku rozmów przeprowadzonych z Komisariatem Naczelnej Rady Ludowej wydano w dniu 7 lutego 1919 r. dekret przewidujący, że do Sejmu Ustawodawczego wejdą Polacy, którzy w 1919 r. piastowali mandaty do parlamentu Rzeszy Niemieckiej (16 osób)¹⁰.

W wyniku wyborów przeprowadzonych na obszarze części ziem byłego zaboru rosyjskiego (tzw. Królestwo), wybrano 220 posłów, a w Galicji 71. W momencie rozpoczęcia obrad Sejmu Ustawodawczego RP (10 lutego 1919 r.) liczba posłów wynosiła 335. Ubocznie można wspomnieć, że na koniec kadencji (listopad 1922 r.) Sejm Ustawodawczy liczył 442 posłów, z tego 364 zostało wybranych w wyniku wyborów zarządzonych przez centralne władze polskie (oprócz wyborów z dnia 26 stycznia 1919 r., przeprowadzono wybory: luty 1919 r. w okręgu suwalskim, marzec 1919 r. na Podlasiu, 1 czerwca 1919 r. na obszarach zaboru pruskiego wyzwolonych w wyniku Powstania Wielkopolskiego, w lipcu 1919 r. w Białostockiem, 2 maja 1920 r. na Pomorzu; w marcu 1922 r. do Sejmu Ustawodawczego weszło 20 posłów z Sejmu Wileńskiego, do którego wybory odbyły się 8 stycznia 1922 r.)¹¹.

Przed datą wyborów do Sejmu Ustawodawczego Naczelnik Państwa wydał dekret określający typy przestępstw przeciwko wyborom oraz chroniące prawidłowe funkcjonowanie wybranego parlamentu¹². Był to pierwszy tak obszerny akt normatywny, wydany

⁷ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz. P. PP 1918, Nr 17, poz. 41

⁸ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego RP, Dz. P. PP 1918, Nr 18, poz. 46.

⁹ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o wyborach do Sejmu Ustawodawczego RP, Dz. P. PP 1918, Nr 18, poz. 47.

¹⁰ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o wprowadzeniu do Sejmu Ustawodawczego RP Polaków posiadających mandat poselski do parlamentu Rzeszy Niemieckiej, Dz. P. PP 1919, Nr 14, poz. 193.

¹¹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego. Tom II, Część II. II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 17—18.

¹² Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich, Dz. P. PP 1919, Nr 5, poz. 96.

przez centralną władzę polską, zawierający przepisy karne. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich, miał na celu zabezpieczyć prawność, szczerłość i swobodę wyborów, a także ochronę władzy ustawodawczej. Jeżeli chodzi o tę drugą, to dekret wprowadza typ przestępstwa polegającego na przeszkadzaniu czynnościom Sejmu (art. 9) i typizuje jako przestępstwo niedopuszczenie posła do wykonywania obowiązków związanych z mandatem poselskim (art. 8).

Natomiast za przestępstwa przeciwko wyborom uznano:

- bezprawne przeszkadzanie wyborcy w wykonaniu prawa wolnego wyboru (art. 1 ust. 1),
- typ kwalifikowany przestępstwa art. 1 ust. 1, gdy zostanie ono popełnione we współdziałaniu kilku osób lub przez urzędnika nadzorującego prawidłowość wyborów (art. 1 ust. 2); wobec urzędnika sprawcy tego przestępstwa sąd mógł zastosować karę w postaci usunięcia z zajmowanego urzędu na okres od roku do 5 lat (art. 65 ust. 3 k.k. rosyjskiego z 1903 r.),
- podburzenie do przeciwdziałania wyborom do Sejmu (art. 2),
- nakłonienie wyborcy do głosowania na rzecz nakłaniającego lub wskazanej osoby, z tym, że do nakłonienia musiało dojść za pomocą poczęstunku, daru, obietnicy korzyści osobistej lub podstępny (art. 3 ust. 1); karalne było też usiłowanie przestępstwa z art. 3 ust. 1 (art. 3 ust. 2),
- wyrażenie zgody przez wyborcę na głosowanie na rzecz wskazanej mu osoby w zamian za poczęstunek, dar lub korzyść osobistą (art. 3 ust. 3),
- przeszkodzenie w przebiegu zebrań przedwyborczych lub czynnościom komisji wyborczych, z tym, że przestępstwo to miało miejsce, jeżeli użyto środków w postaci: gwałtu na osobie, groźby karalnej, podstępny, nadużycia władzy, uszkodzenia lokalu przeznaczonego na zebranie, sztucznego zanieczyszczenia powietrza (art. 4 ust. 1); art. 4 ust. 2 określa typ kwalifikowany przestępstwa z ust. 1 (popełnienie go przez kilka uzbrojonych osób); karalne było też usiłowanie (art. 4 ust. 3),
- udział w wyborach do Sejmu osoby nieuprawnionej (art. 5 ust. 1),
- głosowanie więcej niż jeden raz lub poza swoim obwodem (art. 5 ust. 2),
- popełnienie nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów (art. 6 ust. 1); karalne jest usiłowanie (art. 6 ust. 2),
- ukrycie, uszkodzenie, sfałszowanie: list, protokołów lub innych dokumentów wyborczych (art. 7 ust. 1); typ kwalifikowany tego przestępstwa, to popełnienie go przez kilka uzbrojonych osób (art. 7 ust. 2); karalne było również usiłowanie (art. 7 ust. 3).

W doktrynie tamtego okresu podkreślano, że omawiany dekret ujmuje w sposób poprawny karnoprawną ochronę wyborów¹³.

W pierwszym okresie dekret ten obowiązywał tylko na tych terenach byłego zaboru rosyjskiego, na których przeprowadzono wybory w 1919 r. Następnie jego moc rozciągnięto na obszar tzw. ziem wschodnich¹⁴. W art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. ordynacja wyborcza do Senatu postanowiono, że dekret ten ma zastosowanie na całym obszarze byłej dzielnicy rosyjskiej także do wyborów do Senatu. Natomiast rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1922 r. rozciągnięto jego moc na obszar Ziemi Wileńskiej,

¹³ W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach w szczególności*. Wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego obowiązującego w Polsce, Warszawa 1924, s. 57—63.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1921 r. w przedmiocie przepisów karno-sądowych na ziemiach przynależnych do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o preliminarnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r., Dz. U. RP 1921, Nr 27, poz. 223.

uchylając jednocześnie obowiązujący na tamtych terenach dekret z 5 grudnia 1921 r. w przedmiocie postanowień karnych na przeciwdziałanie wyborom do Sejmu¹⁵.

Art. 1—7 dekretu z dnia 8 stycznia 1919 r. zostały uchylone mocą rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów, a pozostałe przepisy tego dekretu przestały obowiązywać z dniem 1 września 1932 r. czyli z dniem wejścia w życie k.k. z 1932 r.

W dniu 10 listopada 1919 r. zainaugurowała działalność Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶, a Wydział Karny tej Komisji rozpoczął pracę nad nowym kodeksem karnym¹⁷.

Na posiedzeniach sekcji prawa karnego materialnego Komisji odbytych w dniach 20 i 21 stycznia 1925 r. omawiano kwestie ochrony karnej trybu ustawodawstwa i postępowania wyborczego. W posiedzeniach uczestniczyli: Franciszek Falkiewicz, Juliusz Kałużniacki, Juliusz Makarewicz, Waław Makowski, Witold Prądzyński, Stanisław Śliwiński¹⁸. Profesor Juliusz Makarewicz w swoim referacie wskazywał, że w zasadzie zamachy na prawidłowość wyborów dotyczą trzech grup przestępczych zachowań: a) zamachy obejmujące usunięcie podstawy lub stworzenie fałszywej podstawy dla wyborów — odnoszą się one do czynności przygotowawczych do wyborów (np. wpisanie lub wykreślenie z listy nazwiska wyborcy, udaremnienie wyborów przez zniszczenie lub usunięcie listy wyborców czy kart do głosowania, przeszkodzenie udziałowi w wyborach lub utrudnianie tego udziału), b) zamachy na samo głosowanie (np. korupcja wyborcza, użycie niedozwolonych sposobów aby wywrzeć wpływ na głosowanie), c) zamach na wynik wyborów (np. głosowanie osoby nieuprawnionej, fałszowanie wyników głosowania)¹⁹.

Po dyskusji, z wyjątkiem spornej kwestii karalności propagandy absencji w wyborach (taką propozycję zgłosił Witold Prądzyński), jednogłośnie przyjęto szczegółowy przedmiotowy zakres ochrony karnej wyborów²⁰.

Opracowany przez sekcje prawa karnego projekt przepisów „przepęstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych”, wszedł w życie w istocie dwa lata wcześniej niż k.k. z 1932 r. Otóż 12 września 1932 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie o karach dla ochrony swobody wyborów. O tym rozporządzeniu wcześniej wspomniano przy omawianiu częściowej derogacji: ustawy z dnia 26 stycznia 1907 r., ustawy karnej Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. oraz dekretu z dnia 8 stycznia 1919 r. Na fakt identyczności art. 1—7 tego rozporządzenia z przepisami art. 118—124 k.k. z 1932 r. zwracano już uwagę w doktrynie²¹. Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na specyficzny kontekst polityczny ogłoszenia tego rozporządzenia. Otóż orędzim Prezydenta z dnia 30 sierpnia 1930 r. zostały przedterminowo rozwiązane obie izby parlamentu. Wybory miały odbyć się w listopadzie 1930 r. W nocy z 9 na 10 września 1930 r. aresztowano 19 posłów

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1922 r. w przedmiocie prawa karnego i przepisów o drukach w Ziemi Wileńskiej, Dz. U. RP 1922, Nr 71, poz. 644.

¹⁶ F.K. Fierich, Unifikacja ustawodawstwa w: *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej*. Księga pamiątkowa 1918—1928, Warszawa 1928, s. 262—624.

¹⁷ A. Lityński, Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej, Katowice 1991, s. 40—50.

¹⁸ Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Sekcja Prawa Karnego. Tom III, z. 1, s. 36 i 52.

¹⁹ Komisja Kodyfikacyjna..., s. 57—63.

²⁰ Komisja Kodyfikacyjna..., s. 64—65.

²¹ St. Giżycki, Przepęstwo przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych, w: W. Sokalski (red.) *Opinie o projekcie kodeksu karnego*. Polskie Towarzystwo Ustawodawstwa Kryminalnego. Zeszyt III, Warszawa 1931, s. 4, St. Zabłocki, O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przepęstwach przeciwko wyborom i referendum stypizowanych w Rozdziale XIX Kodeksu karnego, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej*. Teoria i praktyka, Warszawa 2005, s. 391.

i osadzono ich w twierdzy wojskowej w Brześciu nad Bugiem. Polska Agencja Telegraficzna w wydanym komunikacie poinformowała o zatrzymaniu przez władze bezpieczeństwa „szeregu byłych posłów, którzy dopuścili się przestępstw natury kryminalnej jak i natury politycznej”. Wkrótce nastąpiły też dalsze aresztowania. Ogółem jak się oblicza, w okresie przedwyborczym aresztowano około 15% składu całego rozwiązanego parlamentu (w tym około 30% parlamentarzystów zasiadających w ławach opozycji). Wybory, które odbyły się w dniach 16 listopada 1930 r. (wybory do Sejmu) i 23 listopada 1930 r. (wybory do Senatu) noszą w historiografii nazwę „wyborów brzeskich”²².

Podkreślić też trzeba, że rozporządzenie Prezydenta RP z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów uchyliło (art. 16 § 2 lit. b) ustawę z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie wyborów przed nadużyciem władzy urzędników²³. Ta ustawa obowiązywała więc przez niecałe siedem miesięcy. Przewidywała kary za zachowania urzędników wpływających bezprawnie na wynik głosowania, przeszkadzających wykonywaniu uprawnień wyborczych, udzielających korzyści celem wywarcia wpływu na sposób głosowania, naruszających tajemnicę głosowania itp. Oczywiście ustawa ta nie kryminalizowała tych zachowań, gdyż były one już wcześniej w obowiązującym wówczas stanie prawnym uznawane za przestępcze. Interesującym rozwiązaniem było zaś obligatoryjne orzeczenie wobec sprawców, wymienionych w niej przestępstw, kar dodatkowych pozbawienia czynnego i biernego prawa wyborczego na okres 10 lat, utratę piastowanych mandatów, wydalenie ze służby państwowej oraz samorządowej i utratę praw wynikających z tej służby, pozbawienie prawa piastowania urzędów publicznych, wykonywania zawodu adwokata i notariusza. W razie skazania za przestępstwo przewidziane w tej ustawie nie można było zastosować przepisów o zawieszeniu kary. W art. 13 ustawy postanowiono, że równocześnie z rozpisaniem wyborów należy podać ją do powszechnej wiadomości przez rozplakatowanie tekstu ustawy we wszystkich gminach okręgów wyborczych. Natomiast w ust. 2 art. 15 postanowiono, że z dniem jej wejścia w życie „tracą moc obowiązującą wszystkie przepisy sprzeczne z tą ustawą”.

Z kolei w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów postanowiono, że jeżeli przestępstwa przewidzianego w tym rozporządzeniu dopuścił się urzędnik (definicję urzędnika zawiera art. 12) podczas urzędowania lub w związku z urzędowaniem, to sąd powinien okoliczność tę uznać za obciążającą. To rozwiązanie, a także przewidziane zasady orzekania kar dodatkowych (art. 9), pozwalają na stwierdzenie, że w porównaniu do ustawowych reguł orzekania kary za przestępstwa przeciwko wyborom, które zawierała uchylona ustawa z dnia 12 lutego 1930 r., konsekwencje karne wobec urzędników zostały znacznie złagodzone.

Wejście w życie k.k. z 1932 r. nie miało większego znaczenia dla ukształtowania katalogu przestępstw przeciwko głosowaniu (wyborom). Jak to już wspomniano opisy typów przestępstw z rozdziału XX k.k. z 1932 r. (przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych) są prawie identyczne z zawartymi w rozporządzeniu z 12 września 1930 r., występują natomiast różnice w zakresie sankcji, co wiąże się z kolejnym przyjętym w k.k. z 1932 r. katalogiem kar zasadniczych i dodatkowych oraz reguł ich wymiaru.

Poniżej wskażę na różnice w stosunku do rozporządzenia z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów. W art. 118 k.k. z 1932 r. (nadużycia) uszczegółowiono część wstępną przepisu dodając wymóg, że chodzi o głosowanie „w sprawach publicznych, odbywające się na podstawie konstytucji lub innej ustawy”. Jako karę przewidziano

²² Cz. Brzoza, *Polska w czasach niepodległości i II wojny światowej (1918—1945)*, Kraków 2001, s. 178—188.

²³ Ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników, Dz. U. RP 1930, Nr 17, poz. 123.

karę więzienia do lat 5 lub aresztu (w rozporządzeniu przewidziano karę więzienia do lat 5). W art. 248 k.k. z 1997 r. będącym treściowym odpowiednikiem art. 118 k.k. z 1932 r. widzimy, że gdy chodzi o ujęcie części wstępnej przepisu, to raczej bliższe jest rozwiązaniu przyjętemu w rozporządzeniu. Współczesny ustawodawca uszczegółowił też typ opisywanego przestępstwa m.in. przez spenalizowanie odstąpienia innej osobie przed zakończeniem głosowania niewykorzystanej karty do głosowania, a także pozyskania od innej osoby niewykorzystanej karty do głosowania w celu wykorzystania w głosowaniu (pkt 5 art. 248 k.k. z 1997 r.), oraz dopuszczenie się nadużycia w sporządzaniu list z podpisami obywateli zgłaszających kandydatów w wyborach lub inicjujących referendum (pkt 6 art. 248 k.k. z 1997 r.). Art. 119 k.k. z 1932 r. (przeszkadzanie) jest identyczny w swojej treści, oczywiście poza sankcją (art. 2 rozporządzenia przewidywał karę więzienia do lat pięciu), z rozwiązaniem przyjętym w rozporządzeniu. Odpowiada mu treściowo w zakresie pkt. 1—3 art. 249 k.k. z 1997 r. W dodanym pkt 4 współczesny ustawodawca odrębnie spenalizował przeszkadzanie przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem sporządzaniu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych.

Przepis art. 120 k.k. z 1932 r. (naruszenie swobody głosowania) jest identyczny (poza sankcją) z art. 3 rozporządzenia. Współczesny ustawodawca w k.k. z 1997 r. uzupełnił tylko ten przepis o kolejną formę działania sprawcy, dodając do przyjmowanych w powołanych wyżej przepisach, także „nadużycie stosunku zależności”. Jeżeli chodzi o sankcję to w art. 3 rozporządzenia przestępstwo to było zagrożone karą więzienia do lat pięciu, w art. 120 k.k. z 1932 r. — karami więzienia do lat pięciu lub aresztu, zaś w art. 250 k.k. z 1997 r. — karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 121—123 k.k. z 1932 r. (dotyczą przekupstwa wyborczego, sprzedajności wyborczej, korupcyjnego pośrednictwa wyborczego) i są identyczne, tak co do opisu znamion jak też rodzaju i wysokości sankcji z przestępstwami stypizowanymi w art. 4—6 rozporządzenia. Kodeks karny uchwalony w 1997 r. nie zawierał omawianych typów przestępstw. Ta decyzja współczesnego ustawodawcy spotkała się z krytyką²⁴. Stan prawny w tym względzie uległ zmianie z dniem 1 lipca 2003 r.²⁵ Wprowadzono wtedy do k.k. z 1997 r. art. 250a kryminalizujący korupcję wyborczą. Ustawodawca nie zdecydował się na kryminalizację, jako odrębnego typu przestępstwa, tzw. korupcyjnego pośrednictwa wyborczego. Tego rodzaju zachowania mogą być zawsze poddane prawnocarnej ocenie na płaszczyźnie art. 250a § 2 k.k. z 1997 r.²⁶ Wśród znamion występku z art. 250a § 1 i 2 k.k. z 1997 r. jako czynności sprawczej nie ujęto obietnicy (dania, przyjęcia) korzyści majątkowej lub osobistej. Ustawodawca tak kształtując stronę przedmiotową tego przestępstwa przyjął założenie, że istotą kampanii wyborczej jest składanie obietnic wyborczych. Ocena takich obietnic np. w kampanii wyborczej do gmin (małe okręgi wyborcze) na płaszczyźnie karnej przekreślały często sens agitacji wyborczej²⁷. Wspomnieć też należy, że współczesny ustawodawca w art. 250a § 4 k.k. z 1997 r. wprowadził instytucję obliatoryjnego nadzwyczajnego, złagodzenia kary, z tym że dotyczy ona jedynie sprawy przestępstwa łapownictwa wyborczego biernego, zarówno w typie podstawowym, jak

²⁴ W. Kozielowicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym — wybrane zagadnienia*, Prokuratura i Prawo 2001, Nr 10, s. 69.

²⁵ Wejście w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz innych ustaw, Dz. U. 2003, Nr 111, poz. 1061.

²⁶ J. Skorupka, *Przestępstwo korupcji wyborczej z art. 250a k.k.*, *Palestra* 2006, Nr 11—12, s. 53.

²⁷ R. Stefański, *Przestępstwo korupcji wyborczej (art. 250a k.k.)*, *Prokuratura i Prawo* 2004, nr 4, s. 69—70, W. Kozielowicz, *Kształtowanie się pojęcia przestępstwa korupcji wyborczej w polskim prawie karnym — uwagi na tle porównawczym w: Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 173.

i w wypadku mniejszej wagi tego przestępstwa²⁸. Wobec takiego sprawcy istnieje też możliwość, po spełnieniu przesłanek z art. 250a § 4 k.k. z 1997 r. odstąpienia od wymierzenia kary.

Art. 124 k.k. z 1932 r. (naruszenie tajności głosowania) został zredagowany prawie identycznie jak art. 7 rozporządzenia, gdyż tylko zwrot „zapoznaje się w sposób bezprawny” zastąpiono bliskoznaczną formułą „wbrew przepisom o tajności głosowania zapoznaje się”. Identyczne było zagrożenie karą aresztu (do roku), różnice zaś wystąpiły co do wysokości alternatywnej kary grzywny (w rozporządzeniu przewidziano możliwość jej orzeczenia do 5.000 złotych, na gruncie k.k. z 1932 r. grzywnę można było wymierzyć w wysokości od 5 złotych do 200.000 złotych). Przepis art. 251 k.k. z 1997 r. przewidujący odpowiedzialność za naruszenie tajności głosowania oprócz postąpienia przez sprawcę wbrew przepisom o tajności głosowania (tak było w art. 124 k.k. z 1932 r.) wymaga nadto, by do zapoznania się z treścią głosu doszło wbrew woli głosującego. W doktrynie zauważa się, że zapoznanie się z treścią głosu nie wbrew woli głosującego, nie stanowi okoliczności wyłączonej bezprawności, a tylko oznacza brak realizacji znamienia ustawowego²⁹. Należy przy tym zauważyć, iż redagując przepis art. 251 k.k. z 1997 r. ustawodawca opis typu tego przestępstwa uczynił wiernym zamiarom twórców k.k. z 1932 r., gdyż w motywach rządowego projektu k.k. z 1932 r. w części dotyczącej przestępstwa naruszenia tajności głosowania stwierdzono, cyt. „Bezprawnym będzie zapoznawanie się z cudzem tajnym głosowaniem wbrew woli głosującego oraz wbrew innym, gwarantującym tajność, przepisom prawa”³⁰. W ówczesnej doktrynie dostrzeżono, że art. 124 k.k. z 1932 r. nie stanowił, jak to podano w zacytowanym fragmencie motywów, iż sprawca podejmuje opisane w nim działanie „wbrew woli głosującego” lecz „wbrew przepisom”³¹. Jednak podkreślano, że zgoda osoby głosującej na zapoznanie się z treścią głosu wyłącza bezprawność³². Współczesny ustawodawca znacząco podniósł wysokość sankcji za to przestępstwo (art. 251 k.k. z 1997 r. przewiduje alternatywnie karę grzywny od 10 do 360 stawek dziennych, karę ograniczenia wolności do 12 miesięcy albo karę pozbawienia wolności do lat 2).

²⁸ W. Kozielowicz w: A. Wąsek (red.) Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222—316, Warszawa 2006, s. 372—373.

²⁹ O. Górnik w: O. Górniok, St. Hoc, M. Kalitowski, St. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, Kodeks karny. Komentarz, Gdańsk 2002, s. 1113.

³⁰ Cyt. Komisja Kodyfikacyjna RP. Sekcja prawa karnego. Tom V. z. 4. Projekt Kodeksu karnego. Uzasadnienie części szczególnej, Warszawa 1930, s. 41.

³¹ L. Peiper, Komentarz do kodeksu karnego, Kraków 1936, s. 264, J. Makarewicz, Kodeks karny z komentarzem, Lwów 1938, s. 357.

³² St. Glaser, A. Mogilnicki, Kodeks karny. Komentarz, Kraków 1934, s. 415—416, J. Jamontt, E. Rappaport, Kodeks karny z 1932 r. Część szczególna, Warszawa 1932, s. 124.

DYLEMATY POLSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO

O niektórych problemach dotyczących polskiego prawa wyborczego pisałem już w poprzednich publikacjach Państwowej Komisji Wyborczej.¹ Poruszane tam zagadnienia wskazują między innymi na słabe strony tego prawa. W szczególności chodziło o brak wystarczających zabezpieczeń prawnych uniemożliwiających kandydowanie w wyborach powszechnych osób, których dotychczasowe zachowania wywołują uzasadnione wątpliwości co do ich kwalifikacji moralno-intelektualnych potrzebnych do sprawowania najważniejszych funkcji publicznych w demokratycznym państwie. Zwracałem tam także uwagę na potrzebę racjonalizacji zakresu referendum mającego rozstrzygać ważne sprawy publiczne. Pomimo parokrotnej nowelizacji ordynacji wyborczych nic się w tym zakresie nie zmieniło. Wyrazem tego mogą być wyniki kolejnych wyborów. Dlatego wciąż aktualne pozostają wnioski zawarte w powołanych wyżej publikacjach.

1. Warto do tych spraw wciąż powracać, ponieważ mają one podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania demokracji, a w szczególności dla osiągnięcia najważniejszych celów demokratycznego państwa. Z tego punktu widzenia na drugi plan przesuwać się pozostałe, ważne z innych względów, problemy prawa wyborczego. Staje się to wyraźniej widoczne, gdy uświadomimy sobie pojęcie demokracji, jej sens i legitymizację władzy w państwie demokratycznym. Na tym tle może się okazać, że nawet tak ważne zagadnienie, jak przyjęcie w prawie wyborczym większościowego, czy proporcjonalnego systemu wyborczego, nie będzie miało wielkiego wpływu na istotę demokracji, jeśli zlekceważony zostanie problem doboru kandydatów na najważniejsze funkcje publiczne obsadzone w wyborach powszechnych. Świadczą o tym doświadczenia państw, często o długoletnich tradycjach demokratycznych, w których znane są obydwa systemy. Podobnie ma się sprawa z różnymi metodami określania wyników wyborów, czy procedur dotyczących podziału mandatów. Sprawy te mają duże znaczenie dla sprawności całego procesu wyborczego, a także są bardzo ważne z punktu widzenia poszczególnych ugrupowań politycznych, których rzeczywiste poparcie wyborców może być — z różnych względów — korygowane mechanizmami prawa wyborczego. Rozwiązania z tego zakresu nie wpływają jednak w zasadniczy sposób na istotę demokracji.

Truizmem jest twierdzenie, że jedną z najważniejszych cech państwa demokratycznego są wolne wybory i respektowanie woli większości. Jednak niedobrze jest, jeżeli twierdzenie to przyjmuje się bez refleksji nad sensem owego demokratycznego państwa, a samą demokrację traktuje się jako aksjomat nie wymagający objaśnień.

¹ „Prawo wyborcze a reguła większości”, w: *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000; „Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego”, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005

Tymczasem pojęciu demokracji można przypisywać różną treść. Nawiązując do greckiej etymologii tego słowa można twierdzić, że demokracja oznacza władzę ludu tak, jak rozumiał ją między innymi Demokryt, Platon, czy Arystoteles. Obecnie określać ją można jako formę ustroju politycznego, w którym wszyscy obywatele mają równe prawa i obowiązki, korzystają z takiego samego zakresu wolności oraz mają jednakowy wpływ na sprawy publiczne. Akcentuje się więc szczególnie mocno zasadę równości. Jest to wprawdzie bardzo pociągające, ale może prowadzić do nadużywania pojęcia demokracji dla osiągania różnych celów ideologicznych. Przykładem tego mogła być tak zwana „demokracja ludowa”. Pomijając już nielogiczność semantyczną tego określenia (dosłownie oznacza ono „ludową władzę ludu”), demokracja miała służyć likwidacji własności prywatnej przekraczającej określone przez państwo limity oraz tak zwane uspołecznienie, a w istocie upaństwowienie, nie tylko środków produkcji, ale także dóbr kultury, oświaty oraz ochrony zdrowia prowadząc do uzależnienia obywateli od państwa we wszystkich najważniejszych dziedzinach ich aktywności. Obecnie pojęcie demokracji, a zwłaszcza towarzyszącej jej zasady równości wykorzystywane jest także niekiedy w celach ideologicznych. A w przypadku, gdy politycy dla osiągnięcia tych celów wprowadzają sztuczne, niepisane reguły politycznej poprawności, może to utrudniać lub nawet paraliżować uczciwą debatę publiczną. Jeżeli na przykład debatę taką uzależnia się od przyjęcia założenia, że poglądy wszystkich jej uczestników mają równą wartość, to nie da się wykazać, że tylko jeden z tych poglądów jest najbliższy prawdzie, a więc powinien mieć większą wartość od pozostałych. Albo gdy równość, w rozumieniu reguł politycznej poprawności, ma oznaczać, że każdy światopogląd, czy każda religia ma jednakową wartość, to dialog w tym zakresie traci sens. Nie wypada bowiem używać argumentów wykazujących, które z tych poglądów znajdują się najbliżej prawdy, a więc są wartościowsze od pozostałych. Podobne wnioski można wyprowadzić z bezkrytycznej, apriorycznej akceptacji nie tylko wszelkich poglądów, ale także zachowań zgodnych z tymi poglądami. Może to uniemożliwić krytykę zachowań amoralnych lub szkodliwych społecznie.

Powyższe uwagi dostarczają jedynie przykładów przestrzegających przed upraszczaniem pojęcia demokracji i związanej z nią zasady równości. Dlatego należy mocno akcentować cel, któremu ma służyć demokracja. Nadrzędnym celem każdego ustroju politycznego powinno być rzeczywiste dobro osobowe i związane z nim dobro wspólne. Natomiast szczegółowe rozwiązania ustrojowe, zasady formułowane w prawie, w tym reguły prawa wyborczego, a wreszcie sama demokracja nie powinny być traktowane, jako samoistne cele, lecz jedynie, jako środki do osiągnięcia owego nadrzędnego celu. Jeżeli przeto demokracja słusznie uznawana jest jako podstawa najlepszego — jak dotąd — ustroju politycznego, to tylko dlatego, że oczekuje się od niej, iż będzie napełniać ten cel realizować. Dążenie do niego może nawet usprawiedliwiać ograniczenia niektórych zasad, które towarzyszą demokracji takich, jak na przykład zasada równości, czy reguła większości.

Podstawowe pytanie, które się tu nasuwa dotyczy treści owego dobra osobowego i dobra wspólnego, a zwłaszcza tego kto tę treść określa. Jest to odwieczny dylemat, którego nie da się rozstrzygnąć bez odwołania się do jakiegoś systemu aksjologicznego. Historia Antygony, dramat Sokratesa, rozterki związane z różnymi teoriami filozoficznymi, ideologiami i doktrynami polityczno-prawnymi wskazują na potrzebę dużej pokory w tym zakresie. Mimo wielu prób zawartych w obszernych traktatach naukowych, nie da się (na szczęście) sformułować legalnej definicji nawet tak podstawowych pojęć, jak sprawiedliwość, sumienie, prawda, dobro, czy piękno. A przecież pojęcia te występują w systemach prawnych, między innymi w polskiej Konstytucji i ustawodawstwie zwykłym. Niestety kończą się próby nadawania stosownej treści tym fundamentalnym poję-

ciom przez polityków, którzy w danej kadencji uzyskali przewagę w wyborach powszechnych lub w inny sposób zdobyli władzę. Historia Europy zna próby określania i wymierzania „sprawiedliwości dziejowej”, normatywnego określania prawdy oraz tego, co jest dobre, a co złe dla obywateli, a nawet tego co jest piękne w sztuce i literaturze, a co powinno być poddane cenzurze politycznej i prawnie zabronione. Także współcześnie politycy i prawnicy starają się decydować o tym, jaką treść należy nadać takim szlachetnym pojęciom, jak na przykład tolerancja, wolność, czy nawet życie ludzkie, nie mówiąc już o definiowaniu (lub raczej redefiniowaniu) wielu innych podstawowych wolności i praw człowieka. Tymczasem prawa człowieka, podobnie jak wymienione wyżej pojęcia, nie pochodzą z nadania żadnego prawodawcy państwowego, czy ponadnarodowego, lecz — jak wynika to na przykład z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka — z przyrodzonej i niezbywalnej godności każdej istoty ludzkiej. Prawodawcy nie mają więc swobody decydowania o prawach i wolnościach opisanych w tzw. paktach praw człowieka. A dzieje się tak niestety wówczas, gdy w sposób subiektywny nadają określoną przez siebie treść nie tylko poszczególnym prawom i wolnościom człowieka, ale także wspomnianym fundamentalnym pojęciom, na których osadzona jest ludzka kultura lub, jak określa to wybitny amerykański intelektualista Richard Neuhaus, na których chybocze się cały świat². Uczony ten przypomina, że sprawiedliwość, podobnie, jak dobro, czy prawda — nie pochodzą od człowieka, który ich istnienie tylko intuicyjnie wyczuwa i dlatego ma trudności ze sformułowaniem własnych, wyczerpujących definicji³. Podobne myśli można odnieść wobec praw człowieka, które nie pochodząc od prawodawcy państwowego, nie powinny być przez niego w sposób arbitralny definiowane. Nie trzeba tej myśli bliżej rozwijać. Wystarczy śledzić jałowe spory nad treścią takich pojęć, jak na przykład wolność człowieka, czy jego prawo do życia. Zamiast sięgać do korzeni, z których wyrosły te wartości i w tych źródłach starać się odczytać ich treść, sięga się często do demokratycznej reguły większości w głosowaniu parlamentarnym lub w referendum. Doświadczenie uczy, że nie zawsze jest to najlepsza metoda dla osiągnięcia wspomnianego wyżej zasadniczego celu demokracji.

2. Powyższe uwagi prowadzą do refleksji nad problemem legitymizacji władzy w państwie demokratycznym i związanym z nim zagadnieniem wyborów powszechnych, a w szczególności nad doborem takich osób, które będą w stanie zrozumieć i właściwie rozwiązywać złożone i delikatne kwestie dotyczące omawianych spraw.

Legitymizacja, rozumiana jako upoważnienie do działania, rodzi — obecnie już retoryczne pytanie — kto w państwie demokratycznym takiego upoważnienia udziela. We współczesnych państwach demokratycznych nie wystarcza już sam charyzmat, czy tradycja, ale wyraźna wola suwerena, czyli narodu, wyrażona w wyborach powszechnych. Sprawą drugorzędną jest to, na jaki okres i według jakich reguł prawnych obywatele wybierają swoich przedstawicieli do władz publicznych. Największe znaczenie ma to, że owi przedstawiciele w okresie kadencji, z woli narodu, sprawują władzę bez potrzeby uzyskiwania każdorazowo zgody swoich wyborców. Wyjątkiem jest referendum. Oznacza to między innymi, że wybrani przedstawiciele narodu do władzy prawodawczej nie są już związani oczekiwaniami swoich wyborców w procesie legislacyjnym. Mogą więc skutecznie tworzyć prawo nie tylko nieakceptowane przez obywateli, ale nawet niezgodne z ich interesami indywidualnymi lub nawet wbrew dobru wspólnemu. Podstawą do zakwestionowania takiego prawa może być tylko jego niezgodność z konstytucją i procedurami legislacyjnymi. Na przykład Trybunał Konstytucyjny analizuje usta-

² R.J. Neuhaus, Śmierć w piątek po południu. Ostatnie słowa Jezusa z krzyża, Wydawnictwo „W drodze”, Warszawa 2001.

³ Tamże.

wę z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją, nie badając na ile spełnia ona oczekiwania obywateli.

W związku z powyższym jedyną realną możliwością wpływu obywateli na sposób sprawowania władzy publicznej jest wybór do tej władzy takich przedstawicieli, którzy dają największe gwarancje kierowania się wolą i interesem wyborców. Chodzi więc o ich rzeczywiste dobro osobowe, a tym samym o dobro wspólne, czyli o cele do których powinno zmierzać państwo demokratyczne.

Powstaje więc zasadnicze pytanie, w jaki sposób doprowadzić do tego, aby w wyborach powszechnych zwyciężyli najlepsi kandydaci z przedstawionego wyżej punktu widzenia. Wydawać by się mogło, że wystarczy pozostawić te sprawy woli wyborców, którzy w niezależnym akcie głosowania podejmą najlepszą dla nich decyzję. W tym celu należy jedynie dostarczyć wyborcom jak najwięcej informacji o kandydatach. Służyć temu mają na przykład bezpośrednie spotkania z kandydatami, debaty publiczne, podczas których prezentują oni swoje poglądy i programy, wykorzystywanie środków społecznego przekazu, mediów elektronicznych, a nawet „walki wyborczej” pomiędzy konkurującymi ze sobą kandydatami. W tej sytuacji uprawnione jest twierdzenie, że wyborcy mogą wybrać nawet przestępcę, jeżeli mieli na ten temat wiedzę przed głosowaniem. Na tym bowiem polega wolność ich wyboru.

Powyższe rozumowanie pozornie jest zupełnie poprawne. Dotknięte jest jednak zasadniczą wadą. Opisane wyżej mechanizmy mające dostarczyć wyborcom dostateczną wiedzę o kandydatach, w praktyce politycznej całkowicie zawodzą. Współczesne, wyrafinowane intelektualnie metody socjotechniczne mogą mocno zniekształcać prawdę o kandydacie, ukrywając przed wyborcami jego rzeczywiste wady, eksponując nieistniejące zalety, albo odwrotnie. Dotyczy to zwłaszcza wyborów do władz centralnych, w których możliwość poznania rzeczywistych cech osobowościowych kandydatów jest mocno ograniczona. W mniejszym stopniu odnosi się to do wyborów na niższych szczeblach samorządu terytorialnego. Tam bowiem obywatele mają większą możliwość kierowania się własną, bezpośrednią wiedzą o kandydatach i nie są tak mocno uzależnieni od wpływu socjotechniki, jak wyborcy władz centralnych. Poznaniu prawdy o kandydatach tylko w niewielkim stopniu służy ich „walka” w kampanii wyborczej. Ich zarzuty stawiane przeciwnikom politycznym, jeżeli nie są poparte wiarygodnymi dowodami, mogą być traktowane bardziej jako zwyczajowa retoryka wyborcza, a nie jako obiektywna i bezstronna argumentacja.

Jest bardzo prawdopodobne, że kampanie wyborcze i stosowane w nich metody nie tylko nie pozwalają wyborcom poznać pełnej prawdy o kandydatach, ale powodują, że decyzje podejmowane podczas głosowania przez wielu wyborców są im narzucone lub nawet intelektualnie wymuszone. Odnosi się to zwłaszcza do wyborców gorzej wykształconych i mniej wyrobionych politycznie. Twierdzenie to jest bardzo trudno udowodnić, ale skłania do tego nie tylko intuicja, lecz także obserwacja wyborów, a zwłaszcza ich wyników i późniejsze rozczarowanie wyborców.

Powyższe uwagi nie mają na celu deprecjonowania znaczenia kampanii wyborczej. Jest ona niezbędnym czynnikiem warunkującym sens demokratycznych wyborów, szczególnie do wyższych struktur władzy publicznej. Chodzi jedynie o to, aby uniemożliwić zamazywanie przed wyborcami prawdy o kandydatach.

Skoro doświadczenie wskazuje, że proces wyborczy, w tym kampania wyborcza nie stwarzają dostatecznych warunków dla podejmowania w pełni świadomych decyzji w akcie głosowania, to warunki takie powinny zostać wyraźnie sformułowane w prawie. W odniesieniu do prawa polskiego trzeba by wprowadzić odpowiednie zmiany nie tylko w ordynacjach wyborczych, lecz także w Konstytucji.

Zmiany, o których mowa powinny polegać na zaostrzeniu kryteriów stawianych kandydatom. Jeżeli bowiem mają oni dobrze służyć rzeczywistemu dobru obywateli, to

jest realizować wspomniany wyżej cel demokracji, powinni to być ludzie o odpowiednich cechach moralnych i intelektualnych. Oczywiście niełatwo jest wyrazić to w przepisie prawnym, jednak nie jest to niemożliwe tym bardziej, że w polskim prawie znaleźć można próby rozwiązania podobnych problemów. Pisałem o tym szerzej w cytowanych wyżej publikacjach i nie ma potrzeby tych spraw powtarzać. Wystarczy przypomnieć tu choćby tylko jeden przykład, a mianowicie wymóg „nieskazitelnego charakteru” stawiany sędziom. Jest to wprawdzie pojęcie mało ostre, ale jednak możliwe do wypełnienia stosowną treścią. Jeżeli odnosi się ono do sędziów lub urzędników stosujących prawo, to tym bardziej powinno dotyczyć osób uczestniczących w procesie stanowienia prawa i decydujących nie o sprawach jednostek, lecz ogółu obywateli.

Wpisanie do prawa wyborczego wymogu „nieskazitelnego charakteru”, któremu powinni odpowiadać kandydaci uczestniczący w wyborach powszechnych nie narażałoby wyborców na ryzyko nietrafnych decyzji podjętych na przykład pod wpływem wprowadzających w błąd metod socjotechnicznych. Można dyskutować, czy pojęciu temu nadać odpowiednią treść już w samym przepisie ustawy, czy pozostawić to praktyce wyborczej i orzecznictwu sądów wyrokujących w „trybie wyborczym”. Zapewne nie ulega jednak wątpliwości, że z określeniem „nieskazitelnego charakteru” kłóci się nie tylko skazujący wyrok sądowy (co ostatnio jest wreszcie przedmiotem projektów legislacyjnych), lecz także udowodnione kłamstwa wypowiedziane publicznie, agenturalna przeszłość, alkoholizm, narkomania, czy inne przypadłości, które w naszym kręgu kulturowym uznawane są za nieetyczne. Oczywiście należy się cieszyć, jeżeli takie cechy charakterologiczne kandydata należą już do przeszłości, można mu szczerze wybaczyć, ale nie ma powodu, aby premiować go możliwością ubiegania się o najważniejsze stanowiska publiczne.

Zachowania niektórych osób publicznych, na przykład parlamentarzystów, w tym także polskich, mogą nasuwać wątpliwości co do ich zrównoważenia psychicznego. Oczywiście mało poważny i nierealny byłby wymóg prawny, aby wszystkich kandydatów poddawać badaniom psychiatrycznym. Jednak w uzasadnionych przypadkach i tylko na wniosek sądu podjęty „w trybie wyborczym” takie badanie można by przeprowadzić lub przynajmniej zasięgnąć wstępnej opinii lekarzy, jeżeli na wynik badania trzeba by czekać zbyt długo. Problem jest zbyt ważny, aby go lekceważyć.

Odrębną sprawą jest zagadnienie kwalifikacji intelektualnych osób kandydujących w wyborach powszechnych. Na ten temat również wyrażałem swój pogląd we wcześniejszych publikacjach, przedstawiając szersze uzasadnienie. Osoby sprawujące ważne funkcje publiczne w sposób istotny wpływają na sytuacje życiowe wielu lub nawet wszystkich obywateli państwa. Powinny dlatego dysponować choćby minimalną wiedzą o skomplikowanych i trudnych sprawach, które mają być przedmiotem ich decyzji. Nie wystarcza to, że rozsądek podpowiada korzystanie z opinii ekspertów specjalizujących się w danej dziedzinie. Po pierwsze nie ma takiego generalnego wymogu prawnego, a po drugie chodzi tu jedynie o opinie, którymi decydenci nie są związani. Przykładów z tego zakresu dostarcza na przykład polska praktyka parlamentarna. Dlatego ignorancja polityków może być niebezpieczna z punktu widzenia dobra wspólnego i godzić w słuszne interesy wielu obywateli.

Bardzo trudno jest postulować wprowadzenie jakiegoś cenzusu wykształcenia dla kandydatów. Nie można bowiem wykluczyć, że osoba bez formalnie potwierdzonego wykształcenia, dysponować będzie większą wiedzą i „mądrością życiową”, aniżeli niejeden profesor akademicki. Niedobrze byłoby jednak ryzykować i przekonywać się o tym dopiero po wyborach. Dlatego, podobnie jak to się dzieje w niektórych innych demokratycznych państwach (na przykład we Francji), można by wprowadzić w tym zakresie swoistą weryfikację polegającą na stopniowym obejmowaniu coraz ważniejszych funkcji publicznych. Na przykład kandydat na posła lub senatora musiałby wykazać się pełnieniem

wcześniej jakiejś funkcji na niższym szczeblu zadań publicznych. Alternatywną lub uzupełniającą metodą takiej weryfikacji kandydatów mógłby być wymóg wyższego wykształcenia. Wprawdzie nie dawałby on całkowitej gwarancji odpowiedniego poziomu intelektualnego kandydatów, jednak znacznie zwiększałby prawdopodobieństwo ich głębszej wiedzy w określonych dziedzinach i posiadania szerszych horyzontów myślowych.

W dyskusji nad sprawą etycznych i intelektualnych wymogów stawianych kandydatom, może oczywiście pojawić się zarzut o naruszeniu zasady równości obywateli w dostępie do funkcji publicznych i tym samym o ograniczaniu biernego prawa wyborczego. Na wstępie starałem się wykazać, że zasada równości, podobnie jak inne mechanizmy demokratyczne nie powinny być traktowane, jako najwyższe samoistne cele. Są one bowiem środkami do osiągnięcia najważniejszego celu demokracji, jakim jest rzeczywiste dobro osobowe obywateli i dobro wspólne.

Ponadto zasada równości w jej ścisłym, wąskim rozumieniu już teraz jest naruszana w wielu dziedzinach funkcjonowania ustroju demokratycznego. Dotyczy to także prawa wyborczego. Wystarczy tu wskazać na ograniczenia wieku osób kandydujących na różne funkcje publiczne (prezydent, poseł, senator, radny), na wprowadzane niekiedy do prawa wyborczego państw demokratycznych różne inne ograniczenia lub przywileje takie, jak na przykład domicyl, regulacje dotyczące mniejszości narodowych itd.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, że współcześnie funkcje publiczne, także te obsadzone w drodze wyborów powszechnych, są coraz częściej sprawowane przez zawodowych polityków, którzy zresztą sami tak się określają. Jest to zrozumiała tendencja wynikająca z coraz bardziej złożonych sytuacji gospodarczych, społecznych, ekologicznych, międzynarodowych, wymagających decyzji politycznych i rozwiązań prawnych. Skoro więc tworzy się ważny zawód polityka, to tak jak wobec innych ważnych zawodów uprawnione jest stawianie określonych wymogów moralnych i posiadania stosownych kwalifikacji merytorycznych. Co więcej — od polityków, z uwagi na ich rolę społeczną, można by wymagać najwięcej.

Rozpoczęcie poważnej dyskusji na powyższe tematy jest konieczne i pilne. Rozwiązanie omawianych tu dylematów i przyjęcie proponowanych rozwiązań zapobiegło by — być może — wielu kryzysom trapiącym współczesne państwa demokratyczne.

3. Zupełnie inny problem prawa wyborczego związany jest z tak zwaną demokracją bezpośrednią, wyrażającą się w instytucji referendum. Także o tych sprawach obszernie wypowiadałem się już wcześniej. Skoro jednak stan prawny i sytuacja faktyczna w tym zakresie nie uległy zmianie, warto do tych spraw powracać.

Odwołując się do mojej dotychczasowej argumentacji należy jedynie zwrócić uwagę na bezsensowność referendum w sprawach, których istota tkwi w poszukiwaniu prawdy, na przykład prawdy przyrodniczej, historycznej, ekonomicznej, czy moralnej wynikającej z obiektywnych zasad uniwersalnych. Starałem się wskazać wyżej, że w danej sprawie może istnieć tylko jedna prawda. Przyjęcie innego stanowiska może byłoby zgodne z założeniami politycznej poprawności, ale zapewne kłóciłoby się z zasadami logiki. Dlatego na tę prawdę nie ma wpływu pogląd poszczególnych ludzi, czy pogląd większości lub nawet jednogłośne stanowisko wyrażone w referendum. Prawd, o których tu mowa, nie da się bowiem „ustanowić” przy pomocy reguły większości. Można co najwyżej próbować wykorzystać tę regułę w procesie odkrycia poszukiwanej prawdy. Do tak kosztownej i ryzykownej metody można by ewentualnie sięgać tylko wówczas, gdyby biorący udział w głosowaniu dysponowali odpowiednią wiedzą merytoryczną o sprawie będącej przedmiotem referendum. Jest jednak bardzo mało prawdopodobne, aby przeciętny obywatel mógł odpowiedzialnie i w sposób właściwy decydować o skomplikowanych sprawach związanych z prawami przyrody (nieudane referendum dotyczące doliny Rospudy), z prawami ekonomicznymi (np. nieudane referendum dotyczące prywatyzacji), pró-

by przerwania odpowiedzialności na społeczeństwo, które w referendum ma decydować o fundamentalnych sprawach dotyczących procesu ludzkiego życia, czy nawet wymierzania sprawiedliwości. Można mieć nawet wątpliwości co do sensu przeprowadzonego w Polsce tak zwanego referendum konstytucyjnego. Zwłaszcza zniesienie w tym referendum progu frekwencji spowodowało, że nieuprawnione staje się twierdzenie, iż Konstytucja RP została przyjęta przez Naród. Zdecydował bowiem o tym nie Naród, tylko jego niewielka część daleka od większości. Uczciwiej więc twierdzić zgodnie z prawdą, że Konstytucja RP obowiązuje wyłącznie z woli Zgromadzenia Narodowego, a większość Narodu na ten temat się nie wypowiedziała. W przeciwnym razie tworzy się demoralizującą fikcję oderwaną od prawdy.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że organizowanie referendum powinno mieć charakter wyjątkowy i dotyczyć powinno spraw nie tylko o dużym znaczeniu, lecz także takich, w których głos większości zwiększy gwarancję rozwiązań optymalnych, opartych na prawdzie. W szczególności referendum nie powinno służyć oportunizmowi polityków, którzy bojąc się własnej odpowiedzialności przerzucają ją na obywateli najczęściej nie mających wystarczającego przygotowania merytorycznego. Podobnie mało etyczne byłoby referendum, które miałyby na celu wykorzystanie niewiedzy lub modnych poglądów dla osiągnięcia własnych celów politycznych lub ideologicznych organizatorów referendum.

Nie ma natomiast wątpliwości, że referendum może być wartościową metodą rozwiązywania prostych, znanych każdemu spraw, których istota nie ma na celu podważenie omawianych wyżej prawd. Wymogiem warunkującym sens takiego referendum muszą być jasno i jednoznacznie sformułowane pytania oraz to, aby o danym rozstrzygnięciu decydowała większość uprawnionych do głosowania, a nie tylko większość biorących udział w głosowaniu. Jeśli bowiem tak się nie dzieje, to aby uniknąć fikcji, lepiej jest pozostawić rozstrzygnięcie sprawy uprawnionemu organowi władzy publicznej, aniżeli niezgodnie z prawdą powoływać się na wolę Narodu, czy lokalnej społeczności.

Poruszone tu sprawy dotyczące referendum także powinny skłaniać do refleksji, głębszych dyskusji i ewentualnych zmian Konstytucji oraz ustawodawstwa zwykłego lub co najmniej do dużej powściągliwości przy podejmowaniu decyzji o organizowaniu referendum.

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY PRAWA WYBIERANIA

W myśl art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu, on zaś sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Ta zasada ustrojowa zostaje rozwinięta w dalszych przepisach Konstytucji, w szczególności dotyczących dwóch instytucji, mianowicie wyborów i referendum. Gdy chodzi o referendum, Konstytucja odrębnie reguluje referendum ogólnokrajowe (art. 125) i referendum lokalne (art. 170), oraz referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji (art. 235 ust. 6). Kilka przepisów Konstytucji dotyczy ustalania obsady organów władzy publicznej w drodze procedury zwanej wyborami. Normy wyrażone w tych przepisach stanowią konstytucyjne prawo wyborcze (w znaczeniu przedmiotowym). Ich dopełnieniem są normy wyrażone w przepisach rangi ustawowej.

Twórcy Konstytucji nie przyjęli rozwiązania polegającego na zebraniu ogółu przepisów dotyczących wyborów w jednym, wyodrębnionym redakcyjnie zespole. Przepisy z dziedziny prawa wyborczego rozmieszczone są w tekście Konstytucji wśród przepisów dotyczących tych organów, które obsadzone są w drodze wyborów. Tak więc — w rozdziale IV Konstytucji, zatytułowanym „Sejm i Senat” znajdują się przepisy (art. 96—101) dotyczące wyborów do tych organów (mieszczą się one w podrozdziale opatrzonym tytułem „Wybory i kadencja”), w rozdziale V, zatytułowanym „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” są przepisy o wyborach Prezydenta (art. 127—129), a w rozdziale VII zatytułowanym „Samorząd terytorialny” znajdujemy przepis o wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2), któremu towarzyszy przepis dotyczący wyborów organów wykonawczych takich jednostek (art. 169 ust. 3). Ten ostatni różni się od pozostałych przez to, że przewiduje ustawowe uregulowanie całokształtu zasad i trybu wyborów tych organów. W przepisach konstytucyjnych dotyczących wszystkich innych wyborów określone są wymagania, jakim powinny one odpowiadać. Wśród nich powtarzają się wymagania dotyczące powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz tajności głosowania (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2).

O wyborach, ale w innym sensie, mówi się także w przepisach dotyczących obsadzania niektórych organów konstytucyjnych. I tak art. 110 mówi o wyborze Marszałka i wicemarszałków Sejmu, art. 187 o wyborze członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej przewodniczącego i wiceprzewodniczących, art. 194 o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego, art. 199 o wyborze sędziów Trybunału Stanu. Wybory tych organów dokonywane są przez organy kolegialne. Natomiast akt obsadzenia organu dokonywany przez organ jednoosobowy określany jest jako „powołanie”. Terminologia ta nie jest w przepisach Konstytucji stosowana konsekwentnie, niektóre przepisy mówią bowiem o „powołaniu” także gdy chodzi o działanie organu kolegialnego (np. art. 205 ust. 1 dotyczący Prezesa NIK, art. 209 ust. 1 dotyczący Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 214 ust. 1 dotyczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, art. 227 ust. 3 dotyczący Prezesa Narodowego Banku Polskiego, art. 227 ust. 5 dotyczący członków Rady Polityki Pieniężnej).

Przepisy rangi konstytucyjnej regulują jedynie podstawowe zasady prawa wyborczego. Zasadniczym źródłem prawa wyborczego są przepisy rangi ustawowej. Problematyka wyborów regulowana jest odrębnie w ustawach dotyczących wyborów do poszczególnych organów (jedynie wybory do Sejmu i do Senatu są obecnie przedmiotem tej samej ustawy). Ustawy regulujące instytucję wyborów są tradycyjnie nazywane ordynacjami wyborczymi¹, nazwa ta nie występuje jednak w tytułach wszystkich tych ustawach. Regulacja przewidziana w przepisach tych ustaw jest rozbudowana i obszerna, co jest spowodowane po części tym, że w poszczególnych ustawach zamieszczone zostały przepisy dotyczące tych samych zagadnień, a przy tym regulujące je albo w taki sam sposób, albo wprawdzie w sposób odmienny, ale bez merytorycznego uzasadnienia zróżnicowania. Niestety dotychczas nie zrealizowano postulatu wydania jednej ordynacji wyborczej, mającej pełnić rolę kodeksu. Na podstawie ustaw wydawane są akty niższej rangi, będące albo źródłami prawa powszechnie obowiązującego (wówczas mają one charakter rozporządzenia) albo adresowane tylko do organów wyborczych, mające zatem charakter wewnętrzny. Relacja między regulującymi tę samą problematykę przepisami konstytucyjnymi i przepisami ustawowymi (a także przepisami wydanymi na podstawie ustaw) jest określona przez dwie zasady, mianowicie zasadę, w myśl której konstytucja jest najwyższym prawem (co uzasadnia wymaganie zgodności z Konstytucją wszystkich innych przepisów), oraz odnoszącą się tylko do części przepisów Konstytucji zasadą ich bezpośredniego stosowania (co czyni zbędnym ich powtarzanie w ustawach). Jak wiadomo, Konstytucja nie określa kryteriów decydujących o wyodrębnieniu przepisów nadających się do bezpośredniego stosowania. Zamieszczenie w ustawie przepisu powtarzającego unormowanie wyrażone w przepisie Konstytucji oznacza, że ustawodawca nie traktuje tego ostatniego przepisu jako bezpośrednio stosownego. Powtórzenie takie może jednak być wynikiem dążenia do skupienia w jednej ustawie całokształtu unormowania danej materii.

Oprócz wymienionych dotychczas przepisów Konstytucja zawiera jeden przepis, mający charakter ogólny w tym sensie, że nie tylko dotyczy on wyborów Prezydenta, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego², ale i udziału w referendum. Jest to art. 62 Konstytucji.

Przepis ten zamieszczony został w rozdziale II Konstytucji, jako przedostatni z siedmiu artykułów tworzących zespół przepisów dotyczących wolności i praw politycznych. Zarówno ta lokalizacja, jak sformułowanie przepisu (zwłaszcza użycie w nim nazwy „prawo”) uzasadnia przyjęcie, że jest on podstawą prawa podmiotowego, odnoszącego się do wybierania wyliczonych w nim organów³. Prawo to tradycyjnie jest nazywane czynnym prawem wyborczym, w przeciwieństwie do biernego prawa wyborczego (czyli prawa wybieralności, obejmującego prawo do bycia wybranym). Bliższa analiza dowodzi jednak, że sens art. 62 nie polega na stworzeniu podstawy czynnego prawa wyborczego, gdyż prawo takie dałoby wywieść się z innych przepisów Konstytucji⁴, w szczególności z art. 4 oraz z przepisów określających wybory Prezydenta Rzeczypospolitej i wybory do Sejmu, Senatu oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego jako wybory powszechne.

¹ Nazwa „ordynacja wyborcza” występowała w przepisach Konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 14) i Konstytucji kwietniowej z 1935 r. (art. 33).

² Przepis nie odróżnia organów stanowiących od organów wykonawczych, mimo że tylko wybór pierwszych jest regulowany konstytucyjnie.

³ Nie odnosi się bezpośrednio do innych wyborów.

⁴ Dopuszczalność takiego zabiegu potwierdza stan prawny w dziedzinie biernego prawa wyborczego. Brak w Konstytucji przepisu dotyczącego biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego nie przeszkodzi przyjęciu nie tylko istnienia takiego prawa, ale i uznaniu, że ma ono rangę konstytucyjną. Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 13 marca 2007, K 8/07.

Jak wiadomo — regulacja przewidziana w przepisach zamieszczonych w rozdziale II Konstytucji oparta jest na odróżnieniu takich wolności, praw oraz obowiązków, których podmiotem jest „człowiek”⁵ i takich, których podmiotem jest tylko „obywatel polski”⁶. Pierwszą z wyróżnionych za pomocą tego kryterium grup stanowi większość przepisów rozdziału II. Art. 62 Konstytucji należy do drugiej, mniej licznej grupy. Oprócz niego należą tu art. 35, art. 36, art. 52 ust. 4, art. 55, art. 60, a spoza rozdziału II — art. 11. Przepisy te wyznaczają materialną treść stosunku prawnego, jakim jest obywatelstwo polskie. Przyczyny ograniczenia danego unormowania tylko do obywateli polskich są różne. Przyczyną taką może być np. przekonanie o niemożności zapewnienia wszystkim osobom pozostającym pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej przewidzianych w danym przepisie uprawnień, albo ścisły związek danego uprawnienia z funkcjonowaniem państwa, stanowiącego w myśl art. 1 Konstytucji „dobro wspólne wszystkich obywateli”. To zróżnicowanie przyczyn może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności rozciągnięcia danej regulacji na osoby nie będące obywatelami polskim (cudzoziemców).⁷

Ale i w grupie przepisów dotyczących praw obywatelskich art. 62 Konstytucji zajmuje miejsce szczególne, wyróżniając się tym, że przewidziane w nim prawo nie przysługuje wszystkim obywatelom polskim, ale tylko tym, którzy odpowiadają dodatkowym, określonym w tym przepisie warunkom⁸. Warunki te dotyczą okoliczności związanych z odpowiednim poziomem umysłowym oraz z popełnieniem ocenianych negatywnie czynów. Z punktu widzenia redakcyjnego niektóre z tych warunków zostały ujęte w sposób pozytywny (spełnienie warunku uzasadnia przysługiwanie prawa), inne w sposób negatywny (spełnienie warunku uzasadnia pozbawienie prawa). Możliwe byłoby wprowadzenie zrehabilitowanego przepisu za pomocą jednolitej (pozytywnej lub negatywnej) formuły, ale wtedy redakcja musiałaby być bardziej skomplikowana, a przez to mniej czytelna.

W istocie więc sens omawianego przepisu polega na określeniu kręgu osób, którym przysługuje wymienione w nim konstytucyjne prawo podmiotowe, a nie na stworzeniu podstawy tego prawa. Takie ujęcie może uzasadniać określenie unormowania zawartego w art. 62 Konstytucji jako „zdolności do wybierania”. W razie braku w Konstytucji przepisu o treści odpowiadającej art. 62 problem zakreślenia kręgu osób wyposażonych w prawo wybierania pozostawiony byłby do regulacji ustawowej.

Art. 62 Konstytucji mówi nie tylko o prawie wybierania wskazanych w nim organów, ale także o prawie do udziału w referendum. Jest to prawo o treści odmiennej od prawa wybierania, chociaż — podobnie jak czynne i bierne prawo wyborcze — jest ono zakodowane w art. 4 Konstytucji. Różnica treści tych praw nie przeszkadza w jednakowym określeniu warunków, od których zależy ich przysługiwanie.

⁵ W tekście tych przepisów na ogół nie używa się nazwy „człowiek”, ale nazw równoważnych, np. „każdy”, „nikt”. Do tej grupy należą też przepisy dodatkowo określające cechy adresatów (np. „osoby niepełnosprawne”, „rodzice”).

⁶ Niektóre przepisy Konstytucji mówią krótko o „obywatelu”. Nie sądzę, aby miało to znaczenie dla określenia ich zakresu podmiotowego przez dopuszczenie jego rozszerzenia na cudzoziemców będących obywatelami jakiegoś innego państwa, ale nie — cudzoziemców nie mających obywatelstwa żadnego państwa.

⁷ Wyróżnienie obu grup zdaje się ulegać zatarciu w związku z treścią art. 37 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającego określenie w ustawie wyjątków od zasady, iż z zapewnionych w Konstytucji wolności i praw korzysta każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Uzasadniona jest taka wykładnia tego przepisu, w myśl której wyjątki te muszą odpowiadać wymaganiom z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przy takiej wykładni omawiany podział zachowuje sens. Zob. L. Garlicki, Artykuł 37, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2003, uwaga 8.

⁸ Nazwa „warunek” jest tu bardziej odpowiednia niż nazwa „cenzus”, nasuwająca skojarzenia z okolicznościami o charakterze dyskryminującym. Tak W. Sokolewicz, Artykuł 62, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, uwaga 5.

Prawo wybierania, podobnie jak prawo udziału w referendum, wykonuje się przez akt głosowania (czynność oddania głosu). Sytuacja istniejąca w dniu, w którym akt ten ma być dokonany, jest miarodajna dla ustalenia, czy danej osobie prawo to przysługuje. Uzupełniająco zwrócić należy uwagę, iż regulacja prawa wybierania ma świetle przepisów Konstytucji szersze zastosowanie. Tak więc posiadanie prawa wybierania jest jedną z przesłanek prawa wybieralności (art. 99, art. 127 ust. 3) i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2)⁹.

Dokładniejsza analiza treści art. 62 Konstytucji dowodzi, że spełnienie warunków przewidzianych w tym przepisie jest następstwem określonych zdarzeń. Stwierdzenie, czy danej osobie przysługuje prawo wybierania, zakłada więc dokonanie ustaleń co do nastąpienia tego rodzaju zdarzenia, przy czym istotne jest to, czy nastąpiło ono przed dniem, w którym dana osoba miałaby skorzystać z prawa wybierania.

Pierwszy i podstawowy warunek przysługiwania prawa wybierania to posiadanie obywatelstwa polskiego. Obywatelstwo jest prawną więzią między człowiekiem i państwem¹⁰, nie pokrywającą się z jego przynależnością narodową ani etniczną¹¹. Mówiąc najogólniej — obywatelem polskim jest osoba, która nabyła obywatelstwo polskie i która go nie utraciła. Nabycie i utrata obywatelstwa są następstwem określonych przez prawo zdarzeń. Mogą one być określone w przepisach rangi konstytucyjnej lub ustawowej albo w jednych i drugich. W okresie powojennym do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. obywatelstwo było instytucją ustawową, regulowaną przepisami zaliczanymi do dziedziny prawa administracyjnego. Obecnie art. 34 Konstytucji reguluje podstawowe kwestie dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa polskiego, kontynuując tym samym tradycję regulacji przewidzianej w Konstytucji marcowej. Osobę nie mającą obywatelstwa polskiego Konstytucja określa nazwą „cudzoziemiec” (art. 37, 56).

Gdy chodzi o nabycie, art. 34 ust. 1 Konstytucji w zdaniu 1 postanawia, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie, zaś w zdaniu 2 dodaje, że inne zaś przypadki określa ustawa.¹² Mówiąc o nabyciu obywatelstwa przez urodzenie Konstytucja nie odwołuje się do ustawy, mogłoby więc wydawać się, że jest to przepis należący do grupy przepisów bezpośrednio stosowalnych. Trzeba jednak uwzględnić, że rodzicielstwo jest stosunkiem prawnym, ustalonym w określony przez prawo sposób. Art. 34 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji zakłada więc obowiązywanie regulacji umożliwiającej wskazanie osób będących rodzicami osoby, o której obywatelstwo chodzi. Regulacja tego problemu, stanowiącego w stosunku do kwestii obywatelstwa tzw. kwestię wstępną, jest zawarta w odpowiednich przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹³, zaś dowodem pochodzenia od określonych osób jako rodziców jest akt urodzenia sporządzony na podstawie prawa o aktach stanu cywilnego¹⁴.

⁹ Przepisy te posługują się zróżnicowaną terminologią: pierwszy mówi krótko o „prawie wybierania”, drugi o „pełni praw wyborczych do Sejmu”, trzeci o „prawie wybierania do Sejmu”.

¹⁰ Zob. art. 2 europejskiej konwencji o obywatelstwie, sporządzonej w Strasburgu dnia 6 listopada 1997 r.

¹¹ Por. art. 35 Konstytucji.

¹² Jest to nadal wielokrotnie zmieniana ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. 2000, Nr 28, poz. 353 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r., Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie, podpisanej w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r., Dz. U. 1937, Nr 47, poz. 361, wszelka kwestia, dotycząca tego, czy ktoś posiada obywatelstwo danego państwa, winna być rozstrzygnięta zgodnie z prawem tego państwa.

¹⁴ Ustawa z 29 września 1986 r., Dz. U. Nr 36, poz. 180 ze zm. W aktach stanu cywilnego nie podaje się informacji o obywatelstwie osoby, której akt dotyczy, ani jej rodziców.

Art. 34 ust. 2 Konstytucji przewiduje niemożność utraty obywatelstwa polskiego, dopuszcza natomiast możliwość jego zrzeczenia się. Można więc powiedzieć, że osoba, która nabyła obywatelstwo polskie, zachowuje je aż do czasu zrzeczenia się go. Niedopuszczalne byłoby natomiast pozbawienie obywatelstwa w drodze aktu władzy czy to o charakterze ogólnym czy indywidualnym.

Art. 62 Konstytucji nie różnicuje sytuacji obywatela zależnie od sposobu ani czasu nabycia obywatelstwa polskiego. Podkreślić trzeba, że Konstytucja nie przewiduje zakazu wielorakiego obywatelstwa¹⁵. Możliwa jest więc sytuacja, w której osoba będąca obywatelem polskim jest jednocześnie w świetle prawa innego państwa uważana za mającą także jego obywatelstwo. Okoliczność ta nie ma wpływu na przysługiwanie prawa wybierania organów wymienionych w art. 62 Konstytucji. Przepis ten nie daje także podstawy do odwołania się do koncepcji tzw. efektywnego obywatelstwa. Skoro zaś jako warunek korzystania przez obywatela polskiego z prawa wybierania nie jest ustanowiony pobyt, a tym bardziej zamieszkania na terytorium Polski, więc uzasadniony jest adresowany do ustawodawcy postulat stworzenia regulacji umożliwiającej obywatelom polskim znajdującym się w dniu głosowania za granicą wykonanie przysługującego im prawa wybierania. Utworzenie zagranicznych obwodów głosowania nie jest tu jedynym wchodzącym w grę rozwiązaniem.

Dalsze warunki przewidziane w art. 62 Konstytucji eliminują pewne osoby mające obywatelstwo polskie z kręgu osób mających prawo wybierania.

Po pierwsze chodzi tu — mówiąc ogólnie — o osoby nie wykazujące odpowiedniego poziomu dojrzałości umysłowej, który z reguły nabywany jest wraz z osiągnięciem odpowiedniego wieku. Za uzależnieniem nabycia prawa wybierania od odpowiedniego wieku przemawia argumentacja podobna do tej, która w sferze prawa prywatnego uzasadnia określenie wieku nabycia najpierw ograniczonej, a następnie pełnej zdolności do czynności prawnych, jako instrumentu umożliwiającego tej osobie kształtowanie własnymi działaniami jej sytuacji osobistej i majątkowej. Kierując się tą motywacją wprowadzono i do art. 62 ust. 1 Konstytucji warunek osiągnięcia określonego wieku. W przeciwieństwie do przepisów k.c., które posługują się konstrukcją pełnoletności¹⁶, Konstytucja nie posługuje się tu określeniem rzeczownikowym, ale liczebnikowym. Wymaga mianowicie ukończenia 18 lat. Jest to granica wiekowa powszechnie przyjęta we współczesnych prawach, niższa od przepisów przewidzianych w Polsce w okresie międzywojennym. Rozstrzygnięcia wymaga jednak problem, który moment w ramach rozciągniętych w czasie procedur wyborczych ma być miarodajny dla spełnienia tego warunku. Może nim być np. dzień zarządzenia wyborów, albo dzień, w którym mają się one odbyć. Art. 62 ust. 1 Konstytucji precyzuje, że ukończenie osiemnastego roku życia ma nastąpić najpóźniej w dniu głosowania. Odwołanie się przez ten przepis do sytuacji istniejącej w dniu „głosowania”, a nie w dniu „wyborów” pociąga za sobą zróżnicowanie kręgu wyborców tam, gdzie sama Konstytucja dopuszcza ponowne głosowanie w tych samych wyborach (art. 127 ust. 4 i 5).

Uzależnienie prawa wybierania od osiągnięcia określonego wieku zakłada znajomość daty urodzenia danej osoby. Ustala się ją na podstawie aktu urodzenia (w praktyce — według opartego na nim wpisu w dowodzie osobistym). Od tej daty liczyć należy okres 18 lat. Pozornie jest to regulacja pełna i jednoznaczna. W istocie sprawa jest bardziej skomplikowana. Pojawia się np. problem różnej liczby dni w poszczególnych la-

¹⁵ Taki zakaz był przewidziany w art. 87 Konstytucji marcowej, a obecnie w art. 2 powołanej już ustawy o obywatelstwie polskim.

¹⁶ Pełnoletnim jest każdy, kto ukończył 18 lat, a także osoba młodsza, która zawarła związek małżeński (art. 10 k.c.).

tach, a także problem, czy obliczając wiek osoby należy liczyć dzień urodzenia. Sposób obliczania terminu przewidzianego w art. 62 nie jest regulowany konstytucyjnie, natomiast regulacje przewidziane w poszczególnych ustawach różnią się między sobą. Tu uzasadnione sięgnięcie do przepisów prawa cywilnego¹⁷ i stosowanie zawartych w nim reguł obliczania terminów określonych w latach. Zgodnie z nimi dniem końcowym terminu jest dzień, którego nazwa (liczba oznaczająca kolejność dnia w miesiącu) odpowiada nazwie dnia początkowego, którym jest dzień urodzenia danej osoby. Prawo wybierania mają zatem osoby, które w dniu głosowania (a oczywiście także przed tym dniem) ukończyły 18 lat. Regulacja tej kwestii przewidziana *in fine* art. 62 Konstytucji jest zgodna z treścią art. 112 k.c.

W art. 62 ust. 1 Konstytucji warunek dotyczący wieku ujęty jest w sposób pozytywny — zgodnie ze sformułowaniem tego przepisu osoby, które osiągnęły określony wiek mają prawo wybierania. Ale można powiedzieć, że przepis ten eliminuje obywateli, którzy do dnia głosowania nie osiągnęli wymaganego wieku. Teoretyczne tylko znaczenie wydaje się mieć odpowiedź na pytanie, czy wiek jest warunkiem nabycia prawa wybierania, czy warunkiem umożliwiającym korzystanie z niego. Uregulowanie tego warunku w tym samym przepisie, który dotyczy warunku obywatelstwa, przemawia za pierwszym stanowiskiem.

Dalsze warunki prawa wybierania zostały określone za pomocą formuły negatywnej. Art. 62 ust. 2 mówi o osobach, którym nie przysługuje prawo wybierania, mimo że spełniają one wymagania pozytywnie określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie (brak) prawa wybierania jest tu następstwem prawomocnego orzeczenia sądowego. Dotycząc osoby, która ukończyła 18 lat, powoduje ono utratę uzyskanego uprzednio prawa.

Z omawianego przepisu wynika dopuszczalność wydawania orzeczeń, które wywołują skutek w postaci pozbawienia prawa wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Konstytucja nie wypowiedza się natomiast na temat okoliczności uzasadniających wydanie orzeczenia i jedynie pośrednio wskazuje organ wyposażony w kompetencję do wydawania takich orzeczeń. Art. 62 ust. 2, odmiennie niż np. art. 48 ust. 2 Konstytucji, nie mówi o orzeczeniu „sądu”, ale o orzeczeniu „sądowym”. Wydaje się, że różnica ta ma znaczenie praktyczne, umożliwiając objęcie regulacją zawartą w art. 62 ust. 2 nie tylko orzeczeń wydawanych przez sądy wymienione w art. 175 Konstytucji¹⁸, ale i przez Trybunał Stanu¹⁹.

Dokonując wykładni art. 62 ust. 2 Konstytucji trzeba uwzględnić, że nie mówi on o orzeczeniach, których treścią jest pozbawienie prawa wybierania. Taki skutek jest następstwem orzeczeń o odmiennie określonej treści, mianowicie orzeczenia, którego treścią jest albo ubezwłasnowolnienie albo pozbawienie praw publicznych albo pozbawienie praw wyborczych.

¹⁷ Art. 110—116 k.c. Siegnięcie do nich uzasadnione tym, że dotyczą one także obliczania wieku osoby.

¹⁸ Art. 62 ust. 2 Konstytucji nie wymaga, aby sądem wydającym orzeczenie był sąd polski. Jednakże wg art. 1106 § 1 k.p.c. sprawy o ubezwłasnowolnienie osoby będącej obywatelem polskim należą do wyłącznej jurysdykcji krajowej, wobec czego wyłączone jest uznanie orzeczenia wydanego w takiej sprawie przez sąd zagraniczny (art. 1146 § 1 pkt 2 k.p.c.). Przepisy o postępowaniu w sprawach karnych nie przewidują uznania orzeczeń zagranicznych.

¹⁹ Wg art. 10 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Zadaniem sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1). Realizowanie przez Trybunał Stanu jego wyznaczonej konstytucyjnie funkcji uzasadnia traktowanie orzeczeń wydanych przez ten Trybunał na równi z orzeczeniami wydawanymi przez sądy wyliczone w art. 175 Konstytucji.

Znaczenia nazw użytych w art. 62 ust. 2 dla oznaczenia treści tych orzeczeń nie da się ustalić na podstawie przepisów Konstytucji. Konstytucja nie określa też sytuacji, w których orzeczenia tej treści mogą być wydane²⁰.

W tej sytuacji uzasadnione jest odwołanie się do konstrukcji tzw. pojęć zastanych, przyjmując, że wyliczone nazwy zostały w Konstytucji użyte w takim znaczeniu, jakie przypisywano im w okresie tworzenia konstytucji uwzględniając obowiązujące wówczas przepisy.

Przydatność takiego zabiegu jest najwyraźniej widoczna gdy chodzi o wykładnię nazwy „ubezwłasnowolniony”. Nazwa ta ma od dawna ustalone znaczenie, zdeterminowane treścią przepisów prawa cywilnego. Ubezwłasnowolnienie jest jedną z instytucji prawa osobowego. Regulując problematykę zdolności do czynności prawnych osób fizycznych kodeks cywilny²¹ określa przesłanki i skutki ubezwłasnowolnienia, odróżniając ubezwłasnowolnienie całkowite i ubezwłasnowolnienie częściowe, natomiast procedura orzekania o ubezwłasnowolnieniu jest regulowana w przepisach kodeksu postępowania cywilnego²². Przyczyną wydania orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu może być choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy albo innego rodzaju zaburzenia psychiczne, np. spowodowane pijaństwem lub narkomanią. Zasadniczym skutkiem ubezwłasnowolnienia jest pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych. Dalszym skutkiem jest ustanowienie pieczy prawnej w postaci opieki lub kurateli.

Przeniesienie do sfery prawa wyborczego instytucji, której funkcją jest pozbawienie lub ograniczenie zdolności prawnej, jest w pełni uzasadnione. Nie ma powodu, aby prawo wybierania miało przysługiwać osobie, która ze względu na istnienie przesłanek ubezwłasnowolnienia nie jest w stanie samodzielnie regulować swej sytuacji w dziedzinie prawa prywatnego.

Unormowanie przewidziane w tej części art. 62 ust. 2 Konstytucji warto porównać z regulacją poprzednio w Polsce obowiązującą. Według art. 85 (od 1976 r. oznaczonego jako art. 99) Konstytucji PRL nie miały praw wyborczych osoby chore umysłowo. Zasadniczą wadą tej regulacji (oczywiście z punktu widzenia przyjętych dziś standardów) był brak określenia trybu stwierdzenia tej okoliczności. Ustawą z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²³ dokonano zmiany tekstu tego przepisu, wymieniając w nim osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego. Tym samym bezpośrednią podstawą pozbawienia prawa przestała być choroba umysłowa, stało się nią natomiast prawomocne orzeczenie wydane z jej powodu przez sąd. Regulacja ta nie objęła jednak wszystkich osób ubezwłasnowolnionych, nie wspomniała bowiem o innego rodzaju zaburzeniach psychicznych²⁴.

Prawo cywilne łączy pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych z prawomocnym orzeczeniem o ubezwłasnowolnieniu²⁵, liczy się jednak z istnieniem osób, które mimo spełnienia warunków uzasadniających ich ubezwłasnowolnienie nie zostały ubezwłasnowolnione, i przewiduje ochronę za pomocą innych środków (np. uznając za nieważne złożone przez nie oświadczenia — art. 82 k.c.). Podobnej regulacji przepisy prawa wyborczego nie przewidują.

²⁰ Inaczej regulowała to Konstytucja marcowa, która w art. 14 pozbawiała korzystania z prawa wyborczego obywateli skazanych za przestępstwa określone w ordynacji wyborczej jako pociągające za sobą czasową lub stałą utratę prawa wybierania, wybieralności a także piastowania mandatu poselskiego.

²¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

²² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., Dz. U. Nr 93, poz. 296 ze zm.

²³ Dz. U. Nr 41, poz. 176.

²⁴ A. Sokala, prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych, *Gazeta Prawna* z 28 stycznia 1995 r.

²⁵ Działający przejściowo wyjątek przewiduje art. 549 k.p.c.

Dwa dalsze przewidziane w art. 62 ust. 2 warunki prawa wybierania są trudniejsze do objaśnienia. Chodzi o prawomocne orzeczenia przewidujące pozbawienie praw publicznych i pozbawienie praw wyborczych²⁶. Analiza semantyczna obu nazw uzasadnia wniosek, że nazwa „prawo wyborcze” ma znaczenie szersze niż nazwa „prawo wybierania”, gdyż jej zakres obejmuje nie tylko czynne, ale i bierne prawo wyborcze. Prawa wyborcze mieszczą się w zakresie nazwy „prawa publiczne”, ale na podstawie Konstytucji nie można ustalić, jakie inne prawa należą do tej ostatniej kategorii²⁷. Nie miałyby uzasadnienia utożsamianie „praw publicznych” z „prawami politycznymi” zapewnionymi w art. 57–63 Konstytucji. W art. 60 Konstytucji mówi się o „obywatelach polskich korzystających z pełni praw publicznych”. Także ten przepis nie wyjaśnia, o jakie prawa chodzi, można z niego jedynie wyprowadzić wniosek o istnieniu obywateli korzystających ze wszystkich praw publicznych, obywateli, którzy korzystają tylko z niektórych z nich i obywateli, którzy są pozbawieni wszystkich praw publicznych.

Ponowne odwołanie się do koncepcji pojęć zastanych kieruje uwagę w stronę przepisów regulujących odpowiedzialność karną i odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

Instytucja pozbawienia praw publicznych została uregulowana w przepisach kodeksu karnego²⁸, przygotowywanego jednocześnie z obowiązującą obecnie Konstytucją. Według art. 39 pkt 1 k.k. pozbawienie praw publicznych jest jednym z tzw. środków karnych. Obejmuje ono m.in. utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, utratę prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego i zawodowego (art. 40 § 1 k.k.) Sąd może orzec o zastosowaniu tego środka w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie (art. 40 § 2 k.k.). Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, środek ten jest orzekany w latach w wymiarze od roku do 10 lat. Pozbawienie praw publicznych obowiązuje od uprawomocnienia się orzeczenia, ale nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności (art. 43 § 1 i 2 k.k.).

Według art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca o Trybunale Stanu²⁹ jedną z kar, które Trybunał Stanu orzeka łącznie lub osobno, jest utrata czynnego i biernego prawa wyborczego, przy czym w swym obecnym brzmieniu przepis ten precyzuje, że chodzi o wybory Prezydenta, wybory do Sejmu i do Senatu, wybory do Parlamentu Europejskiego³⁰ i wybory organów samorządu terytorialnego. Kara ta wymierzana jest na czas od 2 do 10 lat. Mimo rozbieżności zastosowanego nazewnictwa („utrata” a nie „pozbawienie”) można przyjąć, że w art. 62 ust. 2 Konstytucji chodzi o tę właśnie regulację.

Należy zastrzec, że zastosowanie konstrukcji pojęcia zastanego służy tylko objaśnieniu znaczenia nazw występujących w tekście art. 62 ust. 2, ale nie sprawia, że ustawowa regulacja danej instytucji przyjęta w dacie wejścia w życie Konstytucji uzyskała tym samym rangę konstytucyjną i nie może być zmieniona bez zmiany konstytucji³¹. Ustawodaw-

²⁶ Wzmianka o prawach wyborczych pojawiła się we wspomnianej wyżej nowelizacji Konstytucji z 1991 r.

²⁷ Konstytucja kwietniowa mówiła o „prawach cywilnych i obywatelskich” (art. 33).

²⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

²⁹ W dacie wejścia w życie Konstytucji ustawa ta obowiązywała w tekście jednolitym ogłoszonym w Dz. U. z 1993 r., Nr 38, poz. 172, później wprowadzone zmiany uzasadniły wydanie obecnie obowiązującego tekstu jednolitego, ogłoszonego w Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925.

³⁰ Konstytucja nie wypowiada się na temat tych wyborów.

³¹ Wspomniany wyżej art. 25 ustawy o Trybunale Stanu został zmieniony podczas obowiązywania Konstytucji.

ca może zatem — zachowując funkcję danej instytucji — inaczej określić przesłanki albo tryb orzekania ubezwłasnowolnienia albo katalog czynów, których popełnienie uzasadnia pozbawienie prawa wybierania. Tak np. dopuszczalne byłoby wprowadzenie przepisu przewidującego środek karny w postaci pozbawienia czynnego prawa wyborczego. Oczywiście ustawowa regulacja tych zagadnień (zarówno obecnie obowiązująca jak ewentualnie zmieniona) podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, w szczególności z punktu widzenia zachowania zasady, w myśl której wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych muszą być uzasadnione koniecznością ochrony mających wyższą rangę wartości konstytucyjnych. Jeżeli zaś pozbawienie prawa wybierania ma być elementem odpowiedzialności karnej, konieczne jest zachowanie wymagań przewidzianych w art. 42 Konstytucji.³²

We wszystkich trzech przypadkach objętych regulacją zawartą w art. 62 ust. 2 Konstytucja ustanawia wymaganie prawomocności orzeczenia. To zakłada, że następuje ono w postępowaniu odpowiadającym wymaganiom przewidzianym w art. 45 Konstytucji. Gdy zaś chodzi o ustalenie znaczenia przymiotnika „prawomocne”, raz jeszcze uzasadnione jest odwołanie się do koncepcji pojęć zastanych. Zgodnie z terminologią przyjętą w polskim języku prawnym i prawniczym orzeczenie jest prawomocne gdy nie przysługuje od niego zwykły środek odwoławczy³³. Upływ terminu do wniesienia takiego środka liczy się od daty wskazanej w przepisach określających tryb postępowania w danego rodzaju sprawach. Przewidziane w art. 62 ust. 2 Konstytucji wymaganie prawomocności odnosi się do dnia głosowania, a więc termin do wniesienia środka odwoławczego musi dnia poprzedniego upłynąć bezskutecznie.

Przyjęta obecnie w przepisach ustawowych regulacja instytucji ubezwłasnowolnienia oraz pozbawienia praw publicznych i pozbawienia praw wyborczych sprawia, że warunki określone w art. 62 ust. 2 działają przejściowo: ubezwłasnowolnienie może być uchylone w razie zmiany okoliczności, zaś pozbawienie praw publicznych i pozbawienie praw wyborczych orzekane jest na wskazany z góry (i mieszczący się w granicach ustawowych) okres.

Art. 62 Konstytucji dotyczy wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, wyborów do Sejmu³⁴ i do Senatu, a także wyborów przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Gdy chodzi o te ostatnie wybory, istotne znaczenia dla określenia kręgu osób mających prawo wybierania ma art. 16 ust. 1 Konstytucji, według którego wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Członkostwo wspólnoty samorządowej uzyskuje się z mocy prawa z chwilą stania się „mieszkańcem” takiej jednostki³⁵. Okoliczność ta stanowi zatem dodatkowy warunek, od którego zależy przysługiwanie praw wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

Powstaje pytanie, czy przewidziany w przepisach konstytucyjnych katalog okoliczności stanowiących warunki prawa wybierania ma charakter zamknięty w tym sensie, że wyłączona jest możliwość jego rozszerzenia przez ustawodawcę. O takiej możliwości art. 62 Konstytucji nie wspomina. Ale obowiązuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiący

³² Odpowiedzialnością karną w rozumieniu tego przepisu jest nie tylko odpowiedzialność uregulowana w przepisach kodeksu karnego.

³³ Zob. np. art. 363 § 1 k.p.c.

³⁴ Użyta w art. 62 ust. 1 nazwa „poseł” oznacza tylko osobę wybraną do Sejmu.

³⁵ Nie jest jasne, jakie okoliczności uzasadniają uznanie danej osoby za „mieszkańca”. Konstytucja posługuje się pojęciami zamieszkania i pobytu, a także osiedlenia się, ale pojęć tych nie wyjaśnia. W prawie cywilnym występuje pojęcie zamieszkania (ale nie: stałego zamieszkania) w określonej miejscowości (art. 25 k.c.), w przepisach o ewidencji ludności — pobytu stałego i pobytu czasowego.

ogólną podstawę ustanawiania ustawowych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, można więc rozważać, czy przepis ten upoważnia także do wprowadzenia dalej idących ograniczeń prawa wybierania. Jestem zdania, że skoro sama Konstytucja określa warunki którym musi odpowiadać osoba mająca prawo wybierania, art. 31 ust. 3 nie może być podstawą do wprowadzenia warunków opartych na innego rodzaju okolicznościach³⁶. Uwzględnić jednak trzeba, że Konstytucja nie wypowiada się na temat okoliczności uzasadniających wydanie orzeczenia powodującego pozbawienie prawa wybierania, a skoro tak, to można przyjąć, ustawodawca zachowuje swobodę ich określenia. Nie wydaje się jednak dopuszczalne ani dokonanie zmiany określonej w art. 62 ust. 1 Konstytucji granicy wieku, ani pozbawienie prawa wybierania w inny sposób niż przez prawomocne orzeczenie sądowe.

Kolejne pytanie dotyczy tego, czy ustawodawca może zwięzić podmiotowy zakres zastosowania art. 62 Konstytucji, a tym samym rozszerzyć krąg osób uprawnionych do wybierania. To pytanie wymaga osobnego rozważenia co do poszczególnych warunków przewidzianych w Konstytucji.

Najbardziej delikatny problem związany z warunkiem obywatelstwa. Przypomnieć tu można ogólny problem dotyczący tego, czy przepisy wymagające posiadania obywatelstwa mają działać gwarancyjnie (jako zakaz pozbawiania obywateli danego prawa) czy ograniczająco, wykluczając przyznanie tego prawa wszystkim, a nawet niektórym cudzoziemcom. W pierwszych latach III Rzeczypospolitej, gdy nadal obowiązywały przepisy konstytucyjne mówiące tylko o prawach obywatelskich, dopuszczano możliwość rozszerzenia ich zastosowania na cudzoziemców³⁷. Współcześnie wypowiedany jest pogląd zalecający uwzględnienie motywacji uzasadniającej przyznanie danego prawa tylko obywatelom polskim³⁸. W przypadku prawa wybierania uzasadnieniem jego ograniczenia odwołuje się do tego, że chodzi o jedno z praw politycznych, wiążących się ze sprawowaniem władzy. Ten argument zdaje się przesądzać o wyłączeniu możliwości rozszerzenia tego prawa na osoby nie mające obywatelstwa polskiego, nawet te z nich, którym w myśl art. 56 ust. 2 Konstytucji przyznano status uchodźcy zgodnie z wiążącymi nasze państwo umowami międzynarodowymi³⁹.

Rozważając problem, czy cudzoziemiec może być podmiotem prawa wybierania należy wziąć pod uwagę także wspomniany już art. 16 ust. 1 Konstytucji, zestawiając go z art. 169 ust. 2 Konstytucji, według którego wybory do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego mają charakter powszechny. Przepis uzależniający uczestnictwo we wspólnocie samorządowej od zamieszkania może być traktowany nie tylko jako warunek ograniczający krąg osób uprawnionych do wybierania, ale i jako podstawa roz-

³⁶ Inaczej W. Sokolewicz, Artykuł 62, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, uwaga 5. W uzasadnieniu wydanego w pełnym składzie wyroku z dnia 10 listopada 1998 r., K39/97, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że skoro Konstytucja wyczerpująco kategorie osób, którym nie przysługuje prawo wyborcze, to nie jest dopuszczalne uniemożliwienie korzystania z praw wyborczych przez osoby, które nie zostały ich pozbawione zgodnie z art. 62 ust. 2, zaś rola art. 31 ust. 3 polega na tym, że ogranicza on swobodę ustawodawcy w zakresie określenia materialnych przesłanek wydania orzeczenia o pozbawieniu praw publicznych lub wyborczych. Natomiast w wyroku z dnia 20 lutego 2006 r., K 9/05, Trybunał Konstytucyjny ocenił zaskarżone przepisy ograniczające prawo wybierania za niezgodne nie tylko z art. 62, ale i z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

³⁷ W okresie PRL przepisy o prawach wyborczych obywateli stosowano również do mieszkających w Polsce bezpaństwowców.

³⁸ L. Garlicki, Artykuł 37, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2003, uwaga 4.

³⁹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. 1991 Nr 119, poz. 515, nie przewiduje przyznania uchodźcom praw wyborczych.

szerzenia tego prawa na wszystkich członków wspólnoty samorządowej, bez względu na ich obywatelstwo. Wymienienie w art. 62 ust.1 Konstytucji także wyborów przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego zdaje się przemawiać przeciwko takiej interpretacji⁴⁰.

Od dnia 1 maja 2004 r. rozważany problem nabrał praktycznego znaczenia co do mieszkających w Polsce osób nie mających obywatelstwa polskiego, ale będących obywatelami innych państw Unii Europejskiej. Według art. 19 ust. 1 zdanie 1 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej⁴¹ każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania⁴², na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Trybunał Konstytucyjny odrzucił zarzut niezgodności tego postanowienia z art. 1 i art. 62 Konstytucji⁴³. Dotyczący tej kwestii fragment uzasadnienia wyroku jest w tym punkcie ujęty skrótowo (co jest zapewne następstwem szczupłości argumentacji zawartej we wniosku), ale istotne znaczenie ma wypowiedziany w nim pogląd, iż przewidziany w art. 62 ust. 1 Konstytucji warunek posiadania obywatelstwa polskiego nie ma charakteru ekskluzywnego w tym sensie wykluczającym przyznanie prawa wybierania osobom nie spełniającym tego warunku.

Nie wydaje się uzasadnione dopatrywanie się w treści art. 62 ust. 2 Konstytucji adresowanego do ustawodawcy nakazu wprowadzenia regulacji przewidującej pozbawienie praw publicznych i praw wyborczych. Uchylenie obowiązujących obecnie ustawowych przepisów regulujących te instytucje nie stanowiłoby zatem naruszenia Konstytucji. Tym bardziej dopuszczalne byłoby zróżnicowanie okoliczności uzasadniających pozbawienie prawa wybierania zależnie od tego, o jakie wybory chodzi. Podobne stanowisko jest uzasadnione i co do eliminacji instytucji ubezwłasnowolnienia, co jednak jest hipotezą zdecydowanie teoretyczną.

Regulacja przewidziana w art. 62 Konstytucji ma wpływ na rozumienie konstytucyjnej zasady powszechności wyborów⁴⁴, przewidzianej w art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji. Przepisy te nie są nadrzędne w stosunku do art. 2 Konstytucji, ale muszą być interpretowane z uwzględnieniem jego treści. Wynika stąd, że warunki przewidziane w art. 62 Konstytucji wyznaczają podmiotowy zakres zastosowania zasady powszechności. Zatem w wyborach, w których obowiązuje zasada powszechności, może uczestniczyć każdy, komu zgodnie z art. 62 Konstytucji przysługuje prawo wybierania. Zasada powszechności ma ponadto istotne znaczenie jako skierowany do ustawodawcy postulat dotyczący określenia sytuacji uzasadniających wydanie orzeczenia sądowego skutkującego pozbawieniem prawa wybierania oraz jako wskazówka dotycząca interpretacji przepisów określających przyczyny pozbawienia prawa wybierania.

⁴⁰ W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2005 r. K 18/04 Trybunał Konstytucyjny wskazał na to, że w wyborach do samorządu terytorialnego chodzi o realizację praw wspólnoty mieszkańców, a nie suwerennych praw narodu. Okoliczność ta przemawia przeciwko jednolitemu określeniu warunków prawa wybierania w wyborach samorządowych i w wyborach organów władzy państwowej. Dz. Urz. WE C 325 z 24 grudnia 2002 r., s. 1—184.

⁴² Dyrektywa Rady 94/80 WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. WE L 3682 z 31 grudnia 1994 r. s. 38—47, nie podaje definicji zamieszkania.

⁴³ Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, pkt 9.

⁴⁴ Zasada ta została omówiona w monografii K. Skotnickiego, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000. W monografii tej omówione zostały także warunki przewidziane w art. 62 Konstytucji. Zob. też A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000.

W świetle powyższych rozważań rzeczywiste znaczenie unormowania zawartego w art. 62 Konstytucji jest mniejsze niż można oczekiwać ze względu na umiejscowienie tego przepisu w rozdziale II. Nie jest on konieczny jako podstawa wymienionych w nim praw, gdy zaś chodzi o wyznaczenie kręgu osób, którym prawa te przysługują, samoistne znaczenie ma w gruncie rzeczy jedynie określenie granicy wieku uzyskania prawa wybierania i i zakaz pozbawiania go w innej drodze niż przez orzeczenie sądowe. Nie może więc dziwić, że przepisy określające warunki prawa wybierania (różnie zresztą zredagowane) zostały zamieszczone w ustawach⁴⁵ regulujących wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów i senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

⁴⁵ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2000 r., Nr 47, poz. 544 ze zm. (art. 2, 3); ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, Dz. U. 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm. (art. 5); ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm. (art. 6, 7).

Ferdynand Rymarz

O WYŻSZY POZIOM LEGISLACJI I STABILIZACJĘ POLSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO

Prawo wyborcze jest jednym z najważniejszych praw politycznych obywatela, dotyczy bowiem decydującego wpływu obywateli na kształt i skład personalny wybieralnych organów władzy, wyznacza określone zasady dopuszczalnej przez prawo walki politycznej o władzę lub jej utrzymanie, a szczególną wagę zawartych w nim uregulowań podkreśla Konstytucja i ustawy — ordynacje wyborcze, które mają istotny wpływ na ustrój demokratycznego państwa.

Wysoką rangę prawa wyborczego gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która reguluje najbardziej istotne zagadnienia różnego rodzaju wyborów i referendum ogólnokrajowego. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że konstytucyjne wyliczenie warunków wybieralności ma charakter wyczerpujący, oraz że zasada powszechności w polskim prawie wyborczym ma charakter uniwersalny, bo nie tylko odnosi się do wszystkich znanych Konstytucji procedur wyborczych oraz do referendum, ale także — do czynnego prawa wyborczego nadając mu jednolity charakter¹.

Wagę prawa wyborczego doceniano już u progu II Rzeczypospolitej: „Ordynacja wyborcza przedstawicielstwa narodowego jest po Konstytucji najistotniejszą podstawą ustroju narodowego, a właściwie ustrój państwa jest jeszcze bardziej zależny w rzeczywistości od ordynacji, aniżeli Konstytucji: przy najlepszej Konstytucji zła ordynacja może oddać władzę w ręce ludzi, którzy będą ją gwałcili na każdym kroku i poprowadzą państwo wbrew Konstytucji”².

Fundamentalnym prawem politycznym określił Trybunał Konstytucyjny prawo wyborcze w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. akt K 39/97) podnosząc, że każde ich ograniczenie w demokratycznym państwie prawnym podane jest szczególnie ostremu reżimowi prawnemu. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoimi sprawami, zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy Konstytucja wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne — jako wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły — podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni³.

W zgodnych poglądach nauki prawo wyborcze, w szczególności zasada powszechności wyborów, określająca krąg osób, którym przysługują uprawnienia wyborcze, jest najbardziej doniosłą w płaszczyźnie praw politycznych obywateli⁴. Przyznanie osobie

¹ Komentarz do Konstytucji RP (art. 99) pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999.

² Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 28 lipca 1922 roku. Wstępem i komentarzem opatrzył ks. dr Kazimierz Lutosławski, poseł Łomżyński, Warszawa 1922, s. 3.

³ Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie K. 39/97; OTK 1998, s. 527.

⁴ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Wyd. UMCS, Lublin 1998, s. 45 i nast.

praw wyborczych, bądź ich pozbawienie, ma niesłychanie istotne znaczenie, jest to bowiem zagadnienie dotyczące podstawowych praw politycznych człowieka⁵. Normy prawne dotyczące wyborów stanowią źródło praw podmiotowych, konkretyzując ogólne prawa jednostki do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Do istoty prawa wybierania należy zapewnienie jednostce udziału w kierowaniu sprawami publicznymi poprzez możliwość swobodnego wyboru wybieralnych organów władzy⁶.

Doniosła rola prawa wyborczego w życiu publicznym demokratycznego państwa nakazuje stawiać mu duże wymagania w zakresie jego pewności, jakości i stabilizacji.

O podstawowych cechach i jakości prawa w ogóle w państwie demokratycznym prof. Marek Safjan pisze: „Prawo w państwie prawa ma stać się instrumentem wolności, skutecznie przeciwdziałającym arbitralności, nieprzewidywalności, niepewności działań organów władzy publicznej. Innymi słowy — ma ono wyrażać podstawowe wartości, jakimi kieruje się społeczeństwo, rozstrzygać konflikty, jakie na tle realizacji tych wartości powstają, oraz stanowić skuteczny instrument wyrażania własnych interesów przez poszczególne osoby i grupy. Te cechy odróżniają prawo w państwie demokratycznym od prawa w państwie totalitarnym czy autorytarnym”⁷. Tezy te są w pełni aktualne w stosunku do wymagań stawianych prawu wyborczemu. Dalej autor mówi: „W Polsce jesteśmy wręcz świadkami swoistej gonitwy za prawem. Można mieć wrażenie, że to dobre i idealne prawo gdzieś znika w oddali, i choć wydaje się być pozornie tuż, tuż — nagle umyka w siną dal, kryje się za mgłą i znów jest nieosiągalne. Polski parlament należy do światowych czempionów w tworzeniu prawa i szybkości jego przyjmowania, zmieniania i konfigurowania — w zależności od jakże zmiennych potrzeb rozmaitych konstelacji politycznych. Prawo zmieniane co chwila (tak, że nieostygłe jeszcze przywiezione z drukarni wydruki Dziennika Ustaw stają się z miejsca nieaktualne, bo już następuje kolejna nowelizacja) nie może budzić zaufania obywateli, a już na pewno nie sprzyja kształtowaniu się świadomości prawnej, która stanowi konieczny komponent społeczeństwa obywatelskiego. Ludzie nie mogą nabrać przekonania co do swojej sytuacji prawnej, ponieważ w każdym momencie — z wyjątkiem może krótkiej przerwy pomiędzy kolejnymi kadencjami Sejmu — może ona ulec radykalnej i nieprzewidywanej wcześniej zmianie”⁸.

We współczesnej koncepcji państwa prawa ugruntował się pogląd, że „tworzenie prawa nie jest przywilejem władzy, ale odpowiedzialnym zadaniem, które społeczeństwo obywatelskie powierzyło prawodawcy i które ma być wypełnione rzetelnie. Powinności dawania posłuchu prawu towarzyszy dziś bowiem usprawiedliwione roszczenie adresatów norm prawnych, by spełniały one określone wymagania”. (...) Poza legalnością aktu i jego merytoryczną trafnością jest wszakże jeszcze miejsce na rzetelność prawodawcy: na sumienność w gromadzeniu wiedzy oraz zasięganiu opinii i prowadzeniu konsultacji, na dołożeniu należytej staranności w konstruowaniu aktu i całego systemu, by był precyzyjny i komunikatywny, na dbałość o to, by prawo było godne zaufania, i to nie zależnie od celów, jakie chce się osiągnąć, wydając określony akt normatywny. W legislacji wymagania rzetelności można zatem odnosić do samego procesu kształtowania rozstrzygnięcia legislacyjnego, jak i do efektu tego procesu”⁹.

⁵ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 3.

⁶ K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)* pod red. F. Rymarza, wyd. Krajowego biura Wyborczego, Warszawa 2000, s. 101—157.

⁷ M. Safjan, *Prawa Polska*, Warszawa 2005, s. 109.

⁸ Tamże, s. 114.

⁹ S. Wronkowska, *Zasady przywoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 671—689.

Zjawisko niedostatecznej jakości prawa wyborczego towarzyszy nam, niestety, od 1989 r., bez względu na to jaka opcja polityczna uchwała prawo i na zmieniające się ekipy rządzące. Już podczas pierwszych, w pełni wolnych i demokratycznych wyborów w 1990 r. Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązująca wtedy ordynacja wyborcza nastęrczała wiele problemów interpretacyjnych. Była to jednak legislacja pionierska, nie posiadająca sprawdzonych wzorców i instrumentów, ani tradycji, ani wsparcia doktrynalnego i orzeczniczego. Ordynacja prezydencka z 1990 r. zawierała ponad to poważny błąd — nie przewidując II tury wyborów prezydenckich poza granicami polski i wykluczając w ten sposób Polaków przebywających za granicą. Inne kłopoty interpretacyjne były z ordynacją wyborczą do Sejmu z 1991 r. w zakresie ustalania podziału mandatów. Wobec kontrowersji i protestów wyborczych sprawą zajmował się Sąd Najwyższy i ostatecznie Trybunał Konstytucyjny, który ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię ustawy, zgodną zresztą z wcześniejszym stanowiskiem PKW. Również w 1993 r. Trybunał Konstytucyjny w drodze wydanía powszechnie obowiązującej wykładni rozwiązał podstawowy problem prawny związany z podstawą odpowiedniego stosowania ordynacji sejmowej w wyborach do Senatu. Gdyby nie ta wykładnia, wybory do Senatu nie miałyby podstawy prawnej i mogły zostać unieważnione. Poważne problemy interpretacyjne i kontrowersje związane były również z Koalicyjnym Komitetem Wyborczym „Ojczyzna” zarówno w odniesieniu do liczby zgłaszanych kandydatów, jak też później, w zakresie ustalenia wyników wyborów: PKW uznała, że dla takiej koalicji obowiązuje 8% próg wyborczy, co eliminowało koalicje z podziału mandatów, a przedstawiciel „Ojczyzny”, że — 5%. Chodziło o niebagatelna liczbę 30 mandatów do uzyskania. Pogląd PKW o obowiązującym dla tego rodzaju koalicji 8% progu wyborczym potwierdził Sąd Najwyższy¹⁰.

W odniesieniu do nowelizacji ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej z 2000 r. podnoszono, że uchwalono ją „ze znacznym opóźnieniem — za pięć dwunasta. Weszła ona w życie dnia 8 czerwca 2000 roku. Jej tekst jednolity zaś ogłoszono w Dzienniku Ustaw RP z datą 12 czerwca 2000 r. Opóźnił się termin wydania niezbędnych aktów wykonawczych. Niektóre z nich nie ukazały się do końca sierpnia”. O złej praktyce uchwalania ordynacji wyborczej, w ostatniej chwili, pisano także w stosunku do wcześniejszych ordynacji z 1989, 1991 i 1993 roku¹¹.

Niechlubnym zwyczajem poprzednich ordynacji wyborczych zbyt późno, w stosunku do terminu referendum, uchwalona została ustawa o referendum ogólnokrajowym z 14 marca 2003 r., która weszła w życie 17 kwietnia i od tej daty już rozpoczął się bieg kalendarza referendalnego, mimo że jeszcze nie wydano aktów wykonawczych do tej ustawy. Bardzo to utrudniało przygotowanie i organizację głosowania, opracowanie wiążących wytycznych PKW dla okręgowych i obwodowych komisji referendalnych oraz przeprowadzenie szkolenia członków komisji obwodowych. Tak wielka operacja logistyczna, jaką jest przygotowanie, organizacja i przeprowadzenie referendum w skali kraju, wymaga odpowiedniego czasu, a tego uchwalona w ostatniej chwili ordynacja nie zapewniała.

Z kolei na przygotowanie i organizację wyborów do Sejmu i Senatu w 2005 r. nałożyły się przygotowania do zbiegających się z nimi wyborów prezydenckich. Była to pierwsza tego typu zbieżność w historii III Rzeczypospolitej, która sprawiła wiele problemów organizacyjnych i prawnych. W tym wypadku w czerwcu 2005 r. również dokonano no-

¹⁰ A. Zoll, *Moje wybory*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 9—21.

¹¹ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP, tekst jedn. z 9 czerwca 2000 r. oraz akty wykonawcze*, Warszawa 2000, s. 20; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. XVII.

welizacji ordynacji sejmowej ale zmiana ta dotyczyła drobnej korekty liczby mandatów w paru okręgach wyborczych w związku ze zmianami ludnościowymi. Niestety, mimo że o niemal równoczesnym upływie kadencji izb ustawodawczych i Prezydenta było zawsze wiadomo, mimo że PKW rok wcześniej, a także później, sygnalizowała Sejmowi potrzebę dokonania zmian w ordynacjach wyborczych oraz z synchronizowania ich przepisów, ustawodawca nie zdecydował się na taki krok. Pozostały więc dwa różne reżimy ordynacyjne, niespójne i czasem nawet kolizyjne, oraz konieczność realizowania w tym samym czasie dwóch różnych kalendarzy wyborczych. Najtrudniejszy problem dotyczył rozliczenia różnych źródeł finansowania kampanii prezydenckiej i parlamentarnej. Sytuacja ta miała również wpływ na sposób prowadzenia przez komitety wyborcze kampanii wyborczej i spowodowała, że kampania prezydencka dominowała nad parlamentarną.

W czasie swojej 20-letniej działalności orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał kilkadziesiąt spraw dotyczących prawa wyborczego, przyczyniając się do usuwania niepewności interpretacyjnych oraz wywierając istotny wpływ na rozwój demokratycznego prawa wyborczego. Niezwykle korzystnym instrumentem dla szybkiego wyjaśniania niepewności prawa była obowiązująca przed wejściem Konstytucji w życie powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw, która wielokrotnie usuwała lub naprawiała błędy legislacyjne. Likwidacja tej instytucji nastąpiła ze szkodą dla interesu publicznego¹².

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie bardzo często odwołuje się do zasad przyzwoitej legislacji, które adresowane są do podmiotu tworzącego prawo. W zakresie prawa wyborczego zasady te sprowadzają się do sposobu dokonywania zmian w systemie prawa, czasu wprowadzenia ich w życie, zakazu wstecznego działania ustawy. Nowe regulacje lub zmiana dotychczas obowiązujących aktów normatywnych nie powinny zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do nowych zasad, czyli każdy akt normatywny powinien mieć odpowiednią *vacatio legis*. Do zasad przyzwoitej legislacji należy również zasada określoności przepisów prawa, według której przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny i precyzyjny. Wymóg jasności prawa oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów.

Jednym z najbardziej istotnych dla tworzenia demokratycznych standardów prawa wyborczego jest uzasadnienie wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K. 31/06). Wniosek grupy posłów dotyczył tych przepisów nowelizacji samorządowej, które wprowadzały nową instytucję: grupowania list kandydatów oraz stawiał zarzut, iż nowelizacja miała zbyt krótką, bo jedynie 6-dniową *vacatio legis*. Co do instytucji grupowania list kandydatów, wyrok TK stwierdzający ich konstytucyjność nie budzi wątpliwości. Poważny problem dotyczy konstytucyjnej oceny czasookresu dostosowawczego. Uzasadnienie wyroku, aczkolwiek w danym wypadku usprawiedliwia zbyt krótką *vacatio legis* i nie dopatruje się w tym niekonstytucyjności, to jednak wprowadza kryteria, jakie w przyszłości powinny towarzyszyć zmianom w prawie wyborczym. Powołując się na *Kodeks dobrych praktyk wyborczych* uchwalony przez tzw. komisję wenecką Rady Europy, TK generalnie podziela pogląd o „niestosowności podejmowania nowelizacji prawa wyborczego na krótko przed wyborami”. Zdecydowanie krytycznie ocenia kilkakrotne przypadki w minionym szesnastolecu zasadniczych zmian w samym systemie wyborczym na krótko przed wyborami. Wyprowadza na przyszłość zasadę, **„że konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że wszystkie nowelizacje**

¹² S.J. Jaworski, Wybrane problemy prawa wyborczego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka, pod red. F. Rymarza, Wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005, s. 123—139.

prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego”¹³. Trybunał nie zdecydował się jednak na uznanie niekonstytucyjności nowelizacji z tej właśnie przyczyny, ze względu na dotychczasowy brak w polskim prawie wyborczym takich precedensów, a ponadto wziął pod uwagę zaawansowaną już realizację kalendarza wyborczego, wygaśnięcie mandatów organów samorządowych, niemożność przeprowadzenia wyborów w konstytucyjnym terminie, konsekwencje prawne ewentualnego wyeliminowania z porządku prawnego zaskarżonych przepisów, a także miał na uwadze względy związane z utrzymaniem spokoju i ładu społeczno-politycznego w Polsce.

Do tego punktu wyroku trzech sędziów TK¹⁴ złożyło zdania odrębne, które ogłoszone publicznie i dołączone do wyroku, wiele wnoszą do standardów, sposobu i trybu dokonywania zmian w systemie prawa wyborczego oraz czasu wprowadzania ich w życie. Generalnie sędziowie ci podkreślali niedopuszczalność wyjątkowo krótkiego okresu dostosowawczego w przypadku zmiany ordynacji wyborczej głęboko wchodzącej w istniejący system wyborczy (zmiana strategii wyborczej partii i komitetów wyborczych, a nawet kwestii technicznych związanych z gwałtowną zmianą aplikacji informatycznej). Podnoszono, że ordynacja wyborcza jest fundamentalnym aktem normatywnym dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, gdyż dotyczy najbardziej wrażliwej sfery państwa, związanej z partycypacją w sprawowaniu władzy, a zakwestionowane przepisy odnoszą się do kluczowych reguł ordynacji, mianowicie do mechanizmu liczenia głosów. Wskazywano, że adresatem ustawy są obywatele zorganizowani w komitety wyborcze, a ordynacja wyborcza reguluje element jednego z najważniejszych politycznych praw obywatelskich i jest regulacją dotyczącą fundamentu demokracji. Podkreślano, że odpowiednia *vacatio legis* ma służyć także temu, by nie powstawała sytuacja zmiany reguł gry w trakcie rozpoczętego już procesu wyborczego. W konkluzji autorzy zdań odrębnych opowiadali się, że odpowiednim okresem dostosowawczym w przypadku wprowadzania w życie prawa przed wyborami jest termin roku rekomendowany przez *Kodeks dobrych praktyk wyborczych* opracowany przez Komisję Europejską „Do Demokracji przez Prawo”. Z postulatem rocznego *vacatio legis* i argumentacją przemawiającą za takim rozwiązaniem w przyszłości z pewnością wypada się zgodzić.

Ważną rolę w zwracaniu uwagi ustawodawcy na wady legislacyjne prawa wyborczego odgrywają orzeczenia sądów powszechnych wydawane w następstwie protestów wyborczych oraz opinie i uchwały Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w przedmiocie ważności wyborów parlamentarnych i Prezydenta RP¹⁵. Niektóre z nich, w szczególności opinie i uchwały wydane przez Sąd Najwyższy miały wpływ na kierunki nowelizacji prawa wyborczego.

W następstwie głośnej sprawy podania przez komitet wyborczy w 1995 r. nieprawdziwej informacji o wyższym wykształceniu kandydata na Prezydenta, (ówczesna ordynacja nie nakładała obowiązku udokumentowania wykształcenia), została znowelizowana ordynacja wyborcza o wyborze Prezydenta RP, która nałożyła obowiązek udokumentowania rodzaju wykształcenia. (Sąd Najwyższy w składzie całej Izby, przy zdaniach odrębnych pięciu sędziów uznał, że nie miało to wpływu na wynik głosowania i w swojej

¹³ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K. 31/06; OTK ZU Nr 10/A/2006, poz. 147; Dz. U. 2006, poz. 1493.

¹⁴ Byli to sędziowie: Ewa Łętowska, Marek Safjan i Mirosław Wyrzykowski.

¹⁵ Zob. Z. Szonert, *Sądowa kontrola procedur wyborczych wyników wyborów i referendum*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 55–84; B. Dauter, *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego...*, s. 67–81.

uchwale stwierdził ważność wyborów prezydenckich — uchwała SN IAPiUS z dnia 9 grudnia 1995 r., sygn. III SW 1102/95, OSN z 1996 r., Nr 1, poz. 3).

Problem zamazanej kratki wyborczej jako przyczyny nieważności głosu był przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przy okazji rozstrzygnięcia o ważności wyborów do Sejmu. W uchwale z dnia 5 grudnia 2001 r. (sygn. III SW 138—139/01) stwierdzającej ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. Sąd Najwyższy podzielił opinię trzy osobowego składu SN (sygn. akt III SW 79/01) o bezzasadności wniesionego przez wyborcę protestu, oraz stwierdził „że kratka z lewej strony obok nazwiska kandydata na posła jest szczególnym miejscem karty do głosowania. Umieszczenie w niej jakiegokolwiek innego zaznaczenia niż znak „x” powoduje, że głos jest nieważny”. Powyższa uchwała Sądu Najwyższego sprawiła, że ustawodawca nowelizując i uchwalając Ordynacje samorządowe, w pewnym zakresie doprecyzował przepisy dotyczące uznania głosu za nieważny i w interesującej nas kwestii stwierdził: „Dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych nazwisk lub nazw albo poczynienie innych dopisków poza kratką nie wpływa na ważność głosu”.

Ważną rolę w odpowiednim kształtowaniu prawa wyborczego odgrywa działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, który otrzymuje skargi i postulaty od obywateli, a następnie sygnalizuje PKW konieczność wprowadzania koniecznych zmian. Sygnalizacja ta przykładowo dotyczyła problemu domicylu w wyborach samorządowych, rejestru wyborców (praw wyborczych osób bezdomnych), organizacji obwodów głosowania w akademikach, realizacji praw wyborczych osób niepełnosprawnych przez dostosowanie lokali wyborczych do ich potrzeb, praw wyborczych osób odbywających karę w zakładach zamkniętych¹⁶.

Istotny udział w rozwoju prawa wyborczego mają również instytucje pozarządowe, np. Instytut Spraw Publicznych i Fundacja im. Stefana Batorego, które aktywnie współpracują w tej mierze z PKW oraz prowadzą własne badania, a ich wyniki i wnioski przedstawiają parlamentowi i opinii publicznej. Obie instytucje, wskazując na liczne mankamenty prawa wyborczego, postulują zwiększenie roli PKW w procesie stanowienia prawa i deklaruje najdalej idącą pomoc i wsparcie w dążeniu do zapewnienia jego najwyższej jakości oraz spójności¹⁷.

W czasach współczesnych obserwujemy silną ekspansję prawa na wszelkie dziedziny życia społecznego i życia jednostki. Jest to zjawisko powszechnie występujące w Europie i w innych krajach świata. Polska nie jest więc wyjątkiem w tworzeniu coraz to nowszych reglamentacji prawnych. Ubocznym skutkiem tej ekspansji jest inflacja i niestabilność prawa. Czy jednak w dziedzinie prawa wyborczego jest to zjawisko nieuniknione i nie da się temu zapobiec lub nawet złagodzić negatywne skutki? Jest rzeczą oczywistą, że rozwój prawa wyborczego we współczesnej Polsce, zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej, ma charakter twórczy i dynamiczny. I tak być powinno. Jednakże pośpiech w tworzeniu prawa, brak przemyślenia i refleksji, dyskusji specjalistów i debaty publicznej, następnie działanie pod presją czasu i wprowadzanie nagłych zmian prawa, tuż przed wyborami, daje mizerne efekty: niechlujne prawo wyborcze, niespójne i niejasne. Wyraźnie daje tu o sobie znać brak udziału specjalistów i znawców prawa wyborczego oraz pro-

¹⁶ Zob. A. Zoll, *Prawa wyborcze w świetle doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego...*, s. 401—410.

¹⁷ Np.: M. Walecki, *Kulisy finansowania polityki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002; *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Fundacja im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych, pod red. M. Waleckiego, Warszawa 2006; J. Ćwiek-Karpowicz, P.M. Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980—1999*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2006.

fesjonalnych legislatorów, a jeżeli na pewnym etapie prac oni występują, to nie zawsze bierze się ich stanowiska pod uwagę. Nieprzemysłana ingerencja posłów może całkowicie zburzyć sens wcześniejszej spójnej konstrukcji prawnej. Konieczne jest zatem wypracowanie jednolitej i spójnej strategii legislacyjnej chroniącą interesy dobrego prawa.

Zadaniem Państwowej Komisji Wyborczej jest m. in. przedstawianie po każdym wyborach do Sejmu i Senatu Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu informacji o realizacji przepisów ustawy i ewentualnych propozycji zmian¹⁸. PKW skrupulatnie czyni to po każdym wyborach i referendach, proponując zmiany tych przepisów prawa wyborczego, które następują trudności w ich realizacji. Dotyczy to regulacji o charakterze techniczno-organizacyjnym, które w zasadzie są przyjmowane przez ustawodawcę bez zastrzeżeń. Ma to niewątpliwy wpływ na harmonijny rozwój prawa wyborczego, które w ten sposób z niego wypływa i uzupełnia dotychczasowe rozwiązania. Problem powstaje przy regulacjach, których wybór ma charakter polityczny np.: metody liczenia głosów, systemu proporcjonalnego lub większościowego, podziału kraju na okręgi wyborcze lub zasad finansowania wyborów. PKW w tych sprawach — z racji na swoją ustawową bezstronność i apolityczność — zachowuje wstrzemięźliwość w zajmowaniu publicznego stanowiska, ale nie odżegnuje się od wyrażania swojej opinii na etapie prac legislacyjnych w komisjach sejmowych i senackich. Dotyczy to zwłaszcza nieprzemysłanych do końca projektów alternatywnych sposobów głosowania, zgłaszanych jako pomysły, bez rozwinięcia i bez żadnych procedur. Nie wystarczy bowiem zapisać, że można głosować przez internet nie tworząc elektronicznego rejestru wyborców, ani metod zabezpieczenia linii przesyłowych przed włamaniem i zniekształceniem danych. Nie można wprowadzać głosowania korespondencyjnego, nie zabezpieczając procedur dostarczania w określonym czasie wyborcom kart do głosowania i ich przesyłania pocztą do obwodowych komisji wyborczych, ani nie zwracać uwagi na możliwą patologię „odprzedawania” dostarczonych pocztą kart wyborczych. Te i inne alternatywne sposoby głosowania winne być wprawdzie krytycznie omówione na konferencjach naukowych (jest to już czynione przez środowiska uniwersyteckie z udziałem przedstawicieli organów wyborczych), praktycznie potwierdzone przez doświadczenia innych krajów, a następnie oddane profesjonalnym legislatorom do opracowania odpowiednich procedur, a organom wyborczym — dla przygotowania budżetu i rozwiązania kwestii organizacyjnych.

Prawo wyborcze musi się więc rozwijać, ale proces ten winien być racjonalizowany. Z pewnością nie uda się osiągnąć wieloletniej stabilizacji prawa wyborczego, ale na pewno możemy wymagać, aby osiągnąć pewien stopień pewności prawa w rozsądnych granicach czasowych, jego jasność, przejrzystość i elegancję struktur normatywnych. Z pewnością zmiany takie usprawiedliwia konieczność: wdrożenia nowych instytucji prawnych (np. alternatywnych sposobów głosowania); usunięcia wadliwych uregulowań; wynikająca z praktyki wyborczej; dostosowania przepisów do zawartych umów międzynarodowych; kompleksowej kodyfikacji polskiego prawa wyborczego.

Stabilizacja prawa wyborczego jest wielką wartością, o którą warto zabiegać. Tym bardziej, że w latach 1990—2005 ustawodawca polski dokonał np.:¹⁹

- pięciokrotnej nowelizacji (łącznie 37 zmian) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin;

¹⁸ Art. 39 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.).

¹⁹ Dane statystyczne podane za K. W. Czaplickim (uzupełnione o dane z r. 2006) — Zob. K. W. Czaplicki, F. Rymarz, A. Sokala, Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego, [w:] Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2005, s. 167—172.

- dwunastokrotnej nowelizacji (łącznie 221 zmian) ustawy z 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw;
- dziesięciokrotnej nowelizacji (łącznie 43 zmian) ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP;
- trzynastokrotnej nowelizacji (łącznie 129 zmian) ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie koniec cząstkowym zmianom prawa wyborczego. Aktualnie (r. 2007) w toku prac legislacyjnych Sejmu znajdują się m.in. projekty zmian dotyczące: dwudniowego głosowania i grupowania list kandydatów w wyborach parlamentarnych czy propozycja wyborów większościowych w pewnym zakresie wyborów samorządowych.

Z cytowanych wyżej wytycznych *Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych* wynika, że:

„Stabilność prawa ma podstawowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, który sam ma żywotne znaczenie dla konsolidacji demokracji. Przepisy, które się często zmieniają — a w szczególności prawo wyborcze — mogą dezorientować wyborców. A ponadto wyborcy mogą dojść do wniosku, słusznie lub nie, że prawo wyborcze stanowi po prostu narzędzie w ręku silnych, a ich własne głosy mają mały wpływ na wyniki wyborów.

W praktyce jednak to nie stabilność podstawowych zasad wymaga ochrony (one raczej nie podlegają zmianom) — a stabilność niektórych szczególnych przepisów prawa wyborczego, szczególnie tych, które dotyczą: samego systemu wyborczego, składu komisji wyborczych i wytyczania granic okręgów. Te trzy elementy uważane są często, słusznie lub nie, za decydujące czynniki wyniku wyborów i należą zachować wszelką staranność by uniknąć nie tylko samych manipulacji na korzyść partii będącej u władzy, lecz nawet pozorów manipulacji.

Nie tylko zmiana systemów wyborczych jest rzeczą złą — można zawsze zmieniać je na lepsze — jak dokonywanie zmian często lub tuż (w ciągu roku) przed wyborami. Nawet jeśli nie zamierzano dokonać żadnych manipulacji, wprowadzane zmiany będą wydawały się za dyktowane pilnym interesem partyjnym.

Jednym ze sposobów uniknięcia manipulacji jest zdefiniowanie w Konstytucji lub w ustawie wyższego rzędu²⁰ niż zwykle prawo — tekstu elementów, które są najbardziej narażone (sam system wyborczy, skład komisji wyborczych, okręgi wyborcze czy też sposób wytyczania granic okręgów wyborczych). Innym, bardziej elastycznym rozwiązaniem byłoby wstawienie do Konstytucji przepisu, że w przypadku zmian w prawie wyborczym, stary system obowiązywać będzie co najmniej do następnych wyborów, a jeżeli wybory nastąpić mają w tym samym roku co wprowadzone zmiany — nowe prawo wchodzi w życie po wyborach.

Co do reszty, prawo wyborcze powinno mieć rangę ustawy. Przepisy o wdrożeniu, w szczególności omawiające sprawy techniczne czy inne detale — mogą mieć formę regulaminów²¹.

Jest rzeczą oczywistą, że wytyczne Rady Europy w sprawach wyborczych nie ma wiążącego charakteru, jednak z uwagi na źródło pochodzenia, członkostwo Polski w Radzie Europy, akceptowane w państwach demokratycznych standardy wyborcze, nie mogą być obojętne z punktu widzenia polskiej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, w ramach której wytyczne te mają silne oparcie.

²⁰ W polskim systemie prawnym nie ma ustaw wyższego rzędu; najwyższą rangę ma Konstytucja, a poniżej ustawy.

²¹ Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i wyjaśnienia, opracowany przez Komisję Europejską: Do Demokracji przez Prawo, Wyd. Rady Europy, Wenecja 2002, s. 29.

Stabilizację prawa wyborczego może zapewnić postulowana przez doktrynę i Państwową Komisję Wyborczą potrzeba ujednoczenia instytucji i przepisów prawa wyborczego w postaci kodeksu wyborczego. W roku 1996 w Kancelarii Prezydenta RP powstała inicjatywa utworzenia kodeksu wyborczego, odpowiedni projekt został opracowany przez grupę specjalistów, ale nie stał się przedmiotem prac legislacyjnych. Idea kodyfikacji prawa wyborczego, wzorowana np. na ustawodawstwie Francji, nie została jednak zarzucona i pojawiała się okresowo w publikacjach i monografiach prawa²².

Prace nad ujednoczeniem niektórych instytucji i przepisów w ustawach wyborczych w formie opracowania części ogólnej, właściwej dla wszystkich wyborów i referendum podjęła Państwowa Komisja Wyborcza. Mógłby to być jeden akt prawny, np. ustawa o organizacji wyborów, albo nowelizacja wprowadzająca jednolitą regulację do wszystkich ustaw wyborczych. PKW wyszła tu z założenia, że na opracowanie jednolitego kodeksu wyborczego jest jeszcze przedwcześnie, z uwagi na brak politycznej decyzji co do stałego modelu wyborów, np. ciągle nie rozstrzygnięta jest kwestia podnoszona przez różne gremia, czy wybory do Sejmu mają odbywać się w systemie proporcjonalnym czy większościowym. Natomiast opracowanie części ogólnej właściwej dla wszystkich wyborów i referendum, byłoby istotnym segmentem przyszłego kodeksu. Nie byłaby to jakaś nowość w technice tworzenia prawa wyborczego, bowiem zarówno w parlamentarnej ordynacji wyborczej z 2001 r., jak i w ordynacji samorządowej z 1998 r. ustawodawca polski podjął próbę tworzenia przepisów wspólnych dla wyborów posłów i senatorów oraz dla wyborów różnych szczebli organów samorządu terytorialnego. Te wspólne regulacje zdały egzamin w ich praktycznym zastosowaniu.

Aktualnie w Polsce zasady i tryb przeprowadzania wyborów i referendum reguluje siedem odrębnych ustaw, które były uchwalane w różnym czasie i wielokrotnie zmieniane. Wprowadzenie tak licznych zmian, w pośpiechu i bez należytej staranności legislacyjnej, spowodowało niczym nie uzasadnione rozbieżności w regulacjach prawnych dotyczących tych samych instytucji. Dla nazwania tych samych zjawisk i instytucji użyto różnych pojęć, różne są też terminy wykonania tożsamych czynności prawnych, słusznie wzbudzając irytację wyborców i podmiotów uczestniczących w wyborach oraz krytykę środowisk naukowych i opiniotwórczych. PKW w ramach ustawowego obowiązku przedkładania informacji o przebiegu wyborów, wielokrotnie podnosiła ten problem w urzędowych wystąpieniach do najwyższych organów państwa i przedkładała ocenę realizacji ustaw wyborczych. Przykładowo wskazywała na różnice:

- terminów składania wniosków o wpisanie do spisu wyborców w obwodach utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu i do Senatu (także w referendum ogólnokrajowym) oraz w wyborach Prezydenta RP;
- terminów podania do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania w wyborach parlamentarnych, prezydenckich oraz w referendum ogólnokrajowym;
- sposobu finansowania z budżetu państwa wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego oraz wyborów prezydenckich;
- w zasadach finansowania kampanii wyborczej (w wyborach prezydenckich zasady te odbiegają od innych typów wyborów, np. nadal można organizować zbiórki publiczne lub otrzymywać wpłaty od osób prawnych);
- w zasadach wyznaczania mężów zaufania w wyborach i referendum ogólnokrajowym;
- katalogu zakazów ustawowych i przepisów karnych;

²² W. Skrzydło, *Walory kodyfikacji prawa wyborczego*, „*Studia Wyborcze*”, t. I, Wyd. Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2006, s. 9–21.

- w sposobie zastępczego wykonania zadań organów samorządu terytorialnego w przypadku niewykonania ich w terminie w sposób zgodny z prawem;
- oceny przez obwodowe komisje wyborcze wad kart do głosowania (np. w wyborach prezydenckich nie występuje pojęcie kart nieważnych);
- w przepisach w zakresie utworzenia obwodów głosowania w domach studenckich (tylko w referendum ogólnokrajowym występuje taka możliwość);
- w możliwości korzystania z urny pomocniczej w szpitalach i domach pomocy społecznej (z użyciem takich można korzystać w wyborach parlamentarnych i referendum ogólnokrajowym, natomiast nie można korzystać w wyborach prezydenckich);
- w przepisach normujących kwestie dostosowaniu lokali dla potrzeb niepełnosprawnych (brak jest takich przepisów w wyborach prezydenckich);
- w przepisach dotyczących ustalenia jednolitych zasad przedłużania terminów upływających w dni wolne od pracy oraz doręczania skarg, odwołań i innych dokumentów.

Niezależnie od konieczności ujednoczenia rozbieżnych uregulowań tych samych kwestii w różnych ordynacjach wyborczych i referendalnych, część ogólna przyszłego kodeksu wyborczego mogłaby objąć problematykę: przepisów ogólnych, praw wyborczych, zarządzania wyborów, rejestru wyborców, spisów wyborców, obwodów głosowania, komisji wyborczych, przebiegu głosowania, ustalania wyników głosowania w obwodzie, protestów wyborczych, ważności wyborów, kampanii wyborczej, komitetów wyborczych, finansowania kampanii wyborczej, finansowania wyborów z budżetu państwa oraz inne zagadnienia organizacyjno-techniczne. Chociaż przygotowanie całościowego kodeksu wyborczego nie jest rzeczą łatwą, to jednak opracowanie samej tylko części ogólnej, wspólnej dla wszystkich typów wyborów i referendów, nie będzie stanowiło większego problemu i może być dokonane w stosunkowo krótkim czasie. Potrzebna jest tylko zgoda co do takiego kierunku działania, tj. polityczna wola ustawodawcy i przyjęcie założenia stabilizacji tak opracowanych przepisów.

SKŁAD OBWODOWYCH KOMISJI WYBORCZYCH I OBWODOWYCH KOMISJI DO SPRAW REFERENDUM

W procesie wyborczym, jak i podczas referendów ogólnokrajowych i lokalnych bardzo istotną rolę odgrywają organy wyborcze i organy do spraw referendów. W zależności od głosowania mają one różną strukturę. W wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP oraz w wyborach Prezydenta RP są to: Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW), okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze¹; w wyborach do Parlamentu Europejskiego — PKW, okręgowe, rejonowe i obwodowe komisje wyborcze²; w wyborach rad gmin, rad powiatów, sejmików wojewódzkich oraz wójta, burmistrza, prezydenta miasta — PKW, komisarze wyborczy, właściwe terytorialne (wojewódzkie, powiatowe i gminne) oraz obwodowe komisje wyborcze³; podczas referendum ogólnokrajowego: PKW, komisarze wyborczy i obwodowe komisje do spraw referendum⁴, podczas referendum lokalnego właściwe terytorialne (wojewódzkie, powiatowe i gminne) i obwodowe komisje do spraw referendum⁵.

Pomimo istnienia tak wielu organów wyborczych i organów do spraw referendum w literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego (i to nawet tej o problematyce wyborczej) nie poświęca się im prawie wcale uwagi. Na ogół są to jedynie fragmenty szerszych opracowań o systemie wyborczym⁶ czy prawie wyborczym⁷, komentarzy do ustaw wyborczych⁸ czy monografii na temat referendum⁹. Nieco rzadziej zdarzają się samodzielne ar-

¹ Art. 33 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001 r. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.), dalej — OSS; Art. 9 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. 2000 r., Nr 47, poz. 544 z późn. zm.), dalej — OP.

² Art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. 2004 r., Nr 25, poz. 219), dalej — OPE

³ Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jednolity Dz. U. 2003 r., Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.), dalej — OS; art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002 r., Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

⁴ Art. 10 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. 2003 r., Nr 57, poz. 507 z późn. zm., dalej — uro.

⁵ Art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, (Dz. U. 2000 r., Nr 88, poz. 985 z późn. zm.) dalej — url.

⁶ Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze 2002; A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2004.

⁷ Por. B. Banaszak, Prawo wyborcze obywateli, Warszawa 1996.

⁸ Por. S. Gebethner, Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP, Warszawa 2000; tenże, 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; K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Warszawa 2006.

⁹ Por. M. Jabłoński, Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, Wrocław 2001; E. Olejniczak-Szałowska, Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego, Łódź 2002.

tykuły, które z reguły poświęcone są jednak wyłącznie Państwowej Komisji Wyborczej bądź Krajowemu Biuru Wyborczemu czy komisarzom wyborczym¹⁰. Opracowania o organach wyborczych czy organach do spraw referendum niższego szczebla nie występują.

Niniejszy przyczynek poświęcony jest obwodowym komisjom wyborczym i obwodowym komisjom do spraw referendum (dalej: komisje obwodowe), a więc organom usytuowanym na najniższym szczeblu w hierarchii organów wyborczych czy organów do spraw referendum. Moim celem nie jest przedstawienie zadań, które stoją przed tymi organami, lecz zastanowienie się na ich składem. O wyborze tej problematyki zdecydowało jednak nie to, że w literaturze przedmiotu nie ma opracowań na ten temat, ale fakt, że przede wszystkim z nimi mają do czynienia wyborcy czy osoby biorące udział w referendum, które w dniu (dniach) głosowania uczestniczą w tych aktach. To głównie od pracy komisji obwodowych zależy sprawność przeprowadzenia głosowania i ustalenia wyników wyborów czy referendów, jak i opinia o funkcjonowaniu organów wyborczych (referendalnych) czy samych wyborach bądź referendum. Stąd niesłuchanie ważne jest z ilu osób się one składają, kto może zostać ich członkiem, w jaki sposób odbywa się ich kreacja, czy i jak przedstawia się problem utraty mandatu w tych organach, czy można dokonywać zmian i uzupełnień ich składu, jakie można ewentualnie postulować zmiany na przyszłość, które mogą przyczynić się do usprawnienia ich pracy i realizacji nałożonych na nie obowiązków.

Obowiązujące ustawodawstwo wyborcze i referendalne zgodnie nakłada obowiązek tworzenia komisji obwodowych najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów czy referendum (art. 48 ust. 1 OSS mający zgodnie z art. 25 OPE zastosowanie również w wyborach do Parlamentu Europejskiego, art. 16 ust. 1 OP., art. 18 ust. 1 OS., art. 13 ust. 1 u.r.o., art. 49 ust. 4 u.r.l.). Obowiązek ten spoczywa jednak na różnych organach. Podczas wyborów do Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, Parlamentu Europejskiego i referendum ogólnokrajowego należy to do wójta (burmistrza, prezydenta miasta — dalej: wójta), podczas wyborów samorządowych do gminnej (miejskiej) komisji wyborczej, zaś podczas referendum lokalnego zależy od to jego przedmiotu: jeżeli jest nim odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji — czyni to komisarz wyborczy, natomiast jeżeli pod referendum poddane są inne sprawy mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego — należy to do terytorialnej komisji wyborczej.

Zróznicowanie to wydaje się być zrozumiałe i nie powinno budzić zastrzeżeń. Organ wykonawczy samorządu terytorialnego z reguły jest bowiem szczególnie zainteresowany wynikiem przeprowadzanych wyborów samorządowych jak i referendum lokalnego. Pozbawienie go w tym przypadku prawa powoływania składu komisji obwodowych uwalnia go zatem zarazem od pokus jak i zarzutu oddziaływania na wynik głosowania.

Zastanawia natomiast, czy do wójta powinno należeć prawo powoływania komisji obwodowych podczas wyborów parlamentarnych i prezydenckich, jeżeli ubiega się on o mandat posła czy senatora bądź o urząd głowy państwa. Jest to szczególnie wyraźnie wi-

¹⁰ Por. K.W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)*, Warszawa 2000, s. 85—100; P. Czajkowski, *Delegatura Krajowego Biura Wyborczego a gwarancje realizacji zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 9—34; F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w] *Demokratyczne standardy*, op. cit., s. 237—258; B. Szcześniak, *Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian*, [w:] *Demokratyczne standardy*, op. cit., s. 337—359; J. Mordwilko, *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 145 i n.

doczne w przypadku takich miast jak Warszawa, Łódź, Kraków czy szeregu innych największych miast w Polsce. Wątpliwość ta pozostaje nawet w sytuacji, gdy z uwagi na małą liczbę osób zgłaszanych do składu komisji obwodowych staje się to czynnością czysto techniczną. Nie można zresztą zakładać, że tak będzie, a wręcz przeciwnie, trzeba liczyć się z tym, że kandydatów do komisji będzie więcej niż wynosi maksymalna przewidziana prawem liczba członków komisji obwodowej. Wydaje się dlatego, że należy zastanowić się, czy zadanie to nie powinno zostać powierzone innym podmiotom. W moim przekonaniu można rozważyć powierzenie tej czynności komisjom wyborczym wyższego stopnia, które ze względu na swój skład (tworzą je sędziowie) w literaturze przedmiotu określane są jako organy quasi-sądowe¹¹.

Przechodząc do rozpatrzenia składu liczbowego komisji obwodowych należy na początku podkreślić, że są one powoływane dla różnych obwodów głosowania: stałych obwodów głosowania — tworzonych na ogólnej zasadzie terytorialnej określonej w OS (art. 29 ust. 1 OSS, art. 22 ust. 1 OP, art. 6 ust. 1 pkt 1 u.r.o., art. 54 u.r.l.), jak i odrębnych — nazywanych w literaturze przedmiotu w przypadku wyborów parlamentarnych czy prezydenckich obwodami specjalnymi bądź zamkniętymi. W pierwszym przypadku obwód głosowania powinien obejmować, co do zasady, od 500 do 3000 mieszkańców, a w sytuacji uzasadnionej miejscowymi warunkami wyjątkowo nawet mniejszą liczbę mieszkańców (art. 30 ust. 2a OS). Obwody odrębne tworzone są natomiast w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych (czasami również w oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów), a podczas wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów prezydenckich i referendum ogólnokrajowego także w obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz na polskich statkach morskich (art. 31 ust. 1 i 4 OSS, art. 22 ust. 3 i 4 oraz art. 23 ust. 1 i 3 OP, art. 6 ust. 1 pkt. 4 i 5 u.r.o.).

Ustawodawca określa minimalną i maksymalną liczbę członków komisji obwodowych, przy czym jest ona zróżnicowana podczas poszczególnych wyborów i referendów.

W przypadku komisji obwodowych w stałych obwodach głosowania wynosi ona odpowiednio:

- od 7 do 11 członków podczas wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 48 ust. 2 OSS),
- od 5 do 9 członków podczas wyborów Prezydenta RP (art. 16 ust. 1 OP),
- od 7 do 9 członków podczas wyborów samorządowych (art. 18 ust. 2 OS), zaś podczas wyborów uzupełniających, wyborów przedterminowych i w wyborach do nowych rad od 5 do 7 członków (art. 18 ust. 2b OS),
- od 6 do 10 członków podczas referendum lokalnego (art. 50 ust. 2 u.r.l.),
- natomiast podczas referendum ogólnokrajowego jest to uzależnione od tego, czy jest ono zarządzane na jeden czy na dwa dni: w pierwszym przypadku komisja liczy od 5 do 9 członków, zaś w drugim od 7 do 11 członków (art. 13 ust. 2 u.r.o.).

Z kolei w obwodach głosowania na polskich statkach morskim oraz za granicą, jak i w obwodach odrębnych podczas wyborów samorządowych wynosi ona od 5 do 7 członków (art. 14 ust. 1 OSS, art. 18 ust. 2a OS).

W regulacjach tych zwraca uwagę nie tylko zróżnicowanie dolnej i górnej granicy liczby członków komisji obwodowych, ale także brak zdecydowania ustawodawcy na sposób uregulowania obowiązkowego wchodzenia w ich skład osoby wskazanej przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. W jednych unormowaniach skład liczbowy komisji określany jest bowiem łącznie

¹¹ Por. S. Gebethner, Wybory do Sejmu..., op. cit., s. 68.

z tą osobą (np. w OS), w drugich natomiast oddzielenie określana jest liczba członków wskazywanych przez uprawnione podmioty i obowiązek powołania w ich skład urzędnika samorządowego (np. w OSS).

Zróżnicowanie liczebności komisji obwodowej w zależności od przeprowadzanego głosowania wydaje się być zrozumiałe, inna jest bowiem skala zadań i trudności prac komisji podczas wyborów Prezydenta RP, gdy jest jedna lista kandydatów, a inna podczas wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, czy zwłaszcza podczas wyborów samorządowych, gdy liczba kart do głosowania jest większa (wybory do rady gminy, rady powiatu, sejmiku wojewódzkiego, wójta bądź burmistrza czy prezydenta miasta, w niektórych gminach miejskich także rady dzielnic) i zawierają one często listy kandydatów znacznej liczby komitetów wyborczych. Można dlatego zastanawiać się, czy nie należy — zwłaszcza w związku z posiadanymi doświadczeniami ogłaszania wyników wyborów samorządowych znaczenie później niż wyników innych wyborów czy referendum — zweryfikować liczebność komisji wyborczych. Najliczniejsze powinny być komisje obwodowe podczas wyborów samorządowych (co jednak nie dotyczy wyborów uzupełniających), mniej liczne podczas wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaś najmniejsze podczas wyborów Prezydenta RP, jak i referendum ogólnokrajowego i referendum lokalnego. Jednocześnie powinno być przy tym przewidziane, iż w przypadku przeprowadzania jednego dnia większej liczby wyborów bądź łącznego odbywania wyborów i referendum czy więcej niż jednego referendum skład ten powinien być odpowiednio zwiększony.

Odnosnie szczegółów związanych z tworzeniem komisji obwodowych przywołane ustawy odsyłają do przepisów wykonawczych (np. art. 48 ust. 11 i art. 49 ust. 2 OSS, art. 19 ust. 5 OS), które — w zależności od wyborów bądź referendum — wydają minister właściwy do spraw administracji publicznej lub PKW, a w przypadku komisji wyborczych na polskich statkach morskich lub za granicą odpowiednio minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw zagranicznych. Zróżnicowanie to wynika z faktu, iż komisje tworzone są przez różne podmioty, a PKW — w przeciwieństwie do ministrów — nie ma prawa wydawania rozporządzeń, czyli prawa powszechnie obowiązującego, stąd może ustanawiać przepisy wykonawcze wyłącznie w przypadku ich tworzenia przez komisję wyborczą wyższego szczebla bądź komisarza wyborczego; w przypadku ministrów wskazane rozporządzenia wydają oni na wniosek PKW¹².

W składzie komisji obwodowej wyróżniamy dwie grupy członków. Pierwszą i najliczniejszą są wyborcy zgłaszani przez uprawnione podmioty, drugą stanowi natomiast osoba wskazana przez wójta. Każda z tych grup wymaga odrębnego omówienia.

Kandydaci do komisji obwodowych muszą być zgłaszani najpóźniej w 30 dniu przed dniem głosowania.

W przypadku wyborów parlamentarnych oraz Prezydenta RP jest to wyraźnie uregulowane w ustawach (art. 48 ust. 4 zd. 2 OSS, art. 16 OP). Jak słusznie zauważa Stanisław Gebethner, ma to znaczący sens, gdyż kandydaci na posłów i senatorów zgłaszani są do 40. dnia przed dniem wyborów (art. 143 ust. 1 i art. 190 OSS), co oznacza, iż w chwili

¹² Zob. np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2001 r. w sprawie obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu (Dz. U. 2001, Nr 84, poz. 921 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji do spraw referendum ogólnokrajowego oraz powoływania komisji (Dz. U. 2003, Nr 74, poz. 203); uchwała Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków komisji wyborczych, wzoru zgłoszenia oraz zasad powoływania terytorialnych komisji wyborczych i obwodowych komisji wyborczych w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy (M. P. 2006, Nr 61, poz. 641).

zgłaszania kandydatów do komisji obwodowych są już zarejestrowane listy kandydatów na posłów i kandydaci na senatorów¹³. Uwagę tę można odnieść również do wyborów Prezydenta RP, gdyż kandydaci zgłaszani są najpóźniej w 45 dniu przed dniem wyborów (art. 40 ust. 3 OP).

Zgoła inaczej problem ten przedstawia się natomiast w przypadku wyborów samorządowych, OS nie zawiera bowiem analogicznego przepisu. Z uwagi na znaczenie tego terminu jest to niewątpliwie jej istotną wadą. Do 22 stycznia 2007 r. regulowała to przywoływana już uchwała PKW z 4 września 2006 r., tego dnia został jednak uchylony jej § 5, w którym był on przewidziany¹⁴. Tym samym powstała znacząca luka w przepisach¹⁵. Z jednej strony należy jednocześnie pamiętać, że również w 30. dniu przed dniem wyborów upływa termin zgłaszania kandydatów czy list kandydatów na radnych czy wójta. Przede wszystkim trzeba jednak zastanowić się, czy PKW była władna do ustanawiania tego terminu, skoro nie jest ona organem konstytucyjnym i nie posiada prawa wydawania rozporządzeń będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Jestem dlatego zdania, że z uwagi na znaczenie tego terminu należy pilnie dokonać w tym zakresie stosownej nowelizacji OS.

Zgłaszanie kandydatów na członków komisji obwodowych podczas wszystkich wyborów przysługuje, co do zasady, pełnomocnikowi komitetu wyborczego lub upoważnionej przez niego osobie, w przypadku referendum ogólnokrajowego — uprawnionemu podmiotowi określonym w art. 48 ust. 1 u.r.o.¹⁶, a w przypadku referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego — organowi wykonawczemu tej jednostki oraz inicjatorowi referendum (art. 50 ust. 1 u.r.l.). W przypadku wyborów parlamentarnych i Prezydenta RP uprawniony podmiot może zgłosić po jednym kandydacie do każdej komisji obwodowej (art. 48 ust. 4 OSS, art. 16 ust. 2 OP). W przypadku wyborów samorządowych ograniczenie takie nie jest natomiast przewidziane, co nie wydaje się słuszne.

W skład komisji obwodowych mogą wejść (tzn. mogą kandydować) wyłącznie osoby uprawnione do udziału w danych wyborach bądź referendum (art. 48 ust. 1 OSS, art. 16 ust. 1 OP, art. 19 ust. 1 OS), związane miejscem stałego zamieszkania z gminą, na obszarze której powoływana jest ta komisja i wpisane do stałego rejestru wyborców prowadzonego w tej gminie. Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 2 Konstytucji osobami takimi są obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, nie są pozbawieni praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu bądź ubezwłasnowolnieni prawomocnym orzeczeniem sądowym; OS w art. 5 ust. 1 i 6 ust. 1 ustanawia ponadto wymóg stałego zamieszkiwania na obszarze działania danego organu stanowiącego samorządu terytorialnego oraz wpisania do stałego rejestru wyborców prowadzonego w tej gminie. OPE i OS przyznają ponadto prawo wybierania obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i zamieszkują na obszarze działania danego

¹³ Por. S. Gebethner, op. cit., s. 69.

¹⁴ M. P. 2007, Nr 5, poz. 67.

¹⁵ Termin ten zawarty jest jednak nadal we wzorze kalendarza wyborczego.

¹⁶ Są to: 1) partie polityczne, na których listy kandydatów w ostatnich przed referendum wyborach oddano określoną liczbę głosów; 2) kluby poselskie, senatorskie i parlamentarne z odpowiednią liczbą członków na rok przed podjęciem uchwały czy zarządzenia o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego; 3) stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne działające na obszarze Polski i zarejestrowane na rok przed podjęciem uchwały czy zarządzenia o przeprowadzeniu referendum, jeżeli ich działalność jest związana z przedmiotem referendum; 4) fundacje spełniające te same kryteria co stowarzyszenia; 5) pełnomocnik wskazany przez grupę pierwszych 15 obywateli podpisanych na wniosku o przeprowadzenie tego referendum podpisanym przez co najmniej 500 000 osób mających prawo udziału w referendum.

organu stanowiącego samorządu terytorialnego, wpisanym do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców, pod warunkiem, że nie są pozbawieni czynnego prawa wyborczego w państwie, którego są obywatelami (art. 6a OS). Wskazując kto może kandydować w skład komisji obwodowych, ustawy przewidują ponadto, że w przypadku wyborów parlamentarnych, Prezydenta RP i referendum ogólnokrajowego wymagane jest jednocześnie, aby osoba taka była wpisana do stałego rejestru wyborców danej gminy (art. 48 ust. 3 OSS), a w przypadku wyborów samorządowych, aby stale zamieszkiwała na obszarze działania danej rady (art. 19 ust. 1 OS). Oznacza to, że podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak i wyborów samorządowych w skład komisji obwodowych mogą również wejść zamieszkali w Polsce obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, pod warunkiem, iż nie są pozbawieni prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego są obywatelami (art. 7 ust. 3 OS).

Wymóg wchodzenia w skład komisji obwodowych osób uprawnionych do głosowania w danych wyborach czy referendum jest w pełni zrozumiałą, trudno bowiem, aby ważne zadania związane z wyborami czy referendum wykonywały osoby, które nie mają prawa w nich uczestniczyć.

Ustawy wyborcze i referendalne nie przewidują jednak żadnych innych wymogów, które powinni spełniać kandydaci do komisji obwodowych. Należy zastanowić się, czy jest to właściwe. Przed tymi komisjami stoi bowiem wiele bardzo ważnych zadań zarówno w trakcie przygotowania i przeprowadzenia głosowania (w szczególności gdy spoczywa na nich obowiązek czuwania w dniu wyborów nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego w miejscu i w czasie głosowania), jak i podczas ustalenia wyników głosowania w obwodzie i w związku z ich przekazaniem do właściwej komisji wyborczej wyższego szczebla. Z doświadczenia wiadomo, że w ich składzie w praktyce znajdują się w większości osoby zupełnie nie przygotowane do wykonywania tych zadań. Rzecz idzie nie tylko o brak stosownego doświadczenia, ale czasami wręcz intelektualnej możliwości zrozumienia i interpretacji przepisów czy rozwiązywania powstających problemów, co jest szczególnie istotne, gdy decyzja musi być podjęta natychmiast. Jak wiadomo, właśnie z tego względu dochodzi często do protestów wyborczych, jak i opóźnień w ogłaszaniu wyników wyborów czy referendum.

Trzeba również pamiętać, że bardzo często jedynym motywem godzenia się na bycie członkiem komisji obwodowej jest chęć uzyskania przysługującej z tego tytułu zryczałtowanej diety za czas związany z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania, co jest traktowane jako dodatkowe źródło pozyskania pieniędzy (art. 35 ust. 1 OSS, art. 19 ust. 1 OP, art. 20 ust. 1 OS). Przy takim nastawieniu trudno oczekiwać dużego zaangażowania w pracę komisji.

W moim przekonaniu należy dlatego zastanowić się, czy nie powinno rozważyć się wprowadzenia jeszcze innych kryteriów, które powinni spełniać kandydaci na członków komisji obwodowych. Uważam, że powinny być nimi: wykształcenie i górna granica wieku. Wykształcenie miało by przyczynić się do zwiększenia rozumienia przepisów prawa i zadań należących do komisji. Uważam, że jest nim posiadanie matury, co przy konstytucyjnym obowiązku szkolnym do 18 roku życia i prawem do nauki (art. 70 ust. 1) nie wydaje się być nadmiernym wymogiem. Natomiast w przypadku wieku jestem zdania, iż może być on wyższy od dającego możliwość przejścia na emeryturę, nie powinien jednak przekroczyć 70 lat. Trzeba bowiem pamiętać, że praca w komisji obwodowej wymaga nie tylko sprawności intelektualnej, ale i fizycznej, gdyż obejmuje zarówno dzień (a w przypadku referendum ogólnokrajowego nawet ewentualnie dwa dni) głosowania oraz późniejsze nieraz całonocne obliczanie wyników głosowania w obwodzie.

Każdy pełnomocnik komitetu wyborczego lub upoważniona przez niego osoba może zgłosić do każdej komisji obwodowej tylko po jednym kandydacie (art. 48 ust. 4 OSS,

art. 16 ust. 2 OP, art. 13 ust. 3 u.r.o.), co nie dotyczy jednak wyborów samorządowych, podczas których można zgłosić więcej kandydatów, ale w składzie komisji może być tylko jeden przedstawiciel zgłoszony w imieniu każdego komitetu wyborczego (art. 19 ust. 2 OS). Z kolei w przypadku powoływania obwodowych komisji do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego kandydatami są, w równej liczbie, osoby pisemnie wskazane przez organ wykonawczy tej jednostki oraz inicjatora referendum (art. 50 ust. 1 zd. 1 u.r.l.).

Jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów do składu komisji obwodowej jest większa od przewidzianej prawem liczby członków tej komisji, jej skład ustalany jest w drodze publicznego losowania przeprowadzanego przez powołujący ją organ (art. 48 ust. 5 OSS, art. 16 ust. 2 zd. 2 OP, art. 19 ust. 3 zd. OS). Andrzej Kisielewicz stawia w związku z tym pytanie, czy podczas wyborów samorządowych publiczne losowanie przeprowadza się „tylko wtedy, gdy liczba komitetów wyborczych jest większa od liczby określającej maksymalny, dopuszczalny skład komisji, czy też także wtedy, gdy liczba zgłaszających komitetów wyborczych jest co prawda mniejsza, ale przez to, że pełnomocnicy komitetów zgłosili więcej niż po jednym kandydacie do jednej komisji, ogółem liczba zgłoszonych kandydatów przekracza dopuszczalny skład komisji”¹⁷. Zasadnie argumentuje jednak, iż w związku z uchwałą PKW z dnia 26 sierpnia 2002 r., zgodnie z którą w składzie komisji obwodowej może być tylko jeden przedstawiciel zgłoszony przez pełnomocnika komitetu wyborczego, publiczne losowanie może mieć miejsce tylko wówczas, gdy większa od liczby członków komisji jest liczba komitetów zgłaszających kandydatów do komisji obwodowych¹⁸. Także ta kwestia, moim zdaniem, powinna być jednak wyraźnie uregulowana w ordynacji wyborczej.

Przepisy wykonawcze przewidują, iż zawiadomienie z informacją o miejscu, dacie i godzinie losowania organ przeprowadzający losowanie podaje, co najmniej na dwa dni przed losowaniem, do publicznej wiadomości, poprzez jego wywieszenie w swojej siedzibie w ogólnodostępnym miejscu. Losowanie dokonywane jest odrębnie dla każdej komisji obwodowej. Podczas wyborów samorządowych w przypadku zgłoszenia przez pełnomocnika komitetu wyborczego lub upoważnionego przez niego pełnomocnika więcej niż jednego kandydata do konkretnej komisji, losowaniu zostaje poddane nazwisko tylko pierwszego kandydata umieszczonego na liście. Przed losowaniem nazwiska kandydatów uczestniczących w losowaniu oznacza się numerami, które wkładane są do jednakowych kopert. Losuje się tyle kopert, ilu kandydatów należy wylosować do składu komisji. Następnie wylosowane numery są odczytywane oraz odczytywane są odpowiadające im nazwiska kandydatów wylosowanych do składu komisji.

Jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów jest mniejsza od ustawowego minimalnego składu komisji obwodowej, musi nastąpić jego uzupełnienie do tej wysokości. Procedura postępowania w takim przypadku, co jest trudne do wyjaśnienia, podczas powoływania komisji w poszczególnych wyborach jest odmienna.

W przypadku wyborów Prezydenta, zgodnie z art. 16 ust. 3 OP, najpierw w ciągu 3 dni po terminie ustanowionym przez ustawodawcę, a więc do 27 dnia przed dniem głosowania, pełnomocnicy komitetów wyborczych mogą zgłaszać dodatkowych kandydatów, którzy są następnie powoływani przez wójta na ogólnych zasadach. Jak podkreśla Stanisław Gebethner, zgłoszeń tych mogą jednak dokonywać „jedynie pełnomocnicy (lub osoby przez nie upoważnione) komitetów wyborczych, które nie zgłosiły kandydatów do danej komisji. Do obwodowej komisji wyborczej może bowiem być powołana tylko jedna

¹⁷ Por. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe...*, op. cit., s. 70.

¹⁸ Tamże.

osoba rekomendowana przez każdy komitet wyborczy”¹⁹. Jeżeli nawet po tym dodatkowym terminie liczba kandydatów do komisji obwodowych jest nadal mniejsza od ustawowego minimalnego liczbowego składu komisji, jest on uzupełniany przez wójta spośród wyborców danej gminy (art. 16 ust. 4 OP).

Podczas wyborów do Sejmu i Senatu w przypadku zgłoszenia liczby kandydatów do komisji obwodach mniejszej niż wynosi minimum ustawowe, organ wykonawczy gminy uzupełnia skład komisji do jej minimalnego składu spośród osób ujętych w stałym rejestrze wyborców tej gminy (art. 48 ust. 6 OSS). Termin tego uzupełnienia, co jest wadą tej regulacji, nie jest przy tym określony.

Z kolei podczas wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, jeżeli liczba kandydatów do komisji obwodowych jest mniejsza od dopuszczalnego minimalnego składu liczbowego komisji, organ powołujący komisję uzupełnia jej skład do wymaganego minimalnego składu spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników w liczbie większej niż jeden kandydat do jednej komisji (art. 19 ust. 4 OS). Ordynacja nie stanowi jednak co zrobić, gdyby kandydatów takich nie było i skład komisji obwodowych byłby nadal mniejszy od wymaganego składu minimalnego. W regulacji tej brakuje bowiem przepisu pozwalającego wójtowi na uzupełnienie składu tych komisji spośród wyborców zamieszkałych w gminie i wpisanych do rejestru wyborców.

W skład komisji obwodowych na polskich statkach oraz za granicą wchodzi wyborcy ujęci w spisie wyborców sporządzonym dla danego obwodu głosowania (art. 49 ust. 1 OSS, art. 16 ust. 6 OP).

Jak już wskazywałem wcześniej, w skład komisji obwodowych z urzędu wchodzi również osoba wskazana przez wójta. Są to pracownicy samorządowi gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych, natomiast w przypadku komisji powoływanych dla obwodów głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, w zakładach karnych lub aresztach, są to pracownicy tych szpitali, zakładów czy aresztów. Niewątpliwie należy zgodzić się ze Stanisławem Gebethnerem, że wprowadzenie przez ustawodawcę takiego wymogu ma na celu złagodzenie „konsekwencji braku fachowego przygotowania i doświadczenia większości członków komisji obwodowych”²⁰. Jednak i w tym przypadku można zastanawiać się, czy zawsze są to osoby rzeczywiście należycie przygotowane do wypełniania tego zadania. Jeżeli uczestniczą w tej roli w składach komisji obwodowych nie po raz pierwszy, niewątpliwie tak jest, często jednak podczas kolejnych wyborów czy referendów, zwłaszcza tych lokalnych, organ wykonawczy kieruje do pracy w tych komisjach osoby najbardziej zaufane, chociaż niekoniecznie najlepiej przygotowane do niej merytorycznie. Wydaje się dlatego, że z jednej strony powinno dążyć się do tego, aby ta grupa urzędników była w sposób szczególnie przygotowywana do wykonywania tego zadania, np. poprzez wyraźne zapisanie tego w zakresie ich obowiązków, obowiązku uczestniczenia w szkoleniach, jak i chroniona z tego względu w szczególności przepisami prawa pracy. Z drugiej strony należałoby chyba zastanowić się również nad zwiększeniem liczby takich osób w każdej komisji obwodowej do dwóch.

W związku z brzmieniem przepisów o powoływaniu komisji obwodowych należy zastanowić się, czy osoba wskazana przez wójta musi zamieszkiwać na obszarze działalności rady. Literalne brzmienie np. art. 19 ust. 1 OS zdaje się wskazywać, że tak. Andrzej Kisielewicz stoi jednak na stanowisku, że wymóg ten nie dotyczy tych osób²¹. Podzielam ten pogląd, pracownicy samorządowi gminy i gminnych jednostek samorządowych nie

¹⁹ Por. S. Gebethner, *Wybory na urząd...*, op. cit., s. 51.

²⁰ Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu...*, op. cit., s. 68.

²¹ Por. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe...*, op. cit., s. 67.

zawsze są bowiem związani miejscem zamieszkania z gminą, w której pracują. Wykładnia celowościowa nakazuje, aby przede wszystkim były to osoby właściwie przygotowane do wykonywania zadań nałożonych na komisje obwodowe. Jestem dlatego zdania, że w regulacji ustawowej powinno być wyraźnie zaznaczone, że wymóg zamieszkiwania nie dotyczy tych członków komisji obwodowych²².

Wprawdzie listy kandydatów czy nazwiska kandydatów ubiegających się o mandat posła, senatora, radnego czy urząd Prezydenta RP bądź organu wykonawczego w gminie zgłaszane są wcześniej niż upływa termin zgłaszania list kandydatów do składów komisji obwodowych, to jednak w ustawach przewidziane jest, że członkostwo w komisji wygasa z mocy prawa z dniem podpisania zgody na kandydowanie (art. 34 ust. 2 OSS, art. 19 ust. 6 US). Jest to ze wszech miar słuszne. I chociaż jest nieprawdopodobne, aby sytuacja taka miała miejsce w praktyce, jestem zdania, że w sposób wyraźny powinno być ustanowione w ustawie o wyborze Prezydenta RP, że kandydat na ten urząd również nie może być członkiem komisji obwodowej (jak i jakiegokolwiek innej).

Tylko OS przewiduje natomiast, że członkami komisji obwodowych nie mogą być nie tylko kandydaci na radnych, ale i osoby pozostające z nimi w bliskich związkach rodzinnych, a więc zstępni, wstępni, małżonkowie, rodzeństwo, małżonkowie zstępnych oraz osoby przez nich przysposobione (art. 19 ust. 6). Zgodzić należy się z Andrzejem Kisielewiczem, że zasada ta ma zastosowanie również podczas wyborów wójta²³. Ustanowienie tego wyłączenia nastąpiło bez wątpienia pod wpływem doświadczeń z wyborów samorządowych przeprowadzanych na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Wówczas to, zwłaszcza w małych gminach, nierzadko dochodziło do sytuacji, gdy w składach wszystkich obwodowych komisji wyborczych, których liczba nie jest przecież duża, zasiadali najbliżsi krewni kandydatów, co bez wątpienia podważało bezstronność i obiektywizm działania tych organów. Jak słusznie zauważa jednak przywołany Autor: „Komisja wyborcza rekrutuje się, co prawda, z osób wskazanych przez pełnomocników komitetów wyborczych, a więc niejako z założenia reprezentujących swych mocodawców zaangażowanych w wybory i zainteresowanych ich wynikami, niemniej uczestnictwo w komisji osób kandydujących w wyborach czy blisko (rodzinnie czy politycznie) powiązanych z kandydatami mogłoby podważać zaufanie do działalności komisji”²⁴. I właśnie dlatego należy zastanowić się, czy wyłączenie takie nie powinno mieć miejsca również podczas wyborów do Sejmu i do Senatu, jak i na urząd Prezydenta RP i to nawet w sytuacji, gdy jest mało prawdopodobne, aby osoby takie w praktyce wchodziły w skład komisji obwodowych i aby ich aktywność na rzecz kandydata miała realny wpływ na zwycięstwo wyborcze.

Zastanawia natomiast, dlaczego w OS nie przewiduje się wprost obowiązku składania przez kandydatów na członków komisji wyborczych oświadczeń co do braku przeszkód do powołania do komisji obwodowej. Zamieszczenie tego dopiero w przywoływanej już uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z 26 sierpnia 2002 r. nie wydaje się być rozwiązaniem właściwym. Uwagę tę odnoszę również do nałożonego tą uchwałą obowiązku niezwłocznego powiadomienia wójta, który powołał komisję, o wystąpieniu przyczyn powodujących utratę członkostwa w komisji.

Członkowie komisji nie mogą pełnić funkcji pełnomocników komitetów wyborczych ani też mężów zaufania (art. 19 ust. 7 OS), nie mogą również prowadzić agitacji na rzecz kandydatów na radnych czy wójtów. Jest to zrozumiałe.

²² Uwaga ta odnosi się oczywiście również do sędziów wchodzących w skład wojewódzkiej lub powiatowej komisji wyborczej.

²³ Por. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe...*, op. cit., s. 68.

²⁴ Tamże.

Są i inne przyczyny utraty członkostwa w komisji obwodowej. Zastanawia jednak, dlaczego nie jest to zawsze uregulowane w ustawie. Wprost jest to uregulowane jedynie w OSS (art. 50). W przypadku OP dodany art. 20a przewiduje wprawdzie, że zmiany i uzupełnienia w składzie obwodowej komisji wyborczej następują w trybie przepisów o jej powołaniu, nie stanowią jednak nic o przesłankach utraty członkostwa, lecz rozstrzyga to dopiero rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 sierpnia 2000 r. Podobnie w przypadku wyborów samorządowych kwestię tę reguluje dopiero przywoływana już wielokrotnie uchwała PKW z 26 sierpnia 2002 r., która wydaje się naprawiać w tym zakresie niewątpliwie niedoskonałości ordynacji z 1998 r. To niewątpliwa wada, zwłaszcza, iż są przesłanki, które powinny być w sposób wyraźny unormowane wyłącznie w ustawie.

Przyczyną naturalną jest oczywiście śmierć członka komisji (art. 50 ust. 1 pkt 4 OSS), chociaż uchwała PKW z 2002 r. tego nie przewiduje²⁵. Zrozumiałe jest również zrzeczenie się członkostwa, nikt nie może być bowiem przymuszany do pracy społecznej (art. 50 ust. 1 pkt 1 OSS, art. 20 ust. 1 pkt 1 OP, § 12 pkt 2 uchwały). Powstaje jednak pytanie, czy może zrzec się członkostwa w komisji osoba wskazana przez wójta? Mam co do tego wątpliwości, jest to bowiem zadanie związane z wykonywaniem przez nią pracy w samorządzie gminnym. Zastanawia również, dlaczego tylko OSS w art. 50 ust. 1 pkt 5 przewiduje jako przesłankę utraty członkostwa w komisji obwodowej utratę prawa wybierania bądź ujęcia w stałym rejestrze wyborców danej gminy. Rozporządzenie MSWiA w § 11 przewiduje z kolei utratę prawa wybierania lub jego brak w dniu powołania w skład komisji. Brak analogicznego postanowienia w uchwale PKW uważam za wadę tej regulacji. Rodzących się pytań odnośnie przesłanek wygaśnięcia członkostwa jest zresztą więcej. Dlaczego w przypadku nieobecności członka komisji na pierwszym posiedzeniu i niewyjaśnienia w ciągu dwóch dni przyczyny nieobecności wygaśnięcie członkostwa jest obligatoryjne podczas wyborów samorządowych (§ 12 pkt 1 uchwały PKW), zaś fakultatywne podczas wyborów do Sejmu i do Senatu (art. 50 ust. 2 OSS) i gdy jednocześnie OP nie uznaje tego jako przyczyny wygaśnięcia członkostwa w komisji obwodowej? Tylko uchwała PKW przewiduje utratę członkostwa w następstwie powiadomienia właściwego organu wyborczego o rozwiązaniu komitetu wyborczego, który zgłosił kandydaturę członka komisji (§ 12 pkt. 7). Tylko uchwała PKW wskazuje również za przyczynę zmiany w składzie komisji niewykonywanie obowiązków członka komisji (§ 12 pkt 3). Kto to ma jednak stwierdzić — przewodniczący komisji czy organ, który powołał komisję? Wydaje się, że zasadne są obawy Stanisława Gebethnera o nadmierną w tym przypadku dyskrejonalność decyzji wójta, chociaż wątpliwość tę formułował on w odniesieniu do regulacji zawartej w rozporządzeniu MSWiA²⁶. Autor ten słusznie stawia również pytanie, czy nie powinny być ustanowione jeszcze inne przyczyny pozbawienia możliwości bycia członkiem komisji obwodowych, np. z uwagi na popełnienie szczególnie nagannego przestępstwa czy oskarżenia przez prokuratora o popełnienie niektórych przestępstw, jak przyjęcie łapówki czy świadczenie nieprawdy.

Zmian i uzupełnień w składzie komisji obwodowych dokonuje organ, który powołał komisję. I w tym przypadku szczegółowość poszczególnych regulacji jest zróżnicowana. Najpełniej normuje to uchwała PKW z 2002 r. Jest zrozumiałe, że w przypadku wygaśnięcia członkostwa w komisji miejsce to powinna zająć osoba zgłoszona przez tego same-

²⁵ Stanisław Gebethner słusznie zwraca jednocześnie uwagę na niefortunność użytego w rozporządzeniu MSWiA z 2000 r. stwierdzenia „odwołany z jej składu w razie śmierci”. Zob. S. Gebethner, *Wybory na urząd...*, op. cit., s. 57.

²⁶ Tamże.

go pełnomocnika komitetu wyborczego. Więcej niż jednego kandydata do tej samej komisji obwodowej można jednak zgłaszać, jak już wskazywałem, jedynie podczas wyborów samorządowych. I tylko wówczas może mieć miejsce pewien automatyzm w uzupełnieniu składu. W innej sytuacji należy więc zwracać się do pełnomocnika o wskazanie nowego kandydata do tej komisji obwodowej. Generalnie uzupełnianie składu następuje jednak wówczas, gdy po wygaśnięciu członkostwa w komisji jej skład staje się mniejszy od minimalnego dopuszczalnego ustawowo.

Pierwsze posiedzenie komisji obwodowej zwołuje organ, który powołał komisję (art. 48 ust. 7 OSS, art. 18 ust. 3 OS). Podczas tego posiedzenia komisja wybiera spośród swojego składu przewodniczącego obwodowej komisji i jego zastępcę. Osobami tymi nie mogą być członkowie komisji wskazani przez wójta. Trudno uznać, żeby było to rozwiązanie dobre, w ten sposób może dojść bowiem do sytuacji, w której pracami komisji obwodowych będą kierować osoby nie nadające się do tej roli. W praktyce nieformalnymi liderami komisji stają się dlatego często osoby wskazane przez wójta.

Przeprowadzona analiza pokazuje wiele istotnych wad sposobu konstruowania i składu komisji obwodowych podczas wyborów i referendum ogólnokrajowych i lokalnych. Przede wszystkim niezrozumiałe jest dlaczego wiele zagadnień odnoszących się do tych samych kwestii uregulowanych jest w aktach prawnych o różnej randze i w odmienny sposób. W moim przekonaniu powinno być to ujednolicone i jest to jeszcze jeden argument przemawiający na rzecz uchwalenia w Polsce kodeksu wyborczego²⁷. Do czasu jego podjęcia powinno się wiele szczegółowych rozwiązań podnieść do rangi regulacji ustawowej, gdyż normowanie ich w rozporządzeniach, a tym bardziej w uchwałach PKW nie powinno mieć miejsca (np. przyczyny wygaśnięcia członkostwa w komisji obwodowej). Jest zrozumiałe, że część spraw musi być normowana aktami podstawowymi. Aby wzmocnić znaczenie takich regulacji słusznym wydaje się powierzenie tego PKW, aby jednak wzmocnić jej znaczenie powinien być to organ konstytucyjny wyposażony w prawo wydawania rozporządzeń. Jestem również zdania, że powinno się rozbudować wymogi stawiane kandydatom do składu komisji obwodowych o posiadanie matury i wiek do 70 lat, jak i zwiększyć do dwóch udział w ich pracach osób wywodzących się spośród pracowników samorządowych. Rozważenia wymaga wreszcie określenie przyczyn wygasania członkostwa w komisjach obwodowych i sposób dokonywania zmian w ich składzie.

²⁷ Postulat ten jest formułowany już od dawna, zaś ostatnio szeroko omówił go Wiesław Skrzydło w artykule O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, „Studia Wyborcze” 2006, tom 1, s. 9–21.

*Andrzej Sokala
Mikołaj Świącki*

ADMINISTRACJA WYBORCZA W III RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (struktura organizacyjna i charakter prawny)

I. Uwagi wprowadzające

Przedmiotem niniejszego opracowania jest prawne unormowanie organizacji administracji wyborczej w III Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienie to jest ważne dla praktyki wyborczej i interesujące z dogmatycznego punktu widzenia. Niestety, nie doczekało się ono do tej pory kompleksowej analizy prawniczej. Wynika to — jak się wydaje — z faktu, że w ramach szeroko pojmowanej problematyki wyborów zainteresowanie zarówno uczestników sceny politycznej, jak i teoretyków koncentrowało się przede wszystkim na problemach procedury wyborczej. Kwestie organizacji wyborów były (i są nadal) na dalszym planie, jako z pozoru mniej ważne. W rzeczywistości są one jednak niezmiernie istotne, choćby z tego powodu, że bez wątplenia jednym z najbardziej istotnych warunków realizacji zasady wolnych wyborów¹ — fundamentalnej reguły demokratycznego prawa wyborczego — jest to, by wybory przeprowadzała „uczciwa, kompetentna i bezpartyjna administracja”². A zatem administrowanie wyborami powierzone być musi profesjonalnym i neutralnym politycznie organom — bo tylko one zagwarantować mogą sprawne i uczciwe ich przygotowanie oraz przeprowadzenie.

Kwestie organizacji wyborów są przy tym trudniejsze, gdyż należą do problemów o charakterze interdyscyplinarnym. Powoduje to, że teoretycy prawa wyborczego nie poświęcają zbyt dużo miejsca szczegółowym analizom rozwiązań organizacyjno-prawnych, uważając zapewne, że powinno to należeć do zakresu zainteresowań teoretyków prawa administracyjnego, a w szczególności teoretyków ustroju administracji. Z kolei ci ostatni nie uważają się — jak można przypuszczać — za kompetentnych do zajmowania się analizami prawnej regulacji organów administracji wyborczej, traktując tę materię jako inte-

¹ Szeroko na temat zasady wolnych wyborów i jej ustawowych gwarancji (z podkreśleniem jej znaczenia w demokratycznych systemach wyborczych) J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1999, s. 215 i n. Zob. też M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005, s. 41—42. Por. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 38—39, który kwestionuje samodzielną wartość tej zasady, gdyż — jak pisze — „bez niej wcale nie można mówić o wyborach”. Pogląd to zaskakujący wobec słusznej, wcześniejszej konstatacji tego Autora, że „wybory są techniką formowania gremiów albo powierzania osobom stanowisk kierowniczych” (s. 23), co oznacza w konsekwencji, że „jako technika wybory nie ograniczają się tylko do demokracji” i że przeprowadza się je „także tam, gdzie demokracja nie istnieje” (ibidem).

² Tak W.J.M. Mackenzie, *Free Elections*, London 1958, s. 4 (podają za: A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów — kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, *Studia Wyborcze*, t. I, 2006, s. 58).

gralną część prawa wyborczego. W konsekwencji przyjmują więc, że jej badanie powinno należeć do zakresu badawczego teoretyków prawa wyborczego. W ten sposób powstał swoisty „negatywny spór” w dziedzinie kompetencji badawczej, czego wynikiem jest właśnie „pole niczyje”, a właściwie „ugór” dotyczący różnorodnych kwestii związanych z prawnym unormowaniem organizacji administracji wyborczej.

Rozwiązanie powyższego dylematu badawczego jest w istocie proste, gdyż sprowadza się do podjęcia badań interdyscyplinarnych prowadzonych jednak jako badania wspólne, co nie jest w praktyce łatwe. Warto jednak podjąć ten trud, gdyż organizacja administracji wyborczej należy, jako się rzekło, do problemów istotnych, a zarazem skomplikowanych, wymagających kompleksowego podejścia. Z tego powodu swoista „ekonomika badawcza” wydaje się bardziej pożądanym wyjściem niż prowadzenie odrębnych badań w ramach różnych dyscyplin zajmujących się poszczególnymi gałęziami prawa (w tym przypadku: prawem wyborczym i administracyjnym prawem ustrojowym).

Warto przy tym zwrócić uwagę na dającą się zauważyć ogólną tendencję dotyczącą traktowania spraw organizacyjnych — w szerokim tego słowa znaczeniu — w rozwiązaniach prawnych, a w szczególności w odniesieniu do organów administracji. Otóż tego rodzaju sprawy są na ogół niedoceniane. Prawna regulacja organizacji określonego organu w praktyce legislacyjnej i w doktrynalnych rozważaniach prawniczych traktowana jest zazwyczaj marginalnie, a na pewno poświęca się jej mniej uwagi niż zagadnieniom zadań organu (regulacja tzw. materialno-prawna) oraz procedurze jego funkcjonowania (regulacja tzw. formalnoprawna). Wynika to być może z tego, że w sferze zadań i procedury ich realizacji zostały wypracowane międzynarodowe reguły, które należy stosować w rozwiązaniach krajowych. Natomiast sfera organizacji organów tradycyjnie uważana jest za przejaw suwerenności państwa i w niej jest pozostawiona duża swoboda, która łatwo przekształca się w dowolność krajowych prawnych rozwiązań organizacyjnych.

Rozpatrując problem z prakseologicznego punktu widzenia, należy traktować równoważnie te trzy elementy: organizacja podmiotu działającego oraz jego zadania i tryb działania. Można to ująć w następujący sposób: prawidłowa organizacja podmiotu nie gwarantuje jeszcze prawidłowego jego działania, ale nieprawidłowa organizacja — uniemożliwia prawidłowe wykonywanie jego zadań. Konkretyzując tę myśl na potrzeby niniejszego opracowania rzecz można, że bez prawidłowej organizacji organów administracji wyborczej nie jest możliwa prawidłowa organizacja i przeprowadzenie wyborów.

Wobec problemów z określeniem zakresu znaczeniowego pojęcia „administracja wyborcza” w literaturze przedmiotu³ oraz z ustaleniem charakteru prawnego podmiotów

³ Zob. K.W. Czaplicki (w pracy *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 85) przyjmuje, że „administracja wyborcza” to „stały i zawodowy personel zatrudniony w służbach wyborczych, podporządkowanych organom wyborczym i wykonującym przypisane zadania wyborcze”. Organy wyborcze oddzielają też od administracji wyborczej m.in. P. Czajkowski, *Delegatura Krajowego Biura Wyborczego a gwarancja realizacji zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 9; G. Majerowska-Dudek, *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów — urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 212—213 oraz A. Kisielewicz w opracowaniu K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 80, który określa Krajowe Biuro Wyborcze jako „centralny szczebel stałej, zawodowej administracji wyborczej”. Podobnie F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 47, który używa jednak nieco innego określenia „wykonawcza administracja wyborcza”.

działających w tej sferze wydaje się konieczne podjęcie próby uporządkowania terminologicznego jako punktu wyjścia do rozważań nad strukturą organizacyjną i statusem prawnym aparatu administrującego wyborami.

Celem niniejszego opracowania nie jest oczywiście całościowe i wyczerpujące przedstawienie problematyki dotyczącej prawnego unormowania organizacji administracji wyborczej w III Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest to po prostu możliwe w ramach jednego artykułu. Możliwe jest natomiast zarysowanie tej problematyki oraz wskazanie podstawowych związanych z nią zagadnień i problemów. I taki właśnie zamiar przyświecał przygotowaniu tego tekstu.

II. Kształtowanie się struktury administracji wyborczej w Polsce w latach 1989—1993

Nieufność wywodzących się z kręgu solidarnościowej opozycji sił politycznych do istniejących struktur i procedur wyborczych, wymusiła już u progu III Rzeczypospolitej — na przełomie 1989 i 1990 roku — poszukiwanie nowych rozwiązań w tym względzie. Ewolucyjnie, krok po kroku, budowano nowy system prawa wyborczego i w oparciu o nie nowy system administracji wyborczej. Wybory do Sejmu kontraktowego i Senatu RP z 4 czerwca 1989 r. przeprowadzała jeszcze Państwowa Komisja Wyborcza o charakterze ciała politycznego⁴. Powołana uchwałą ówczesnej Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r.⁵ PKW składała się z 21 osób: przedstawicieli partii i stronnictw politycznych a także 6 przedstawicieli „Solidarności”. Administracyjną obsługę PKW zapewniał sekretariat Rady Państwa. To ostatnie rozwiązanie wynikało wprost z § 11 Regulaminu PKW ustalonego w załączniku nr 1 do uchwały Rady Państwa z 13 kwietnia 1989 r. „w sprawie regulaminów komisji wyborczych powoływanych dla przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”⁶. Okręgowe i wojewódzkie komisje wyborcze z kolei, również o politycznym składzie (zawsze z kilku miejscami zagwarantowanymi „Solidarności”), powoływane były przez prezydya właściwych terytorialnie wojewódzkich rad narodowych⁷, których sekretariaty zapewniały tymże komisjom administracyjną obsługę. Do przeprowadzenia głosowania powołano, spośród wyborców⁸, obwodowe komisje wyborcze.

Podkreślić wypada, że komisje wyborcze wszystkich szczebli (włącznie z PKW) miały charakter organów powołanych na czas wyborów. Zgodnie bowiem z przepisami⁹ ordynacji miały zostać po zakończeniu działalności rozwiązane przez Radę Państwa.

⁴ Szerzej na temat organizacji wyborów z 1989 r. zob. A. Zoll, *Moje wybory*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 10 i n.

⁵ M. P. Nr 11, poz. 86 (zmiany w składzie PKW dokonano uchwałą Rady Państwa z 14 czerwca 1989 r. — M. P. Nr 20, poz. 134 oraz zarządzeniem Prezydenta PRL z dnia 28 listopada 1989 r. — M. P. Nr 39, poz. 305).

⁶ M. P. Nr 11, poz. 87.

⁷ Zob. art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. — *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989—1993* (Dz. U. Nr 19, poz. 102 ze zmianą dokonaną dekretem Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. — Dz. U. Nr 36, poz. 198) oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. — *Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 19, poz. 103).

⁸ Zgodnie z art. 34 ust. 3 ordynacji sejmowej w gminach, miastach i dzielnicach komisje obwodowe powoływane były przez prezydya właściwych terytorialnie rad narodowych stopnia podstawowego, zaś w jednostkach wojskowych — przez prezydya wojewódzkich rad narodowych.

⁹ Zob. art. 38 ordynacji sejmowej.

Już jednak pierwsze powszechne wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, które miały miejsce w 1990 r.¹⁰, przygotowywała i przeprowadzała powołana przez Marszałka Sejmu¹¹ Państwowa Komisja Wyborcza o odmiennym charakterze. W jej skład wchodziła wyłącznie sędziowie: po 5 z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego¹². Podobnie rzecz się miała w odniesieniu do wojewódzkich komisji wyborczych, które — jak przyjęto — składać się miały z 10 sędziów sądów apelacyjnych, wojewódzkich i rejonowych, powołanych przez PKW¹³. Tak więc w odniesieniu do organów wyborczych najwyższego i średniego szczebla „przyjęto zasadę ich apolityczności i fachowości prawniczej”¹⁴. Jedynie obwodowe komisje wyborcze składać się miały — jak stanowiła ustawa o wyborze Prezydenta RP — z wyborców¹⁵. Zgodnie z art. 20 ordynacji prezydenckiej wszystkie komisje wyborcze (włącznie z PKW) miały zakończyć swoją działalność „po wykonaniu ustawowych zadań”.

Kwestię obsługi wymienionych organów wyborczych — jak słusznie podkreśla K. W. Czaplicki¹⁶ — zupełnie w omawianym akcie prawnym zmarginalizowano. W ustawie znalazły się jedynie lakonicznie brzmiące przepisy, zgodnie z którymi obsługę PKW miał zapewniać jej sekretariat¹⁷, natomiast obsługę wojewódzkich komisji wyborczych — wojewoda¹⁸. Rzecz — co godzi się przypomnieć — była w praktyce o tyle delikatna, że w momencie wejścia w życie ustawy o wyborze Prezydenta RP istniała w Kancelarii Prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego komórka organizacyjna nosząca nazwę „Sekretariat Państwowej Komisji Wyborczej”. Trudno jednak było sobie wyobrazić, by urząd Prezydenta Jaruzelskiego organizował wybory nowego Prezydenta RP. Wyjściem z tej sytuacji było utworzenie nowego „Sekretariatu PKW” przez Szefa Kancelarii Sejmu¹⁹.

Nieco inaczej miała się rzecz w odniesieniu do przeprowadzonych w maju 1990 r. pierwszych powszechnych wyborów samorządowych²⁰. Zorganizować je mieli:

- 1) powoływany przez Prezesa Rady Ministrów Generalny Komisarz Wyborczy²¹ (działający wspólnie z Kolegium o opiniodawczym charakterze²²), którego organizacyjno-administracyjną obsługę zapewnić miał — zgodnie z ordynacją do rad gmin — Urząd Rady Ministrów²³,

¹⁰ Szerzej na temat przebiegu tych wyborów A.K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989—2002*, Toruń 2004, s. 219 i n.

¹¹ Tak stanowił art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398 ze zm.).

¹² Zob. art. 14 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP, a do tego A. Zoll, *op. cit.*, s. 13.

¹³ Zob. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP, a do tego K. W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 87.

¹⁴ R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989—1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 50.

¹⁵ Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP komisje te na wniosek właściwych rad gmin powoływać miały wojewódzkie komisje wyborcze.

¹⁶ K. W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 87.

¹⁷ Art. 21 ust. 1.

¹⁸ Art. 21 ust. 2.

¹⁹ W wyniku zarządzenia z dnia 2 października 1990 r. (niepublikowane). Interesująco i szczegółowo przedstawia omawiane kwestie K.W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 87—88.

²⁰ Szerzej na temat przebiegu tych wyborów A.K. Piasecki, *op. cit.*, s. 129 i n.

²¹ Zob. art. 23 pkt 1 i art. 28 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96).

²² Szerzej na ten temat w Sprawozdaniu z działalności Generalnego Komisarza Wyborczego i terenowych organów wyborczych za okres od 19 marca 1990 r. do 27 listopada 1993 r., Warszawa 1993, s. 14 i n.

²³ Zob. art. 29 ust. 4 ustawy wyborczej do rad gmin.

- 2) wojewódzcy komisarze wyborczy, powołani przez Generalnego Komisarza Wyborczego²⁴ i będący jego przedstawicielami na obszarze poszczególnych województw²⁵ oraz
- 3) powoływane spośród wyborców terytorialne i obwodowe komisje wyborcze²⁶.

Co do obsługi organizacyjno-technicznej wojewódzkich komisarzy wyborczych oraz terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych Ordynacja stanowiła tylko tyle, iż mają ją zapewnić „właściwe organy administracji”²⁷.

Ważną, zwłaszcza z praktycznego punktu widzenia, kwestię określenia aparatu administracyjnego zobowiązanego do obsługi organów wyborczych przygotowujących i przeprowadzających wybory samorządowe uregulowano ostatecznie zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 1990 roku²⁸. W myśl jego postanowień Generalny Komisarz Wyborczy tworzył (w porozumieniu z Ministrem — Szefem Urzędu Rady Ministrów) specjalne Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego — działające w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Rady Ministrów. Wojewódzcy komisarze wyborczy powoływali natomiast (w porozumieniu z wojewodami) — działające w strukturze urzędów wojewódzkich — wojewódzkie biura wyborcze.

Warto odnotować, iż — jak to słusznie podniósł K.W. Czaplicki²⁹ — omawiane rozwiązania przewidziały, po raz pierwszy w polskim prawie wyborczym, istnienie jednostek organizacyjnych powołanych wyłącznie do wykonywania zadań wyborczych, co traktowane być może jako „początek kształtowania profesjonalnych służb wyborczych”³⁰ w naszym kraju.

Godzi się także podkreślić, iż — choć nie wynikało to z wymogów ustawowych — do pełnienia funkcji wojewódzkich komisarzy wyborczych Generalny Komisarz Wyborczy powołał wyłącznie sędziów³¹.

Istotne zmiany w odniesieniu do administracji wyborczej zaszły w latach 1991 i 1993. Mówiąc w dużym skrócie:

1. Ordynacją wyborczą do Sejmu RP z 1991 roku powołano 9 osobową Państwową Komisję Wyborczą o czysto sędziowskim charakterze. Istotnym novum było to, iż miał to być organ wyborczy o stałym charakterze³².

2. Przepisy wspomnianej ustawy ordynacyjnej potwierdziły także sędziowski skład komisji okręgowych³³.

3. Ponadto, dla zapewnienia wykonania zadań i obsługi PKW, utworzono usytuowane przy Marszałku Sejmu Krajowe Biuro Wyborcze — wydzielając dlań odrębne środki finansowe z budżetu państwa³⁴.

4. Dla zapewnienia wykonania zadań komisji okręgowych powołano stałe wojewódzkie biura wyborcze — działające wprawdzie, jak stanowiła ustawa, „przy urzędach wojewódzkich”, ale podległe merytorycznie Kierownikowi Krajowego Biura Wyborczego, a nie wojewodzie³⁵.

²⁴ Zob. art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy wyborczej do rad gmin.

²⁵ Rozwiązanie to wynikało z art. 25 ust. 1 omawianej ustawy.

²⁶ Por. art. 34 ust. 1 ordynacji gminnej.

²⁷ Tak stanowił art. 37 omawianej ustawy.

²⁸ M. P. Nr 12, poz. 91.

²⁹ K. W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 86—87.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Zob. Sprawozdanie Generalnego Komisarza Wyborczego (przywołane w przypisie 22), s. 16.

³² Zob. art. 48 i 53 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252).

³³ Zob. art. 57 ust. 1 ustawy powołanej w przypisie poprzednim.

³⁴ Zob. art. 55 omawianej ordynacji.

³⁵ Por. art. 58 omawianej ordynacji.

5. I wreszcie, przepisami sejmowej ordynacji wyborczej z 1993 roku, określono *expressis verbis* nowy status Państwowej Komisji Wyborczej, jako jedyne i stałego naczelnego organu wyborczego, właściwego dla wszystkich rodzajów wyborów, w tym i dla wyborów samorządowych. Oznaczało to *de facto* likwidację urzędu Generalnego Komisarza Wyborczego³⁶.

III. Aktualna struktura administracji wyborczej w Polsce

Tyle historii! Zobaczmy teraz, jak wygląda w obecnym stanie prawnym struktura i pozycja administracji wyborczej w Polsce.

Struktura organów wyborczych, a zatem niezależnych od innych władz państwowych organów przygotowujących i przeprowadzających wybory składa się w chwili obecnej — w zależności od rodzaju wyborów — z trzech lub czterech szczebli:

1. Najwyższym organem wyborczym (to określenie ustawowe³⁷), w odniesieniu do wszystkich przeprowadzanych w naszym kraju wyborów, jest **Państwowa Komisja Wyborcza**. Jest to organ o charakterze stałym³⁸, a więc działający w permanencji. W jego skład wchodzi 9 sędziów: 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa tegoż Trybunału, 3 sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Prezesa tego Sądu oraz 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa NSA³⁹. Sędziów tych — zgodnie z postanowieniem parlamentarnej ustawy ordynacyjnej⁴⁰ — powołuje w skład PKW Prezydent Rzeczypospolitej w drodze postanowienia. Wygaśnięcie członkostwa w PKW następuje jedynie w przypadkach określonych w omawianej ustawie⁴¹, a to wskutek: zrzeczenia się członkostwa; podpisania zgody na kandydowanie na Prezydenta Rzeczypospolitej, na posła albo na senatora; śmierci członka Komisji; ukończenia 70 lat przez członka Komisji będącego sędzią w stanie spoczynku i odwołania przez Prezydenta RP na wniosek prezesa, który wskazał sędziego jako członka Komisji⁴². W gruncie rzeczy zatem skład PKW jest stabilny — dający Komisji niezależną pozycję, choć podkreślić wypada, że podstawy funkcjonowania PKW określa ustawa zwykła — Państwowa Komisja Wyborcza nie ma bowiem, co należy ocenić krytycznie, umocowania konstytucyjnego, a to w istocie gwarantowałoby jej pełną niezależność⁴³. Podkreślenia wymaga i to, że wysokiej rangi sędziowski skład Komisji daje rękojmię fachowości, a zarazem apolityczności⁴⁴, co uznać trzeba — o czym była już mowa — za jedną z podstawowych gwarancji przestrzegania zasady wolnych wyborów, zasady właściwej dla demokratycznego państwa prawnego.

³⁶ Zob. w szczególności art. 57 i art. 164 pkt 1 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205).

³⁷ Zob. art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.).

³⁸ Rozwiązanie takie statuuje powołany wyżej art. 36 ust. 1 parlamentarnej ustawy ordynacyjnej.

³⁹ Zob. art. 36 ust. 2 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁴⁰ Art. 36 ust. 3.

⁴¹ Art. 37 ust. 1.

⁴² Ta ostatnia możliwość jest słusznie w doktrynie krytykowana, albowiem „brak ustawowego określenia przyczyn uzasadniających wystąpienie z wnioskiem przyznaje właściwemu prezesowi zbyt duży zakres swobodnego uznania” — B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 375.

⁴³ Problemowi temu poświęcił obszerny artykuł F. Rymarz, Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski *de lege ferenda*), [w:] Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 237 i n. Zob. na ten temat także K.W. Czaplicki, F. Rymarz i A. Sokala, Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego, [w:] Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2005, s. 162—166.

⁴⁴ Por. A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2004, s. 77.

Zadania Państwowej Komisji Wyborczej w odniesieniu do poszczególnych rodzajów wyborów określają szczegółowo poszczególne ordynacje wyborcze. Najważniejszym z nich jest niewątpliwie sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz powoływanie organów wyborczych pośredniego szczebla⁴⁵. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje także wytyczne wiążące dla organów wyborczych niższych szczebli oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych⁴⁶.

2. W wyborach do Sejmu i Senatu RP, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego szczebel pośredni tworzą **okręgowe komisje wyborcze** powoływane przez Państwową Komisję Wyborczą *ad hoc* — na potrzeby konkretnych wyborów. One również składają się z sędziów⁴⁷ (wyłącznie z sędziów), co — podobnie jak w przypadku PKW — zapewnia ich fachowość, neutralność polityczną i bezstronność w rozstrzyganiu skomplikowanych często problemów wyborczych. Zadania okręgowych komisji wyborczych sprowadzają się, mówiąc w dużym skrócie, do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego i ustalania wyników głosowania oraz wyników wyborów w okręgu⁴⁸. W wyborach do Sejmu i Senatu RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego do zadań komisji okręgowych należy, rzecz jasna, także rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów, senatorów i eurodeputowanych⁴⁹.

3. W wyborach do Parlamentu Europejskiego okręgi wyborcze podzielono na rejonny, toteż poza wspomnianymi już komisjami okręgowymi, występują w nich także **rejonowe komisje wyborcze** złożone z sędziów⁵⁰. Głównym zadaniem tych organów wyborczych jest ustalenie wyników głosowania w rejonie i przekazanie ich właściwej komisji okręgowej⁵¹.

4. Inaczej nieco ma się rzecz w odniesieniu do wyborów samorządowych. W tym przypadku — zgodnie z dyspozycją art. 10 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r.⁵² — organy wyborcze uczestniczące w procesie wyborczym podzielono na dwie grupy. Pierwszą tworzą te z nich, które organizują wybory i sprawują nadzór nad ich przeprowadzeniem zgodnie z przepisami prawa — są to: omówiona już PKW oraz **komisarze wyborczy**. Do drugiej zaś należą organy przeprowadzające wybory, a więc **terytorialne komisje wyborcze** (czyli komisje gminne, powiatowe i wojewódzkie) oraz na najniższym szczeblu — tak jak we wszystkich rodzajach przeprowadzanych w naszym kraju wyborów — **obwodowe komisje wyborcze**.

⁴⁵ Np. wspomniane kompetencje w wyborach parlamentarnych przyznaje PKW Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP w art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3.

⁴⁶ Zob. np. art. 40 ust. 1 ordynacji parlamentarnej.

⁴⁷ W krajowych wyborach parlamentarnych komisję okręgową tworzy od 7 do 11 sędziów — w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy (zob. art. 44 ust. 1 ordynacji parlamentarnej); w wyborach Prezydenta RP w skład komisji okręgowej wchodzi 5 sędziów — co do zasady również z udziałem komisarza wyborczego jako przewodniczącego (zob. art. 15 ust. 2 i 3 ordynacji prezydenckiej); w wyborach do PE w skład komisji okręgowej wchodzi od 7 do 9 sędziów — z komisarzem wyborczym w roli przewodniczącego (zob. art. 17 ust. 1 ordynacji do PE).

⁴⁸ Np. w wyborach do Sejmu i Senatu RP wspomniane kompetencje przyznaje komisjom okręgowym Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP w art. 46 ust. 1 pkt 1 i 3.

⁴⁹ Zob. art. 46 ust. 1 pkt 2 ordynacji parlamentarnej oraz art. 16 ust. 1 pkt 2 ordynacji do PE. Co do kontrowersji na temat nazwy wybieranych członków Parlamentu Europejskiego zob. M. Chmaj i W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze 2005, s. 147—148.

⁵⁰ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ordynacji do PE komisję taką tworzy 5 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

⁵¹ Zob. art. 19 ust. 1 pkt 5 ordynacji do PE.

⁵² Dz. U. Nr 95, poz. 602 z późn. zmianami.

Komisarze wyborczy są jednoosobowymi organami wyborczymi funkcjonującymi w permanencji (stale)⁵³. Ustawa określa ich jako pełnomocników PKW wyznaczonych na obszar stanowiący część jednego województwa⁵⁴. Komisarzy wyborczych w liczbie od 2 do 6 w każdym województwie powołuje na 5-letnią kadencję Państwowa Komisja Wyborcza, **spośród sędziów**, działając w tym względzie na wniosek ministra właściwego do spraw sprawiedliwości⁵⁵. Zgodnie z ustawą ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza tylko raz. Do zadań komisarzy wyborczych należy — mówiąc w pewnym skrócie⁵⁶ — przygotowanie wyborów na obszarze swojej właściwości i sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez terytorialne i obwodowe komisje wyborcze działające na tymże obszarze. Komisarze powołują też składy terytorialnych komisji wyborczych, co do zasady spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach. Ustawodawca zastrzegł jednak, że w skład komisji wojewódzkiej i powiatowej, a także komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wejść musi z urzędu (i to jako przewodniczący) **sędzia** wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego. Rozwiązanie to wydaje się trafne jeśli zważyć, że w wyborach przeprowadzanych przez te właśnie organy, a więc w wyborach do sejmików województw, do rad powiatów i do rad miast na prawach powiatu, obowiązuje dość skomplikowany, wymagający dobrego przygotowania merytorycznego, proporcjonalny system ustalania wyników wyborów.

Do podstawowych⁵⁷ zadań **terytorialnych komisji wyborczych** należy rejestracja kandydatów na radnych oraz (w przypadku komisji gminnych) rejestracja kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁵⁸. Komisje te ustalają także wyniki głosowania i wyniki wyborów w jednostkach samorządowych podległych ich właściwości.

5. Szczebel najniższy we wszystkich rodzajach wyborów tworzą **obwodowe komisje wyborcze**, powoływane nie spośród sędziów, ale — co do zasady — spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych poszczególnych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach⁵⁹. Zadania komisji obwodowych nie są skomplikowane — idzie w istocie o dość proste czynności przeprowadzenia głosowania w obwodzie i ustalenia jego wyników⁶⁰ — toteż społeczny charakter tych organów jest właściwy. Nie wydaje mi się jednak zasadne, by kandydatów do tychże komisji (podobnie zresztą jak ma to miejsce w odniesieniu do komisji terytorialnych w wyborach samorządowych, o czym była już mowa) zgłaszali zainteresowani wynikami wyborów pełnomocnicy komitetów wyborczych. Od członków komisji wyborczych wymagać przecież należy politycznej bezstronności, której w obecnym stanie prawnym w praktyce niekiedy brakuje.

Organy wyborcze, o których wspomniałem, zwłaszcza te o stałym charakterze, nie mogłyby funkcjonować bez wsparcia aparatu pomocniczego, zapewniającego ich obsługę. Aparat taki stanowi obecnie **Krajowe Biuro Wyborcze**.

⁵³ Szerzej na temat komisarzy wyborczych i ich kompetencji B. Szcześniak, *Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 337 i n.

⁵⁴ Zob. art. 15 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej.

⁵⁵ Zob. art. 15 ust. 2 ustawy powołanej w przypisie poprzednim.

⁵⁶ Szczegółowe wyliczenie zadań komisarzy wyborczych dał ustawodawca w art. 12 samorządowej ustawy ordynacyjnej.

⁵⁷ Szczegółowy wykaz zadań terytorialnej komisji wyborczej w wyborach do rad określił ustawodawca w art. 13 ordynacji samorządowej.

⁵⁸ Co wynika z przepisu art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zmianami).

⁵⁹ Zob. np. art. 48 ust. 2 ordynacji parlamentarnej oraz art. 16 ust. 1 ordynacji prezydenckiej.

⁶⁰ Zob. np. art. 51 ordynacji parlamentarnej oraz art. 13 ordynacji prezydenckiej.

Aktualnie podstawę prawną funkcjonowania Krajowego Biura Wyborczego stanowią stosowne przepisy Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.⁶¹ oraz Statut Krajowego Biura Wyborczego nadany mu przez Państwową Komisję Wyborczą w oparciu o te przepisy⁶².

Zgodnie z powołaną ustawą „Krajowe Biuro Wyborcze jest organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej”⁶³, zaś do jego zadań należy w szczególności „zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum”⁶⁴. Krajowe Biuro Wyborcze „zapewnia obsługę Państwowej Komisji Wyborczej i innych organów wyborczych”⁶⁵ w zakresie określonym przepisami.

Pracą Krajowego Biura Wyborczego kieruje jego Kierownik⁶⁶, o dość mocnej — gwarantującej dużą niezależność — pozycji. Otóż Kierownika KBW — zgodnie z ustawą⁶⁷ — powołuje i odwołać może Marszałek Sejmu, ale wyłącznie na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, nie zaś z własnej inicjatywy. Takie rozwiązanie uniemożliwia ewentualne próby zmian na tym stanowisku, próby zmian podyktowane względami pozamerytorycznymi — podejmowane pod wpływem politycznych nacisków.

Kierownik KBW dysponuje wyodrębnionymi w budżecie państwa środkami finansowymi. Ze środków tych pokrywane są wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem stałych organów wyborczych (a więc PKW i komisarzy wyborczych) oraz KBW, a także dotacje na stałe zadania wyborcze zlecone jednostkom samorządu terytorialnego (np. dotacja dla gmin na prowadzenie stałego rejestru wyborców)⁶⁸.

Kierownik KBW dysponuje także, w zakresie określonym ustawami, środkami finansowymi rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendum⁶⁹.

Dodać wypada, że Kierownik Krajowego Biura Wyborczego jest z urzędu sekretarzem Państwowej Komisji Wyborczej i uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym⁷⁰.

Parlamentarna ustawa ordynacyjna z 2001 r. przesądziła także w podstawowym zakresie o kształcie organizacyjnym KBW — stanowiąc w art. 55 ust. 2 — iż jednostkami organizacyjnymi Biura są zespoły i delegatury. Organizację KBW oraz zakres działania i właściwość terytorialną tychże jednostek ma — zgodnie z ustawą — określić Statut nadany Biuru przez PKW na wniosek Kierownika KBW.

Wedle uchwały PKW z dnia 14 stycznia 2002 r.⁷¹ nadającej Krajowemu Biuru Wyborczemu wspomniany Statut, kształt tej instytucji jest następujący:

1. Organizacja Biura jest jednostopniowa; w jego skład wchodzi równorzędne zespoły i delegatury.

2. Zespoły zapewniają organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne warunki wykonywania zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum na obszarze całego kraju.

⁶¹ Dz. U. Nr 46, poz. 499 z późniejszymi zmianami.

⁶² Uchwała PKW z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Krajowego Biura Wyborczego (M. P. Nr 3, poz. 69 z późn. zm.).

⁶³ Zob. art. 54 ust. 1 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁶⁴ Zob. art. 54 ust. 3 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁶⁵ Zob. art. 54 ust. 4 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁶⁶ Zgodnie z przepisem art. 55 ust. 1 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁶⁷ Stosownie do postanowień art. 57 ust. 1 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁶⁸ Na podstawie art. 57 ust. 3 i 4 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁶⁹ Zob. art. 57 ust. 5 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁷⁰ Na podstawie art. 36 ust. 6 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁷¹ M. P. Nr 3, poz. 60 ze zmianą w 2003 r. M. P. Nr 5, poz. 65.

3. Natomiast delegatury mają identyczne zadania, ale związane z wyznaczonym obszarem województwa.

4. Aktualnie działają cztery Zespoły⁷². Funkcjonuje także 49 delegatur KBW — z siedzibami usytuowanymi w miastach stanowiących siedziby władz wojewódzkich sprzed reformy z 1998 r. Dla przykładu w Województwie Kujawsko-Pomorskim działają trzy delegatury: w Bydgoszczy, Toruniu i Włocławku.

Podkreślić należy, iż z mocy ustawy⁷³ kierownik i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego (tak zespołów, jak i delegatur) nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej. Rozwiązanie to gwarantuje niezbędną bezstronność pracowników aparatu wyborczego w wykonywaniu ich zadań i niewątpliwie pozytywnie wpływa na wizerunek tegoż aparatu jako politycznie neutralnego, co z kolei wzmacnia zaufanie do służb wyborczych i podejmowanych przez nie decyzji. Dodać także należy, iż jest to aparat niezbyt liczny, a przez to nie obciążający w istotny sposób budżetu państwa.

IV. Charakter prawny administracji wyborczej w Polsce

Powstaje podstawowe pytanie, czy polska administracja wyborcza, funkcjonująca w zaprezentowanym kształcie strukturalnym, mieści się w monteskiuszowskim systemie trójpodziału władzy, czy też ma swoisty charakter, wymykający się klasycznej klasyfikacji organów?

Punktem wyjścia jest ujęcie czynnościowe, czyli spojrzenie na wybory jako na **zadanie państwa**, na które składa się kompleks różnorodnych spraw, realizowanych przez podejmowanie czynności o różnym charakterze prawnym. Czynności te można z grubsza podzielić na trzy grupy, a mianowicie na czynności o charakterze:

- a) normodawczym — polegające na tworzeniu prawa wyborczego,
- b) jurysdykcyjnym — polegające na orzekaniu w sprawach przestępstw i wykroczeń przeciwko wyborom oraz na orzekaniu w innych sprawach związanych z wyborami,
- c) **wykonawczym** — polegające na **organizowaniu i przeprowadzaniu** wyborów.

Pierwsza grupa czynności wchodzi w zakres działania organów ustawodawczych, a druga — to domena organów wymiaru sprawiedliwości. Natomiast ostatnia grupa czynności — która najbardziej nas interesuje — mieści się w klasycznym **przedmiotowym** ujmowaniu **administracji publicznej** jako rodzaju działalności państwowej o charakterze wykonawczym⁷⁴. Można więc nawet spróbować sformułować ogólną definicję **administracji wyborczej**, rozumianej **przedmiotowo**, a mianowicie, że jest to **działalność** zmierzająca do wykonania konstytucyjnie określonego zadania państwa z dziedziny wyborów przez podejmowanie czynności prawnych polegających na **organizowaniu i przeprowadzaniu** wyborów.

Dopiero teraz można przejść do analizy aspektu **podmiotowego** administracji wyborczej, rozumianej jako określony rodzaj działalności, czyli do zasad przydzielania określonym podmiotom **kompetencji** do podejmowania określonych czynności prawnych związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem wyborów. Inaczej mówiąc, chodzi o problematykę **organizacji** administracji wyborczej, w której podstawowym zagadnieniem jest pojęcie organu tej administracji.

⁷² Zespół Prawny i Organizacji Wyborów; Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych; Zespół Finansowy oraz Zespół Prezydialny.

⁷³ Zob. art. 58 ust. 3 obowiązującej ordynacji parlamentarnej.

⁷⁴ Na temat różnego pojmowania terminu „administracja publiczna” w doktrynie prawa administracyjnego zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne* (część ogólna), Toruń 2006, s. 19 i n. wraz z podaną tam literaturą. Zob. także I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne* (część ogólna), Warszawa 2002, s. 20—28.

Przydatne w tym względzie będzie podręcznikowe rozróżnienie organu w sensie **ustrojowym** (określanym też jako znaczenie organizacyjne) oraz **funkcjonalnym**. Istotą tego podziału jest cel, w jakim organ został utworzony.

Biorąc to pod uwagę można przyjąć, że — rozumiany **ustrojowo** — organ administracji wyborczej to organ administracji publicznej, który utworzono **głównie lub wyłącznie** w celu organizowania oraz przeprowadzania wyborów i w związku z tym został wyposażony w kompetencje do podejmowania określonych czynności prawnych. Tak pojęty organ warto by nazwać organem administracji wyborczej *sensu stricto*. Z kolei rozumiany **funkcjonalnie** organ administracji wyborczej to organ administracji publicznej, który został wyposażony w kompetencje do podejmowania określonych czynności prawnych w celu organizowania oraz przeprowadzania wyborów. Kompetencje te — w zakresie działania takiego organu — są jego dodatkową funkcją, spełnianą incydentalnie. Organ tego rodzaju można by nazwać organem administracji wyborczej *sensu largo*. Organy te — ustrojowo — mogą należeć do struktur różnych systemów aparatu administracyjnego.

Zgodnie z powyższym rozróżnieniem do organów administracji wyborczej *sensu stricto* należy zaliczyć komisje wyborcze (z Państwową Komisją Wyborczą na czele) oraz komisarzy wyborczych. Organy te tworzą strukturę organizacyjną państwowego aparatu wyborczego. Natomiast typowym przykładem organów administracji wyborczej w znaczeniu funkcjonalnym są organy samorządu gminnego, które wykonują określone czynności jako zadania **zlecone** z zakresu administracji państwowej⁷⁵. Naszym zdaniem w tak rozumianym pojęciu administracji wyborczej nie mieści się jej aparat pomocniczy zorganizowany w formie Krajowego Biura Wyborczego, którego zadania sprowadzają się do szeroko pojętej obsługi organów wyborczych *sensu stricto*. Obsługa ta bowiem, zwana potocznie „obsługą administracyjną”, często utożsamiana jest z samym wykonywaniem kompetencji z zakresu określonej administracji, które w istocie należą do organu.

Ograniczając dalsze rozważania o charakterze prawnym tylko do organów administracji wyborczej *sensu stricto* należy na początku uporządkować terminologię, gdyż używa się w interesującym nas obszarze kilku różnych nazw, takich jak: organ administracji **publicznej**, organ administracji **rządowej**, organ administracji **samorządowej** oraz organ administracji **państwowej**. To swoiste zamieszanie terminologiczne powstało z początkiem lat 90-tych, kiedy do ustawodawstwa wprowadzono termin „administracja rządowa”, powstał samorząd terytorialny jako „administracja samorządowa” i reaktywowano pojęcie „administracja publiczna”⁷⁶. Może to robić wrażenie, że termin „administracja państwowa” już się przeżył i jest zbędny, gdyż został zastąpiony określeniem „administracja publiczna”.

Każda z wyżej wymienionych nazw ma jednak odmienny zakres znaczeniowy i ze względu na szerokość tego zakresu właśnie można je następująco uporządkować. Bez wątplenia najszerszy zakres znaczeniowy ma termin „administracja publiczna”, a „administracja samorządowa” jest rodzajem tej administracji. Nieporozumienia mogą powstać jeśli chodzi o wzajemne relacje zakresów znaczeniowych dwóch pozostałych nazw. Można bowiem przyjąć, że nazwa „administracja państwowa” ma szerszy zakres znaczeniowy, a zatem dzieli się ona na „administrację rządową” i „administrację **pozarządową**”. Jest to precyzyjne, choć być może trudne do zaakceptowania, jako że ten drugi termin nie występuje w języku prawnym. Z tego powodu można by też przyjąć, że „administracja państwowa” to

⁷⁵ Zob. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Por. art. 4a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Szerzej na temat zadań zleconych zob. T. Jędrzejewski, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2003, s. 83 i n.

⁷⁶ Zob. E. Ochendowski, op. cit., s. 20—21.

rodzaj administracji publicznej, nie będący administracją samorządową ani administracją rządową. Pozwala to wprawdzie uniknąć posługiwania się terminem *administracja pozarządowa*, ale za to dopuszcza nieścisłość polegającą na tym, że administracja rządowa — w takim ujęciu — nie mieściłaby się w zakresie znaczeniowym pojęcia administracji państwowej.

Na użytek niniejszego opracowania wydaje się wystarczające przyjęcie, że organy administracji wyborczej *sensu stricto* należą do organów administracji **państwowej** (dla ścisłości: **pozarządowej**) jako rodzaju administracji publicznej.

Tytułem uzupełnienia tej ogólnej charakterystyki administracji wyborczej warto jeszcze — jak się wydaje — podjąć próbę klasyfikacji organów, które ją tworzą, stosując podstawowe kryteria podziału⁷⁷.

Z punktu widzenia terytorialnego zasięgu organy administracji wyborczej tworzą system **zdecentralizowany**, co oznacza, że każdemu organowi przysługuje samodzielność prawna, tzn. ma on ustawowo określony zakres kompetencji, a organ stopnia wyższego ma tylko ustawowo określone środki nadzorczego oddziaływania. Natomiast jeśli chodzi o skład, to zdecydowanie przeważają organy kolegialne, których obsada jest tworzona na podstawie delegowania. Jedno i drugie należy uznać za w pełni pożądane.

V. Charakter prawny Krajowego Biura Wyborczego

Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) zostało określone w art. 53 ust. 1 ordynacji parlamentarnej jako „**organ wykonawczy PKW**”⁷⁸. Taki przepis należy uznać za błąd legislacyjny⁷⁹, gdyż KBW organem nie jest, bo musiałoby być organem... **kolegialnym**. Krajowe Biuro Wyborcze jest — w klasycznym rozumieniu⁸⁰ — aparatem pomocniczym organów administracji wyborczej.

Pozostaje jednak do rozważenia kwestia, czy kierownik tego biura nie jest organem jednoosobowym. Można by go uznać za taki, gdyby przepisy ustawowe przyznawały kierownikowi KBW — na zasadzie wyłączności — kompetencje do podejmowania określonych działań prawnych skierowanych do innych podmiotów niż pracownicy biura. Kompetencje Kierownika Krajowego Biura Wyborczego wobec pracowników KBW są bowiem tylko przejawem jego funkcji kierowniczej jako kierownika aparatu pomocniczego nazwanego Krajowym Biurem Wyborczym.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 57 ust. 4 — ust. 6 ordynacji parlamentarnej, z którego zdaje się wynikać, że Kierownik KBW ma kompetencje do podejmowania decyzji w sprawach finansowania organizacji oraz przeprowadzania wy-

⁷⁷ O klasyfikacji organów zob. np. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 66—67.

⁷⁸ Identyczną konstrukcję prawną zawiera art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t. jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2), w którym Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego określony został jako organ wykonawczy Komisji Nadzoru Bankowego.

⁷⁹ Podobny błąd popełniono w art. 5 ust. 1, 6 i 8 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 106, poz. 489), w którym urzędy i izby skarbowe zostały określone jako organy, a nie jako aparat pomocniczy naczelników i dyrektorów. Błąd ten naprawiono przy nowelizacji ustawy (zob. art. 5 w tekście jednolitym z 2004 r. Dz. U. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.).

⁸⁰ Przez aparat pomocniczy, który może być różnie nazywany (np. urząd, izba czy biuro) na ogół rozumie się „zespół osobowy oraz zespół środków materialnych danych do pomocy organowi celem wykonywania jego zadań i kompetencji” (E. Ochendowski, op. cit., s. 234). Na temat relacji: organ a jego aparat pomocniczy zob. A. Błaś, J. Boć, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, pod red. E. Nowackiej, Warszawa 2000, s. 32—34.

borów i referendów. W związku z tym jest dysponentem określonych środków w budżecie państwa. Uznać należy za decyzje administracyjne decyzje kierownika KBW w sprawie dotacji na stałe zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego oraz decyzje związane z dysponowaniem środkami finansowymi rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendów. W konsekwencji należało by uznać go za monokratyczny organ administracji państwowej (nierządowej) stopnia centralnego właściwy w sprawach finansowania organizacji i przeprowadzania wyborów oraz referendów. Jest to — na pierwszy rzut oka — wąski zakres kompetencji, ale niezmiernie istotny dla praktyki funkcjonowania organów administracji wyborczej. Zaprezentowana tu interpretacja nie zmienia faktu, że regulacja ustawowa KBW i jego kierownika wymaga poprawienia i uściślenia.

W tym stanie rzeczy wydaje się zatem zasadne *de lege ferenda* nadanie Kierownikowi KBW statusu **jednoosobowego organu administracji wyborczej** o charakterze wykonawczym. W konsekwencji Krajowe Biuro Wyborcze należało by wyraźnie określić jako jednostkę organizacyjną o charakterze aparatu pomocniczego wszystkich organów administracji wyborczej, kierowanego przez Kierownika KBW. W celu uniknięcia nieporozumień i wątpliwości co do prawnego charakteru oraz funkcji KBW i jego kierownika, rozważyć też — jak się wydaje — warto dokonanie między nimi wyraźnego terminologicznego rozróżnienia.

VI. Podsumowanie

Przez „administrację wyborczą” w ujęciu przedmiotowym rozumieć — naszym zdaniem — należy działalność zmierzającą do wykonania konstytucyjnie określonego zadania państwa z dziedziny wyborów poprzez podejmowanie czynności prawnych polegających na organizowaniu i przeprowadzaniu wyborów.

W sensie podmiotowym natomiast administrację wyborczą tworzą organy wyborcze (*sensu stricto*): kolegialne (komisje wyborcze z PKW na czele) i monokratyczne (komisarze wyborczy). Pod pojęciem organu wyborczego *sensu stricto* rozumieć należy organ administracji publicznej, który utworzono głównie lub wyłącznie w celu organizowania oraz przeprowadzania wyborów, wyposażając go w kompetencje do podejmowania określonych czynności prawnych. Krajowe Biuro Wyborcze natomiast nie jest naszym zdaniem organem, lecz aparatem pomocniczym organów wyborczych. Inaczej rzecz się ma w odniesieniu do Kierownika Krajowego Biura Wyborczego. Wydaje się, że uznać go można za monokratyczny organ administracji państwowej stopnia centralnego właściwy — z uwagi na obecny zakres jego kompetencji — w sprawach finansowania szeroko rozumianej organizacji i przeprowadzania wyborów oraz referendów. Wypada przeto powtórzyć podniesiony wcześniej postulat *de lege ferenda* nadania Kierownikowi KBW statusu jednoosobowego organu administracji wyborczej o charakterze wykonawczym i zmiany art. 53 ust. 1 obowiązującej ordynacji do Sejmu RP i Senatu RP, zgodnie z którym Krajowe Biuro Wyborcze jest organem wykonawczym PKW.

Niezależnie jednak od teoretycznych opisów i zgłaszanych wyżej w związku z nimi propozycji kilku ustawodawczych korekt odnoszących się do administracji wyborczej w Polsce podkreślić stanowczo wypada, że wypracowanie omówionego polskiego modelu tejże administracji ocenić należy jako poważne osiągnięcie budowanej dopiero kilkanaście lat III Rzeczypospolitej. Administracja ta — w przeważającej mierze o stałym charakterze, ze znacznym udziałem czynnika sędziowskiego — legitymuje się fachowością i profesjonalnym przygotowaniem. Jest przez to wysoce sprawna

i efektywna, a przy tym — co niezmiernie ważne dla utrwalenia zaufania obywateli do przeprowadzanych w naszym kraju procedur wyborczych jako uczciwych — neutralna politycznie, bezstronna i w dużej mierze niezależna od innych władz państwowych. Byłoby zatem — jak nam się wydaje — rzeczą fatalną, gdyby osiągnięcie to zostało zmarnowane. A tak właśnie być może. Od pewnego bowiem czasu pojawiają się głosy części polityków, wsparte kilkoma głosami ekspertów, postulujące wprowadzenie w istniejącym systemie administracji wyborczej istotnych zmian. Do najpoważniejszych zaliczyć z pewnością należy postulat zmiany charakteru prawnego Państwowej Komisji Wyborczej. W jej skład, miast (lub obok) sędziów, wchodzić mieliby politycy — np. delegowani przez najliczniejsze kluby poselskie ustępującego Sejmu⁸¹. W istocie byłby to powrót do stanu z 1989 roku! Wybory w Polsce przygotowywać i przeprowadzać może i powinna wyspecjalizowana, fachowa i apolityczna administracja wyborcza. A taką szczęśliwie udało się nam zbudować. Nie zmieniamy więc pochopnie tego, co funkcjonuje sprawnie i wcale naprawy nie wymaga — w przeciwieństwie do wielu innych struktur funkcjonujących w Rzeczypospolitej.

⁸¹ Tak np. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 375, który podnosi, iż sędziowski skład PKW budzić może wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz. Jego zdaniem, np., udział sędziów Sądu Najwyższego w pracach PKW nie powinien mieć miejsca, gdyż Sąd Najwyższy uczestniczy w procesie weryfikacji wyborów. To może i mocny argument, tyle tylko, że — jak nam się wydaje — lepiej zastanowić się nad ewentualną korektą procedury weryfikacji wyborów (tak, by reguła *nemo iudex in causa sua* nie doznawała uszczerbku), niż zmieniać sprawdzony w praktyce system doboru składu najwyższego organu wyborczego w Rzeczypospolitej. Por. zdecydowane i dobrze uargumentowane stanowisko wobec przedstawionego zarzutu wyrażone przez F. Rymarza, *Udział sędziów...*, *op. cit.*, s. 42 i n.

Piotr Tuleja

SKARGA KONSTYTUCYJNA JAKO ŚRODEK OCHRONY PRAW WYBORCZYCH

I.

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ocena efektywności skargi konstytucyjnej wymaga ustalenia w jaki sposób chroni ona poszczególne rodzaje tych praw, w tym prawa wyborcze. Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących praw wyborczych pozwala też na oddzielenie ich aspektu podmiotowego i przedmiotowego. W konsekwencji umożliwia ona bardziej precyzyjne określenie normatywnej treści praw wyborczych.

II. Zakres podmiotowy praw wyborczych

Konstytucja formułuje prawa wyborcze obywateli w art. 62, art. 99, art. 127 ust. 3. Ponadto prawa wyborcze sformułowane są w art. 100 ust. 1, art. 101 ust. 2, i art. 129 ust. 2 Konstytucji. Dla określenia treści praw wyborczych istotne znaczenie mają zasady konstytucyjne sformułowane w art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji. Związek taki występuje też między prawami wyborczymi a innymi zasadami konstytucyjnymi¹. Charakter tego związku będzie przedmiotem dalszych rozważań. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że podstawą skargi musi być zarzut naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego. Wymóg ten opiera się na rozróżnieniu zasad konstytucyjnych o charakterze przedmiotowym i publicznych praw podmiotowych. Według Trybunału Konstytucyjnego publiczne prawa podmiotowe są wyrażone przede wszystkim w rozdziale drugim Konstytucji. Trybunał wskazuje jednak, że prawa takie mogą być sformułowane w innych jej rozdziałach. Skarga konstytucyjna jest dopuszczalna, o ile skarżący potrafi z wskazanego przez siebie przepisu Konstytucji wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Publiczne prawo podmiotowe to prawo określające zarówno adresata, jak i jego sytuację prawną powiązaną z możliwością wyboru sposobu zachowania się². Przyjmując za podstawę powyższe określenie można stwierdzić, że konstytucyjnymi publicznymi prawami podmiotowymi są z pewnością: czynne prawo wyborcze do Sejmu, Senatu na urząd prezydenta i organów samorządu terytorialnego, bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu oraz na urząd prezydenta. Dyskusyjne jest czy Konstytucja formułuje bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego³. Oprócz czynnego i biernego prawa

¹ A. Lubaczewska, Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego (w:) *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Por red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 177.

² Postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1B, poz. 60.

³ Wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3A, poz. 26.

wyborczego Konstytucja formułuje w art. 100 ust. 1 prawo do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów oraz prawo do zgłaszania protestu do Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2 Konstytucji.

Zakres podmiotowy praw wyborczych jest wyznaczony przez cenzus wieku. Cenzus taki Konstytucja przewiduje też w przypadku biernego prawa wyborczego do Sejmu, Senatu i na urząd prezydenta. Wprowadzenie do Konstytucji cenzusu wieku oznacza, że ustawodawca zwykły nie może go ani podwyższyć ani obniżyć. Brak natomiast cenzusu wieku w przypadku biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego. Ustrojodawca kwestię tę pozostawił do rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłemu. W konsekwencji regulacja taka może być przedmiotem skargi konstytucyjnej, jeżeli ktoś uznałaby, że wprowadzony ustawowo cenzus wieku narusza jego bierne prawo wyborcze. Prawa wyborcze przysługują obywatelom polskim, sporne było jednak, czy zakres podmiotowy czynnego i biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego ograniczony jest wyłącznie do obywateli polskich⁴. Trybunał Konstytucyjny odwołując się do określonego w art. 16 ust. 1 lokalnego charakteru wspólnoty samorządowej, zasady powszechności wyborów lokalnych, Traktatu Akcesyjnego i prawa wspólnotowego wykluczył wskazane wyżej ograniczenie. Zdaniem Trybunału art. 62 ust. 1 Konstytucji nie ogranicza zakresu czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do organów samorządu terytorialnego wyłącznie do obywateli polskich⁵. Twierdzenie powyższe zostało rozwinięte w wyroku z 20 lutego 2006 w oparciu o art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji⁶. Trybunał wskazał jednak, że o ile czynne i bierne prawo wyborcze obywateli polskich w wyborach lokalnych wynika wprost z art. 62 Konstytucji, to w przypadku osób nie posiadających obywatelstwa polskiego źródłem tego prawa jest wyłącznie ustawa. Ma to istotne znaczenie dla skargi konstytucyjnej. Osoby nie posiadające obywatelstwa polskiego wywodzące swe prawa wyborcze wyłącznie z ustawy nie mogą złożyć skargi konstytucyjnej na naruszenie tych praw. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawa skargi może być wyłącznie zarzut naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego. Innymi słowy nawet, gdy na poziomie ustawowym treść praw wyborczych obywateli polskich i osób nie posiadających obywatelstwa jest ukształtowana tak samo, to zakres konstytucyjnej ochrony będzie różnicowany.

Wątpliwości budzi przyznanie praw wyborczych lub niektórych wynikających z nich uprawnień, osobom prawnym. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 marca 2000 r. wykluczył taką możliwość odnośnie biernego prawa wyborczego. Zdaniem Trybunału „Prawa wyborcze, a także prawo dostępu do służby publicznej — w świetle art. 60 konstytucji — są przynależne osobom fizycznym — obywatelom polskim. Organizacje społeczne, w tym stowarzyszenia a także inne osoby prawne, mają możliwość skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej w tym zakresie tylko wtedy gdy albo same są osobami prawnymi wymienionymi w art. 191 ust. 1 pkt 3—5 konstytucji i spełniają wymagania przewidziane w art. 191 ust. 2, albo gdy w następstwie ich działania z wnioskiem takim wystąpią uprawnione do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego podmioty wymienione w art. 191 ust. 1. Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy uznać należy, że stowarzyszenie „R—P” nie ma legitymacji do występowania ze skargą konstytucyjną w sprawie kwestionowanych przez nią praw”⁷. Takie ograniczenie zakresu podmiotowego praw wyborczych należy uznać za zbyt szerokie i nie znajdujące oparcia w Konstytucji. Po pierw-

⁴ K. Działocha, Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Uni Europejskiej). PiP 2003 nr 11, s. 13 i nast.

⁵ Wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5A, poz. 49.

⁶ Wyrok z 20 lutego 2006 r., sygn. K 9/05, OTK ZU nr 2A, poz. 17.

⁷ Postanowienie z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2, poz. 66.

sze w pewnych sytuacjach realizacja biernego prawa wyborczego jest możliwa wyłącznie za pośrednictwem osób prawnych, np. komitetów wyborczych. Osoba fizyczna nie jest bowiem adresatem wydawanych w toku procesu wyborczego rozstrzygnięć. Po drugie Konstytucja nie wyklucza, że prawa wyborcze będą wykonywane przez różnego rodzaju zrzeszenia. Dokonując wykładni art. 100 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 należy uznać taką możliwość za konstytucyjnie gwarantowaną. We wskazanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny nie rozważał relacji jaka występuje między stowarzyszeniami, partiami politycznymi, a tworzonymi przez nie komitetami wyborczymi. Jest to niezbędne dla określenia zakresu podmiotowego praw wyborczych⁸. Wydaje się, że skoro wyborcy mogą wykonywać część swych uprawnień wyłącznie za pośrednictwem komitetów, to właśnie one powinny występować ze skargami konstytucyjnymi. Mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją, w której osoby fizyczne realizują swe konstytucyjne prawa za pośrednictwem osób prawnych. Właśnie w takich sytuacjach sam Trybunał uznaje legitymacje osób prawnych do występowania ze skargą konstytucyjną⁹. Prawo do skargi konstytucyjnej komitetu wyborczego rodzi jednak inny problem związany z ograniczonym czasem jego istnienia. W postanowieniu z 19 lipca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził prawo komitetu wyborczego do występowania ze skargą konstytucyjną. Równocześnie wskazał jednak, że jeżeli nie doszło do ukonstytuowania się komitetu zgodnie z wymogami obowiązującego prawa, nie ma on prawa do skargi¹⁰. Takie stanowisko wydaje się oczywiste. Przed ukonstytuowaniem się komitetu ze skargą mogliby występować sami wyborcy. Powstaje jednak pytanie jaki podmiot miałby zdolność skargową po rozwiązaniu komitetu wyborczego, w przypadku, gdy skarga konstytucyjna miałaby dotyczyć sytuacji prawnej komitetu? Ze względu na tryb składania skargi konstytucyjnej, w szczególności konieczność wyczerpania drogi prawnej, jest wielce prawdopodobne, że w chwili składania skargi konstytucyjnej komitet wyborczy nie będzie już istniał. Rysują się tu dwa rozwiązania albo przyjmujemy zdolność skargową osób fizycznych tworzących komitet albo jednak samego komitetu pomimo, że stracił on już osobowość prawną. W pierwszym przypadku trudności mogą powstać, w sytuacji, w której między członkami komitetu powstanie spór, co do zasadności występowania ze skargą konstytucyjną. Dlatego lepsze wydaje się rozwiązanie drugie. Wpisuje się ono w szersze zagadnienie legitymacji skargowej osób prawnych, które osobowość tę straciły. Analiza tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Wydaje się jednak, że wskazane osoby zachowują legitymację skargową, w przeciwnym razie orzeczenie o rozwiązaniu (likwidacji) osoby prawnej pozbawiłoby je konstytucyjnej ochrony.

III. Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego lub jego części. Trybunał Konstytucyjny w ugruntowanej od dawna linii orzeczniczej przyjmuje materialną definicję aktu normatywnego. Według Trybunału aktem normatywnym jest każdy akt zawierający normy generalno-abstrakcyjne¹¹. Przedmiotem skargi mogą więc być akty normatywne wymienione w rozdziale trzecim Konstytucji, ale również inne akty normatywne, nawet gdy ich wydania nie przewidywało obowiązujące prawo. Tak więc przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być akty normatywne wydawane przez Państwową Ko-

⁸ Uchwała z 40 kwietnia 1997 r., sygn. W 1/97, OTK ZU nr 2, poz. 26.

⁹ Wyrok z 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7A, poz. 78.

¹⁰ Postanowienie z 19 lipca 2006 r., sygn. Ts 67/06.

¹¹ Szerzej na ten temat por. wyrok z 22 września 2006, sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8A, poz. 109.

misje Wyborczą czy okręgowe komisje wyborcze¹². Na podstawie ordynacji wyborczych mogą być jednak wydawane akty, których normatywność budzić wątpliwości¹³. Trybunał Konstytucyjny uznał, że charakteru normatywnego nie ma zarządzenie prezydenta o przeprowadzeniu wyborów. Nie kwalifikując tego aktu jako aktu konkretno-indywidualnego Trybunał stwierdził, że zarządzenie to jest aktem urzędowym o charakterze organizacyjnym¹⁴. Wątpliwości może budzić też dopuszczalność zaskarżania w trybie skargi konstytucyjnej aktów normatywnych wydawanych przez podmioty nie będące centralnymi organami państwa, o których mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Wątpliwości te wynikają z niejednoznacznej relacji wskazanego przepisu do art. 79 ust. 1 Konstytucji. Kwestia ta była przedmiotem zainteresowania doktryny¹⁵. Wykładnia funkcjonalna zmierzająca do wzmocnienia funkcji ochronnej praw konstytucyjnych przemawia za rozszerzeniem zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej. W przypadku prawa miejscowego można wprawdzie rozważyć realizację tej funkcji przez sądy administracyjne. Jednak w przypadku aktów normatywnych prawa wyborczego możliwość taka w zasadzie nie występuje. Część z tych aktów nie podlega sądowej ocenie. Przemawia to dodatkowo za przyjęciem szerszego zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wynika natomiast, że przedmiotem skargi konstytucyjnej nie mogą być konkretno-indywidualne rozstrzygnięcia o prawach wyborczych.

IV. Prawa wyborcze, jako publiczne prawa podmiotowe

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest dopuszczalna, o ile skarżący wskaże na naruszenie swych konstytucyjnych wolności lub praw. Podstawą skargi konstytucyjnej nie mogą być wyłącznie zasady o charakterze przedmiotowym. Nie jest więc możliwe oparcie skargi konstytucyjnej wyłącznie na naruszeniu zasady powszechności czy bezpośredniości wyborów. Trzeba wskazać w jaki sposób naruszenie tych zasad konstytucyjnych prowadzi do naruszenia praw wyborczych skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat treści konstytucyjnych praw wyborczych. Wątpliwości wywoływała, sygnalizowana wyżej kwestia, konstytucyjnego charakteru biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego. W wyroku z 8 kwietnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 62 ust. 2 Konstytucji dotyczy wyłącznie czynnego prawa wyborczego¹⁶. Równocześnie Trybunał odwołując się do wyroku z 10 listopada 1998 r.¹⁷, przeciwstawił utratę biernego prawa wyborczego kwestii utraty mandatu. Z kontekstu uzasadnienia wynika, że Trybunał wykluczył wywiedzenie biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego również z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Nawet, gdyby jednak przyjąć konstytucyjny charakter tego prawa nie odnosiłoby się ono, zdaniem Trybunału, do przesłanek wygaśnięcia mandatu. Co ciekawe kwestię wygaśnięcia mandatu Trybunał uznał za pozostającą w związku z art. 60 Konstytucji. Związek ten był jednak sporny, gdyż najpierw Trybunał odmówił nadania

¹² K.W. Czaplicki, F. Rymarz, A. Sokala, Aktualne kierunki przemian polskiego prawa wyborczego (w:) Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian, pod red. Z. Witkowiego, Toruń 2005, s. 164.

¹³ Przykładem mogą być obwieszczenia okręgowych komisji wyborczych wydawane na podstawie ordynacji samorządowej, por. postanowienie z 21 marca 2000 r., sygn. SK 9/06, OTK ZU nr 2, poz. 66 oraz Orzeczenie z 21 stycznia 1997 r., sygn. K 18/96, OTK ZU nr 1, poz. 2.

¹⁴ Postanowienie z dnia 18 maja 2004 r., sygn. K 15/04, OTK ZU nr 5A, poz. 52.

¹⁵ F. Rymarz, Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej, *Prz. Sądowy* 1999 nr 5, s. 3 i nast.

¹⁶ Wyrok z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2A, poz. 16.

¹⁷ Wyrok z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6, poz. 99.

skardze konstytucyjnej dalszego biegu przyjmując, że zarzuty dotyczące wygaśnięcia mandatu nie odnoszą się ani do art. 62 ani do art. 60 Konstytucji. W postanowieniu uwzględniającym zażalenie oraz w samym wyroku Trybunał stanął na stanowisku, że użyte w tym przepisie sformułowanie „służby publicznej” obejmuje ogół stanowisk, w tym stanowiska pochodzące z wyboru¹⁸. Odmienne, jeżeli chodzi o art. 62 Konstytucji, stanowisko, zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 marca 2007 r.: „Wygaśnięcie mandatu, będące zgodnie z zakwestionowanymi w niniejszej sprawie przepisami skutkiem niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie, dotyka zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Dzieje się tak dlatego, że wyniki przeprowadzonych wyborów, a więc praktycznej realizacji zasady ludowładztwa, przewidzianej w art. 4 Konstytucji, ulegają tu przekreśleniu, w ich aspekcie czynnym i biernym. Tym samym ulega przekreśleniu zasada trwałości mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Ani czynne, ani bierne prawo wyborcze nie wyczerpuje się w samym akcie głosowania. Prawo bierne obejmuje sobą uprawnienie do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów. Jest — co oczywiste — możliwe pozbawienie mandatu na zasadach przewidzianych w ustawie i z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa. Przyczyny te podlegają jednak kontroli konstytucyjności, właśnie m. in. z punktu widzenia proporcjonalności przyczyn decydujących o przekreśleniu wyniku wyborów.”¹⁹. Konstytucyjny charakter biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego wywiódł Trybunał Konstytucyjny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 169 Konstytucji, posiłkowo odwołując się do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Na marginesie należy jedynie zauważyć, że wywodzenie biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego z art. 4 Konstytucji stawia pod znakiem zapytania przywołaną wcześniej tezę Trybunału, w myśl której zakres czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych należy określać przede wszystkim z perspektywy ich lokalnego charakteru. To z kolei pozwalało Trybunałowi stwierdzić, że wymóg obywatelstwa z art. 62 ust. 1 Konstytucji nie ogranicza prawa ustawodawcy do rozszerzenia zakresu podmiotowego praw wyborczych w wyborach lokalnych²⁰. Analiza tej problematyki przekracza ramy niniejszego opracowania, należy jednak podkreślić, że sporny pozostaje konstytucyjny charakter biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego.

W oparciu o dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego można wskazać na szczególnie związek praw wyborczych z zasadą równości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej²¹. Ma ona natomiast szczególne znaczenie dla ukształtowania praw wyborczych. Wynika to z konieczności wyważenia przez ustawodawcę stopnia realizacji zasady równości materialnej oraz zasady sprawności funkcjonowania państwa znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji. Wyważenie to może prowadzić do ograniczenia równości materialnej, np. przez wprowadzenie progów wyborczych²². Zdaniem Trybunału swoboda działalności ustawodawcy jest większa w przypadku wyborów samorządowych, co wynika z art. 169 ust. 2 Konstytucji, niż w przypadku wyborów parlamentarnych²³. Oceniając konstytucyjność tzw. blokowana list Trybunał stwierdził, że biorąc pod uwagę problem

¹⁸ Wyrok w sprawie SK 18/01.

¹⁹ Wyrok w sprawie K 8/07.

²⁰ Wyroki w sprawach K 18/04, K 9/05.

²¹ Por. Postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. Sk 10/01, OTK ZU nr 7, poz. 225. oraz glosa R. Arnold do tego postanowienia, Prz. Sejmowy nr 2 z 2002 r., s. 117 i nast.

²² L. Garlicki, Progi wyborcze w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w RFN. Prz. Sejmowy 1998 nr 2, s. 145 i nast.

²³ Wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10A, poz. 147.

tw. głosów zmarnowanych będących konsekwencją progów wyborczych, blokowanie list może wzmocnić stopień realizacji zasady równości. Ograniczenie zasady równości z powyższych względów oznacza swobodę ustawodawcy w wyborze systemu wyborczego oraz metody przeliczania głosów na mandaty. Należy przyjąć, że swobody takiej w ograniczaniu zasady równości nie ma ustawodawca odnośnie pozostałych instytucji prawa wyborczego.

V. Dopuszczalne ograniczenia praw wyborczych

Dla ograniczenia zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw wyborczych istotny jest ich charakter²⁴. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „w demokratycznym państwie prawnym prawa wyborcze należą do fundamentalnych praw politycznych i dlatego każde ich ograniczenie poddane jest szczególnie ostremu reżimowi prawnemu. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoimi własnymi sprawami, zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia — jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły — podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni.”²⁵. Na tej podstawie Trybunał uznał, że niedopuszczalne jest ograniczenie zakresu podmiotowego praw wyborczych poza przesłanki wskazane w art. 62 ust. 2 Konstytucji. Równocześnie Trybunał wskazuje, że przesłanki te odnoszą się nie tylko do czynnego prawa wyborczego, ale również do niewymienionego *expressis verbis* w art. 62 ust. 2 Konstytucji biernego prawa wyborczego. Z powyższego wynika, że dopuszczalny zakres ograniczeń o charakterze podmiotowym wynika z art. 62 ust. 2, natomiast zakres ograniczeń o charakterze przedmiotowym jest wyznaczony przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustalając zakres ograniczeń przedmiotowych trzeba mieć na względzie charakter mandatu przedstawicielskiego. W orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne uznaje nałożenie na mandatariusza dodatkowych obowiązków, właśnie ze względu na ten charakter²⁶. Ustawodawca może nakładać na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, o ile ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Zdaniem Trybunału do oceny owej racjonalności i współmierności jest w pierwszym rzędzie powołany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy „ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne”²⁷. Interes publiczny uzasadnia wprowadzenie zakazu łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w ramach systemu organizacyjnego gminy²⁸. Równocześnie Trybunał wskazuje na szczególny kontekst w jakim stosowana jest zasada proporcjonalności do ograniczenia praw wyborczych. Ograniczenia praw wyborczych rzutują na sposób sprawowania władzy i zasadę państwa demokratycznego. Pogląd ten został sformułowany odnośnie wyborów samorządowych, tym bardziej jest on aktualny w przypadku wyborów parlamentarnych czy prezydenckich: „samorząd terytorialny jest demokratyczną formą sprawowania (w terenie) „istotnej części władzy publicznej, której podmiotem jest ogół mieszkańców

²⁴ K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego III Rzeczypospolitej (w:) 10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej (1990—2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 122.

²⁵ Wyrok w sprawie K 39/97.

²⁶ Orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK cz. I s. 78—95.

²⁷ Orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995 cz. I s. 128—138.

²⁸ Orzeczenie w sprawie K 29/95.

jednostki terytorialnej” (art. 16 Konstytucji). Oczywiście wyniki wyborów mogą zostać podważone (w tym znaczeniu czynne prawo wyborcze nie może być traktowane jako prawo o absolutnym charakterze), jednakże ranga wspomnianej zasady wymaga zawsze istnienia dostatecznie ważnej przyczyny decydującej o jej przełamaniu. Nakaz zachowania proporcjonalności normowania powoduje, że przyczyna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyników wyborów (akt demokracji bezpośredniej) było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego.²⁹

Nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości gdy ograniczenia dotyczą wszystkich radnych i nie wprowadzają ich wewnętrznego zróżnicowania. Zasada równości w prawie wyborczym dopuszcza natomiast zróżnicowanie pozycji prawnej podmiotów, o ile jest to uzasadnione odmiennością ich sytuacji faktycznej i prawnej³⁰.

Przed Trybunałem Konstytucyjnym podnoszono też naruszenie praw wyborczych w związku z ograniczeniem prawa do sądu. Kwestią wątpliwą była realizacja prawa do zaskarżania orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej oraz realizacja wyrażonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasady dwuinstancyjności sądowego postępowania. Trybunał nie podzielił tych wątpliwości. W szczególności za niezasadny uznał Trybunał pogląd o konieczności zagwarantowania dwuinstancyjnego postępowania po wydaniu orzeczenia przez Państwową Komisję Wyborczą. Zdaniem Trybunału „procedura kontrolowania sprawozdań finansowych ma charakter mieszany; rozpoczyna ją postanowienie organu właściwego do oceny sprawozdania (komisarza wyborczego albo Państwowej Komisji Wyborczej), a instancją odwoławczą jest sąd okręgowy (ewentualnie Sąd Najwyższy). W tego rodzaju postępowaniach, co słusznie zauważył Prokurator Generalny, nie ma zastosowania wyrażone w art. 176 Konstytucji wymaganie dwuinstancyjnego postępowania sądowego.”³¹. Pogląd ten jest związany z wyodrębnieniem przez Trybunał Konstytucyjny tzw. postępowań hybrydowych i uznaniem, że w przypadku takich postępowań nie znajduje zastosowania zasada dwuinstancyjnego postępowania przed sądem³². Do postępowań takich należy zaliczyć postępowania toczące się najpierw przed organem wyborczym, a następnie przed sądem.

Z problematyką ograniczenia praw wyborczych nie łączy się natomiast obowiązek złożenia przez wyborcę podpisu obok własnego imienia, nazwiska oraz numeru PESEL. Tego typu obowiązek w żaden sposób nie ogranicza swobody wyborczej³³.

VI. Ostateczne orzeczenie o prawach wyborczych

Wydanie orzeczenia o prawach konstytucyjnych skarżącego stanowi warunek dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Problem charakteru orzeczeń wydawanych przez organy odpowiedzialne za przeprowadzenie wyborów był rozważany przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 marca 2000 r.³⁴. Zdaniem Trybunału ani Wojewódzki Komisarz Wyborczy ani Państwowa Komisja Wyborcza nie są sądem lub organem administracji publicznej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Orzeczenia przez nie wydawane nie są ostatecznymi rozstrzygnięciami o prawach wyborców, gdyż podlegają weryfikacji w ramach rozpatrywania przez Sąd Najwyższy protestów wyborczych. W oparciu o po-

²⁹ Wyrok w sprawie K 8/07.

³⁰ Zróżnicowanie takie jest dopuszczalne np. wobec komitetów wyborczych tworzonych przez partie polityczne i obywateli, jeżeli chodzi o obowiązki związane z ich finansowaniem, por. wyrok z 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4A, poz. 45.

³¹ Wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03, OTK ZU nr 7A, poz. 64.

³² Wyrok z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5, poz. 119.

³³ K ZU nr 5B, poz. 205.

³⁴ Postanowienie w sprawie SK 6/99.

wyższe ustalenia Trybunał stwierdził, że obwieszczenie wojewódzkiego komisarza wyborczego nie jest ostatecznym orzeczeniem o prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko takie należy uznać za zbyt restrykcyjne i wywołujące negatywne skutki dla skarżących. Ogranicza ono w sposób istotny prawo do skargi konstytucyjnej w zakresie praw wyborczych. Przede wszystkim w cytowanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny nie odróżnia orzeczenia o prawach skarżących od ostatecznego rozstrzygnięcia z art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W wielu wypadkach orzeczenia te nie są tożsame. Orzeczeniem o prawach skarżącego, kształtującym jego sytuację prawną, będzie orzeczenie organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie wyborów: komisji wyborczej czy komisarza wyborczego. W związku z obowiązkiem wyczerpania drogi prawnej orzeczenia te powinny być przez skarżącego zaskarżane, o ile droga taka jest przewidziana. Ponadto Trybunał przyjmuje zawężające rozumienie pojęcia organu, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Literalna wykładnia tego przepisu stoi w sprzeczności z funkcją ochronną skargi konstytucyjnej³⁵. Każdy organ wykonujący władztwo publiczne jest organem w rozumieniu cytowanego przepisu Konstytucji. Zgodzić się można z Trybunałem, co do tego, że nie każdy akt takiego organu jest orzeczeniem. Z orzeczeniem nie mamy do czynienia w sytuacji, gdy akt nie kształtuje indywidualno-konkretnej sytuacji prawnej skarżącego. Bez trudu można jednak wskazać przykłady orzeczeń wydawanych np. przez organy przeprowadzające wybory, które spełniają powyższy wymóg³⁶. Jeżeli skarga konstytucyjna przysługiwałaby wyłącznie po wydaniu przez Sąd Najwyższy orzeczenia w sprawie ważności wyborów, to poza zakresem skargi znalazłyby się te przepisy, które nie mogą stanowić podstawy takiego orzeczenia. Uniknięcie tych negatywnych skutków jest możliwe, o ile przyjmiemy, że każde orzeczenie organu wyborczego kształtujące sytuację prawną osoby, której przysługują prawa wyborcze, jest orzeczeniem w rozumieniu Art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Od tego typu orzeczeń skarżący powinni wnosić środki odwoławcze celem wyczerpania drogi prawnej. Ukształtowanie drogi prawnej zależy od ordynacji wyborczych. W zależności od sytuacji konieczne może być wystąpienie do sądu powszechnego, Sądu Najwyższego lub Państwowej Komisji Wyborczej³⁷. Jeżeli natomiast naruszenie konstytucyjnych praw wyborczych wynikałoby wprost z ustawy i skarżący nie mógłby uzyskać jakiegokolwiek orzeczenia dotyczącego jego praw skarga konstytucyjna byłaby w praktyce niemożliwa. Trybunał Konstytucyjny stoi bowiem na stanowisku, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek każdorazowego wskazania orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów. Skarga konstytucyjna bezpośrednio na ustawę jest niedopuszczalna, nawet gdyby kwestionowane przepisy prowadziły *ex lege* do naruszenia praw skarżącego³⁸.

VII. Podsumowanie

Dotychczas do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło 19 skarg konstytucyjnych, w których skarżący zarzucali naruszenie swych praw wyborczych. Dwie skargi konstytu-

³⁵ M. Grzybowski, P. Tuleja, Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa (w:) Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce. Red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 157.

³⁶ Można też wskazać akty, co do których istnieją wątpliwości czy są one orzeczeniami w wyżej wymienionym znaczeniu, por. postanowienie z 16 października 2000 r., sygn. Ts 134/99, OTK ZU nr 7, poz. 264.

³⁷ Por postanowienie z 1 września 2006 r., sygn. Ts 3/06, OTK ZU nr 5B, poz. 230.

³⁸ Postanowienie z 29 sierpnia 200 r., sygn. Ts 155/99, OTK ZU nr 6, poz. 203. Ramy niniejszego opracowania uniemożliwiają szerszą analizę tego problemu.

cyjne zostały przekazane do merytorycznego rozpoznania, jedna z nich zakończyła się wydaniem wyroku stwierdzającego zgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów. Zważywszy, że do Trybunału wpływa rocznie ok. 200 skarg, nie jest to dużo. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być wiele. Jedną z nich jest dosyć restrykcyjna interpretacja pojęcia „ostateczne orzeczenie” na gruncie prawa wyborczego. Inną przyczyną jest wykluczenie możliwości złożenia skargi konstytucyjnej bezpośrednio na akt normatywny. Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby skarg konstytucyjnych spowodowały one konieczność podjęcia nowych problemów, nie występujących wcześniej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Rozpoznanie skarg przez Trybunał uwidocznilo potrzebę bardziej jednoznacznego rozróżnienia konstytucyjnych zasad przedmiotowych prawa wyborczego oraz praw wyborczych skarżących rozumianych jako prawa podmiotowe.

Przede wszystkim konieczne stało się jednoznaczne określenie zakresu podmiotowego art. 62 Konstytucji odnośnie wyborów do organów samorządu terytorialnego. Powstaje bowiem pytanie czy przepis ten wyraża bierne prawo wyborcze do tych organów, a jeżeli tak, z jakimi innymi przepisami pozostaje on w związku. Czy art. 62 należy interpretować w powiązaniu z art. 169 ust. 2 czy też w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji? Z orzeczeń Trybunału można wyprowadzić tezę, w myśl których: Konstytucja nie gwarantuje biernego prawa wyborczego, o którym mowa wyżej, gwarantuje je ze względu na art. 169 ust. 2, gwarantuje je ze względu na art. 4 Konstytucji. Równoczesne funkcjonowanie tych trzech tez jest niemożliwe. Analizy wymaga też treść konstytucyjnego biernego prawa wyborczego w relacji do art. 60 Konstytucji. Trybunał po pewnych wahaniach zaakceptował tezę, w myśl której prawo równego dostępu do służby publicznej wyznacza konstytucyjne standardy wygaśnięcia mandatu. Nie jest natomiast jasne czy standardy takie są również wyznaczane przez bierne prawo wyborcze w przypadku wyborów samorządowych. Wskazane przykłady pozwalają przypuszczać, że w przyszłości konieczne będzie również doprecyzowanie relacji zachodzącej między przedmiotowymi zasadami konstytucyjnymi, określonymi np. w art. 96 ust. 2, a prawami podmiotowymi sformułowanymi w art. 62 ust. 2 Konstytucji. Powstaje wreszcie pytanie w jaki sposób konstytucyjne bierne prawo wyborcze oddziałuje na sytuację prawną osoby już po wyborze?

Oceniając dopuszczalność skargi konstytucyjnej, trzeba pamiętać, że powinna ona uwzględniać złożoność różnych procedur wyborczych. Złożoność ta ma znaczenie przy ustalaniu spełnienia wymogu wyczerpania drogi prawnej³⁹. Nie można pojęcia ostatecznego orzeczenia sprowadzać wyłącznie do orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy w związku z rozpatrywaniem protestów wyborczych. Takie podejście spowodowałoby zbytne ograniczenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej.

Na koniec warto zasygnalizować problem, który dotychczas nie był szerzej rozważany ani w doktrynie ani w orzecznictwie. Chodzi o prawo do wznowienia postępowania z art. 190 ust. 4 Konstytucji. W jakim zakresie możliwa jest realizacja tego prawa, gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej są przepisy prawa wyborczego? *Prima facie* wznowienie niektórych postępowań nie wydaje się możliwe. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że praw do wznowienia postępowania z art. 190 ust. 4 nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom⁴⁰. Powstaje jednak pytanie jakie ograniczenia tego prawa na gruncie prawa wyborczego powinny być dopuszczalne? Pytanie jest istotne, zważywszy, że do wyjątków powinny należeć sytuacje, w których skarżący nie może „skonsumować” efektu swej skargi przez wznowienie postępowania⁴¹.

³⁹ Por. cytowane wyżej postanowienie z 1 września 2006 r., sygn. Ts 3/06.

⁴⁰ Wyrok z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9A, poz. 96.

⁴¹ Wyrok z 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, OTK ZU nr 8A, poz. 101.

NIKTÓRE PROBLEMY ROZSTRZYGANIA O WAŻNOŚCI WYBORÓW PRZEZ SĄD NAJWYŻSZY

I

1. Na wstępie tych rozważań należy stwierdzić, że konstytucyjnie określona właściwość Sądu Najwyższego do stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 Konstytucji) i wyboru Prezydenta (art. 129 Konstytucji) jest właściwością w tym sensie specyficzną, że z pewnością nie mieści się w konstytucyjnej kompetencji do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Stwierdzanie ważności (nieważności) wyborów należy niewątpliwie do innych czynności określonych w Konstytucji, które są wykonywane przez Sąd Najwyższy (art. 183 ust. 2 Konstytucji) poza zakresem nadzoru judykacyjnego. Z wykładni systemowej przepisu art. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240 poz. 2052 ze zm.) wynika ponadto, że ta czynność Sądu Najwyższego nie mieści się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jest to sporne, bowiem wprawdzie w doktrynie utrwała się wąskie rozumienie wymiaru sprawiedliwości jako rozstrzygnięcie konfliktów (sporów) prawnych przez sąd¹, to jednak wiele przemawia za tym, aby pod pojęciem wymiaru sprawiedliwości rozumieć „zadanie autorytatywne, a przez to wiążącego prawnie podejmowania orzeczeń w przypadkach spornego lub naruszonego prawa w szczególnym postępowaniu; służy ono wyłącznie ochronie prawa w drodze jego konkretyzacji i rozwijania.”² W tym szerszym ujęciu wymiaru sprawiedliwości może mieścić się stwierdzanie ważności (nieważności) wyborów przez Sąd Najwyższy jednakże tylko wtedy, gdy się przyjmie, że funkcją tego szczególnego postępowania będzie nie tylko stwierdzenie naruszenia obiektywnego porządku prawnego, tj. przepisów ustaw regulujących zasady i tryb wyborów, lecz także ochrona konstytucyjnie gwarantowanych praw wyborczych ujętych jako publiczne prawa podmiotowe oraz gdy naruszenie przepisów wskazanych ustaw będzie odnoszone do konkretnych okoliczności, co może wymagać dokonywania przez Sąd Najwyższy pewnych ustaleń faktycznych. Tymczasem analiza zasad i trybu postępowania w sprawie stwierdzania ważności wyborów skłania do wniosku, że nie odpowiada ona sądowemu modelowi stosowania prawa, ponieważ w zasadzie nie występuje w nim stan faktyczny w sensie zindywidualizowanych okoliczności faktycznych, które są ustalane przez Sąd Najwyższy zgodnie z zasadami postępowania dowodowego, a stwierdzenie ważności (nieważności) wyborów w zasadzie nie jest rezultatem sy-

¹ S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 8 i nast. Pogląd ten podziela TK i współczesna doktryna prawa konstytucyjnego, por. np. J. Jaskiernia, *Sądownictwo powszechne — założenia konstytucyjne i reforma dostosowawcza*, w: *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*. Red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 37—38.

² K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1984, s. 208—209.

logizmu subsumcyjnego, lecz rozważeniem wniosków uczestników postępowania i postanowień w sprawie protestów wyborczych. Trudno ponadto w strukturze i funkcji tego postępowania wskazać elementy sporu o prawo, skoro nie chodzi tu o spór powstały na tle zastosowania konkretnej normy do konkretnego przypadku, lecz o sumaryczną ocenę naruszeń prawa wyborczego i jego wpływu na wynik (wyniki) wyborów, której Sąd Najwyższy dokonuje na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz rozpoznanych protestów.³ Można zatem przyjąć, że Sąd Najwyższy stwierdzając ważność (nieważność) wyborów parlamentarnych lub prezydenckich nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości.

2. Charakter prawny omawianej kompetencji jest niejasny. Z jednej bowiem strony jest wątpliwe, czy rozstrzygając o ważności wyborów Sąd Najwyższy rozstrzyga sprawę sądową w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli przyjąć szerokie rozumienie sprawy, o której mowa w tym przepisie, a mianowicie, że „art. 45 Konstytucji posługuje się ogólnym pojęciem „sprawa”. To pojęcie obejmuje wszystkie sytuacje, w których doszło do naruszenia wolności lub praw.”⁴, to zakładając, że w sprawie ważności wyborów chodzi o również o naruszenie praw wyborczych obywateli i mając nawet na uwadze osobliwości proceduralne rozstrzygnięcia w tej sprawie, w tym strukturę podmiotową procesu, w którym nie uczestniczą osoby, których prawa zostały naruszone, należałoby uznać, że jest to sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przeciwno zaliczeniu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy do kategorii spraw sądowych przemawia jednak to, że Sąd Najwyższy nie sprawuje w tym zakresie wymiaru sprawiedliwości (wyżej, pkt 1). Rodzi to poważny problem na tle ustanowienia lub przestrzegania odpowiedniego standardu ochronnego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, które jest postępowaniem jednoinstancyjnym bez pełnego postępowania dowodowego i udziału w nim osób, których prawa wyborcze zostały naruszone, a ponadto powinno zakończyć się w określonym przez prawo terminie. Te cechy postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów wskazują na to, że procesowy standard ochronny jest niższy od typowego standardu obowiązującego w rozstrzygnięciu przez sądy spraw w ramach sprawowania funkcji wymiaru sprawiedliwości. Z jednej strony niższy standard ochronny może być uzasadniony ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia, którym jest sprawa prawidłowości procesu wyrażania woli przez suwerena, a zatem sprawa o wybitnie politycznej treści oraz z uwagi na konieczność podjęcia rozstrzygnięcia w stosunkowo krótkim okresie czasu ze względu na potrzeby właściwej organizacji i funkcjonowania wybranych przedstawicieli władzy publicznej (parlamentu i prezydenta). Z drugiej jednak niższy standard ochronny nie wydaje się być usprawiedliwiony, gdy się zważy, że stwierdzenie nieważności wyborów powinno być ujmowane jako podstawowa proceduralna gwarancja ochrony praw wyborczych obywateli i innych praw, które są z nimi merytorycznie i funkcjonalnie powiązane. Ten niższy standard ochronny polega w szczególności na tym, że w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności wyborów nie uczestniczą obywatele, których prawa i wolności wyborcze oraz inne prawa i wolności zostały naruszone wskutek naruszenia przepisów prawa wyborczego. Wprawdzie w postępowaniu tym uczestniczą Państwowa Komisja Wyborcza i Prokurator Generalny, to jednak z istoty i charakteru kompetencji tych organów w postępowaniu wyborczym wynika, że celem i uzasadnieniem ich udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym jest ochrona interesu publicznego wyrażającego się w zapewnieniu przestrzegania prawa wyborczego przez organy publicz-

³ Art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 ze zm.).

⁴ Wyrok TK z 20 września 2006 r. SK 63/05 OTK-A 2006/8/108 z głosa krytyczną Z. Kmiecika, Głosa 2007/1/123.

ne. Postępowanie przez Sądem Najwyższym w sprawie ważności wyborów jest postępowaniem jednoinstancyjnym, z tym że tę „ułomność” łagodzi rozpoznawanie przez Sąd Najwyższy w składach trzyosobowych protestów wyborczych w osobnym postępowaniu, które stanowi swoistą namiastkę postępowania pierwszoinstancyjnego, skoro rezultaty tych postępowań muszą być wzięte pod rozwagę i tym samym ocenione przez Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Z tego też względu fakt, że Sąd Najwyższy w zasadzie nie prowadzi postępowania dowodowego na okoliczność nieważności wyborów można częściowo uzasadnić tym, że dowody przeprowadza się przy rozpoznawaniu protestów wyborczych.

3. Przepisy Ordynacji wyborczych nie określają żadnych (materialnych) przesłanek stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyborów. Przepisy ustanawiające kompetencje Sądu Najwyższego do „rozstrzygnięcia o ważności wyborów” przewidują jedynie, że „Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta.” (art. 76 ust. 1 Ordynacji wyborczej prezydenckiej) oraz że „Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła lub senatora, przeciwko któremu wniesiono protest.” (art. 82 ust. 1 Ordynacji wyborczej parlamentarnej). Z treści tych przepisów wynika jednoznacznie, że stwierdzenie nieważności wyborów pozostawione jest uznaniu (władzy dyskrecjonalnej) Sądu Najwyższego. Powstaje zatem problem, czy i jakie granice stawia obowiązujący porządek prawny wykonywaniu tej kompetencji przez Sąd Najwyższy, skoro przepisy ustawowe i konstytucyjne przyznające tę kompetencję nie wskazują, jakimi kryteriami i przesłankami powinien kierować się Sąd Najwyższy w sprawie stwierdzenia ważności wyborów. Zagadnienie jest tymczasem niezwykle doniosłe, bowiem niezależnie od prawnej kwalifikacji wyborów, prawa wyborczego i procedury sądowej stwierdzenie nieważności wyborów musi być postrzegane jako ingerencja władzy sądowej w procesy polityczne, co wymaga szczególnej powściągliwości i unikania nadmiernego aktywizmu sędziowskiego. Ponadto, zastosowanie sankcji nieważności w prawie publicznym, do którego należy niewątpliwie prawo wyborcze, jest zawsze uwarunkowane koniecznością spełnienia przesłanek, które wskazują na poważne, rażące lub inne kwalifikowane naruszenie prawa przez organ władzy publicznej. Tymczasem zastosowanie sankcji nieważności przez Sąd Najwyższy nie jest obwarowane żadnymi wymaganiami, a w każdym razie wymagania te nie są określone w przepisach Ordynacji wyborczych ustanawiających kompetencje Sądu Najwyższego do stwierdzenia nieważności wyborów. Jeżeli się zatem weźmie pod rozwagę, że Sąd Najwyższy dysponuje najostrzejszą i najsurowszą sankcją za naruszenie prawa wyborczego, a mianowicie sankcją nieważności oraz że przepisy określające właściwość Sądu Najwyższego do stwierdzenia ważności wyborów nie określają żadnych przesłanek zastosowania tej sankcji, to problem granic uznania (władzy dyskrecjonalnej) Sądu Najwyższego w tym zakresie jest niezwykle doniosły, zwłaszcza gdy się weźmie pod rozwagę osobliwości przedmiotu rozstrzygnięcia (sprawy), a mianowicie wybory.

4. Pewne kryteria oceny przez Sąd Najwyższy charakteru, zwłaszcza zaś skutków, naruszenia prawa wyborczego, określają przepisy Ordynacji wyborczych regulujące wydawanie opinii w sprawie protestów wyborczych. Zgodnie z tymi przepisami opinia powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów niniejszej ustawy miało wpływ na wynik wyborów. Opinia mo-

że składać się tylko z jednej części, w której Sąd Najwyższy nie potwierdzi zasadności zarzutów, czyli uzna protest za niezasadny lub z dwóch części, a mianowicie w jednej części potwierdzi zasadność zarzutów protestów czyli uzna, że naruszono przepisy Ordynacji wyborczych i z drugiej części, w której albo uzna, że naruszenie miało wpływ na wynik wyborów lub że naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów. Uwzględnienie protestu w pełni jest zatem możliwe tylko wówczas, gdy Sąd Najwyższy ustali, że miało miejsce naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej oraz że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów. Można zatem przyjąć, że skoro Sąd Najwyższy rozstrzyga o ważności wyborów „po rozpoznaniu protestów”, co nie oznacza jedynie porządku chronologicznego, lecz porządek merytoryczny, to mogłoby to wskazywać, że przesłanki stwierdzenia nieważności wyborów są identyczne z przesłankami uznania protestu za w pełni zasadny. Sąd Najwyższy mógłby zatem stwierdzić nieważność wyborów tylko na tej podstawie, że ustalono naruszenie Ordynacji wyborczej i że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów. Tezę tę potwierdza dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ważności wyborów (wyboru), w którym stwierdzenie ważności wyborów (wyboru) było rezultatem ustalenia przez Sąd Najwyższy, że naruszenia prawa nie miały wpływu na wynik wyborów (wyboru)⁵ lub że miały wpływ na wynik wyborów.⁶ Charakterystyczne dla praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego w sprawach ważności wyborów jest to, że nie ocenia się naruszenia prawa wyborczego w kategoriach „rażącego” lub „poważnego” naruszenia prawa, lecz ocenia się naruszenie prawa wyłącznie przez pryzmat skutków, jakie powoduje naruszenie Ordynacji wyborczych i to jedynie skutków w sferze „wyniku” wyborów (wyborów), a nie na przykład w sferze podmiotowych praw wyborczych obywateli. Na taką praktykę Sądu Najwyższego ma niewątpliwie wpływ rozumienie postępowania w sprawie ważności wyborów jako kontynuacji postępowania w sprawach protestów wyborczych, które są wnoszone do Sądu Najwyższego „przeciwko ważności wyborów” i podstawą ich uwzględnienia jest to, że stwierdzone naruszenie prawa wyborczego miało wpływ na wynik wyborów. Skoro więc przedmiotem postępowania w sprawach protestów wyborczych jest sprawa „ważności wyborów”, a Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych rozstrzyga o ważności wyborów na podstawie między innymi „opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów”, to *prima facie* rozsądny wydaje się wniosek, że powinien w tym zakresie kierować się tymi samymi kryteriami, którymi związane są składy trzyosobowe Sądu Najwyższego rozpoznające protesty przeciwko ważności wyborów. Konkluzja taka jest jednak wątpliwa, ponieważ opinie — zgodnie ze swą istotą — nie rozstrzygają o ważności wyborów i nie wiążą Sądu Najwyższego rozstrzy-

⁵ Np. uchwała z dnia 23 listopada 2005 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 9 i 23 października 2005 r. III SW 195/05 OSNP (2006/7—8/125); uchwała z dnia 6 listopada 2000 r. III SW 87/00 (OSNP 2001/3/85) stwierdzająca, że wybór Aleksandra Kwaśniewskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonany dnia 8 października 2000 r., jest ważny.; uchwała z dnia 9 grudnia 1995 r. III SW 1102/95 (OSNP 1996/1/1) stwierdzająca, że wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonany w dniu 19 listopada 1995 r. jest ważny.; uchwała z dnia 5 grudnia 2001 r. III SW 138/01 (OSNP 2002/3/55) stwierdzająca ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych dnia 23 września 2001 r.

⁶ Zob. pkt 3 uchwały z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r. III SW 199/05 (OSNP 2006/7—8/131), w którym stwierdzono nieważność wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym Nr 27 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Częstochowie w części obejmującej czynności wyborcze od zarządzenia wydrukowania kart do głosowania i postanawia w tym zakresie ponowić postępowanie wyborcze.

gającego w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych o ważności wyborów (wyboru).⁷

5. Stwierdzenie nieważności wyborów na podstawie stwierdzonego naruszenia prawa rozumianego jako naruszenie prawa mające wpływ na wynik wyborów zależy od ustalenia związku przyczynowego między naruszeniem prawa wyborczego a wynikiem (wynikami) wyborów. O ile jednak naruszeniem prawa wpływającym na wynik wyborów może być jakiegokolwiek naruszenie prawa wywołujące taki skutek, a nie tylko rażące, poważne lub wystarczająco poważne naruszenie prawa, o tyle zagadnienie wpływu naruszenia prawa na wynik wyborów jest już sporne, podobnie jak sporne jest rozumienie pojęcia „wynik wyborów.” W wyborach prezydenckich wynik wyboru w rozumieniu art. 76 ust. 1 Ordynacji wyborczej oznacza wybór określonej osoby na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zaś „możliwy wpływ musi odnosić się do wyniku wyborów, czyli do przyjęcia tezy, że możliwe jest ustalenie, że gdyby nie stwierdzone naruszenie prawa dana osoba nie zostałaby wybrana w wyborach.”⁸ Ponadto, zdaniem Sądu Najwyższego „jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na tak rozumiany wynik wyborów daje podstawę do ich unieważnienia.”⁹ Przyjęcie takiej wykładni oznacza, że w istocie wykluczone jest stwierdzenie nieważności wyborów, gdy naruszenia prawa wyborczego nie wpłyną na wynik wyboru, mimo że skądinąd są rażące i poważne oraz że nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności wyborów na podstawie hipotetycznego wpływu naruszeń prawa wyborczego na wynik wyborów, lecz konieczne jest wykazanie (udowodnienie?), że stwierdzone naruszenia prawa wywarły rzeczywisty wpływ na wynik wyboru czyli zmieniły wynik wyboru.¹⁰

6. Wydaje się, że wobec braku ustawowych kryteriów rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy możliwe i uzasadnione jest przyjęcie innej, niż dotychczas wykształcona w orzecznictwie sądowym, doktryny stwierdzenia nieważności wyboru (wyborów), a mianowicie koncepcji kwalifikowanego (rażącego, poważnego) naruszenia prawa wyborczego. Nie ma bowiem wątpliwości, że koncepcja naruszenia prawa mającego wpływ na wynik wyborów nie upoważnia do stwierdzenia nieważności wyborów w wypadku poważnych lub rażących naruszeń prawa wyborczego, jeżeli nie można wykazać wpływu tego naruszenia na wynik wyborów w sensie zmiany tego wyniku. W tym kontekście zasadna jest wątpliwość, czy można uznać za ważny wybór prezydenta w hipotetycznej sytuacji, gdy na kandydata X oddano 8 mln głosów, na kandydata Y 3 mln głosów, ale 4 mln wyborców odmówiono bezprawnie wydania kart do głosowania.¹¹ Powyższe naruszenie prawa wyborczego jest z pewnością rażące, ale nie ma wpływu na wynik wyborów. Oznacza to, że Sąd Najwyższy w takiej sytuacji nie mógłby stwierdzić nieważności wyborów, gdyby oparł się na koncepcji wpływu naruszenia prawa na wynik wyborów, natomiast mógłby stwierdzić nieważność wyboru, gdyby przyjął koncepcję nieważności jako kwalifikowanego (rażącego) naruszenia prawa. Oparcie się na tej ostatniej drugiej koncepcji stwierdzania nieważności wyborów ma tę zaletę, że umożliwia Sądowi Naj-

⁷ Charakter prawny tych opinii jest niejasny, ale można przyjąć, że w sprawie stwierdzenia ważności wyborów stają się — łącznie ze sprawozdaniem Państwowej Komisji Wyborczej — częścią materiału dowodowego, który jest oceniany przez Sąd Najwyższy przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawie ważności wyborów.

⁸ Np. postanowienie z dnia 4 grudnia 1995 r. III SW 43/95 (OSNP 1996/1/8).

⁹ Uchwała z dnia 9 grudnia 1995 r. III SW 1102/95 (OSNP 1996/1/1).

¹⁰ Zob. np. S. Gebethner, Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP. Tekst jednolity z 9 czerwca 2000 r. oraz akty wykonawcze, Warszawa 2000, s. 140.

¹¹ Przykład zaczerpnięty z artykułu J. Majewski, B. Naleziński, Wybór ważny, wątpliwości pozostają, Rzeczpospolita z 26 stycznia 1996 r., s. 18.

wyższemu uwzględnienie w ocenie naruszenia prawa jako rażącego nie tylko elementu przedmiotowego, ale przede wszystkim podmiotowego, czyli praw i wolności obywateli-wyborców, a zatem uwzględnienie w jakim stopniu stwierdzone naruszenie prawa wyborczego ograniczyło prawa wyborcze oraz inne prawa i wolności związane z wyborami, nawet jeżeli naruszenia te nie zmieniły wyniku wyborów. W dotychczasowym ujęciu tego problemu dominuje element kwantytatywny, bowiem wysiłek interpretacyjny Sądu Najwyższego skierowany jest na ocenę, czy naruszenie prawa zmieniłoby wynik wyborów, co zawsze wymaga odniesienia naruszenia prawa do liczby oddanych głosów, a nie jest w ogóle element kwalitatywny, a mianowicie ocena stopnia i wagi naruszenia prawa wyborczego i praw wyborców, bez konieczności rozważania wpływu naruszenia na wynik wyborów. Rozróżnienie tych dwóch koncepcji ma doniosłe znaczenie, bowiem przyjęcie, że stwierdzenie nieważności wyborów może mieć tylko wtedy, gdy stwierdzone naruszenie prawa wyborczego miało wpływ na wynik wyborów, wymaga dokonywania przez Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych dotyczących wpływu naruszenia prawa wyborczego na wynik wyborów, co nie jest konieczne w świetle koncepcji stwierdzania nieważności wyborów w oparciu o kryterium kwalifikowanego naruszenia prawa wyborczego.

II

7. Kompetencja Sądu Najwyższego do kontroli prawidłowości wyborów została określona w Konstytucji i ustawach, a zatem z perspektywy polskiego porządku prawnego zagadnienie legitymizacji Sądu Najwyższego do sprawowania kontroli demokratycznych procedur wyborczych oraz problem umieszczenia tej kompetencji zgodnie z zasadą podziału władz¹² nie ma zasadniczego znaczenia instytucjonalnego. Zagadnienia te mogą mieć jednak znaczenie dla wykładni (nielicznych) przepisów proceduralnych regulujących postępowanie w tej sprawie przed Sądem Najwyższym oraz przepisów ustrojowych, procesowych i materialnoprawnych zawartych w ustawach wyborczych, które są interpretowane i stosowane przez Sąd Najwyższy w tym postępowaniu. Kompetencja Sądu Najwyższego do orzekania w sprawie ważności wyborów jest bowiem właściwością w tym sensie wyjątkową, że nie jest wykonywana w ramach nadzoru judykacyjnego stanowiącego podstawową funkcję wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez Sąd Najwyższy oraz dotyczy sprawy, której organicznym elementem jest element polityczny. Kompetencja ta jest także w tym sensie wyjątkowa, że Sąd Najwyższy jest właściwy do stwierdzenia nieważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich, a zatem unieważnienia najbardziej podstawowego dla funkcjonowania ustroju demokratycznego procesu politycznego, jakim jest wyrażanie woli przez suwerenny naród w drodze głosowania. Różni to zasadniczo tę kompetencję Sądu Najwyższego i jego pozycję w konstytucyjnym systemie podziału władzy od kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, który może stwierdzać niezgodność z Konstytucją aktów prawnych ustanowionych przez organy przedstawicielskie lub inne organy państwowe, a zatem nie bezpośrednio przez suwerena.

8. Powierzenie Sądowi Najwyższemu przez Konstytucję i ustawy kompetencji do rozstrzygania o ważności wyborów oznacza zarazem powierzenie najwyższemu organowi władzy sądowniczej sprawowania kontroli nad przebiegiem procesu par excellence politycznego, polegającego na wyłanianiu najwyższych przedstawicielskich i wykonawczych organów władzy publicznej. Poddanie procesów politycznych kontroli sądo-

¹² Zob. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo I Prawo 1998 z. 7, s. 4 i nast.

wej zawsze rodzi ryzyko uwikłania sądu w bieżące spory polityczne lub ostrą, motywowaną politycznie krytykę decyzji sądowych czy wywierania społecznego nacisku na podjęcie przez sąd decyzji zgodnej z oczekiwaniami partii politycznych lub grup społecznych. O ile społeczna krytyka decyzji sądowych w sprawach wyborczych, nawet jeśli jest wykonywana z pozycji wyłącznie polityczno-moralnych, jest w zasadzie usprawiedliwiona w systemach demokratycznych opartych na pluralizmie i tolerancji, to polityczne zachowania sędziów polegające na usiłowaniu przechylenia szali zwycięstwa w wyborach na korzyść preferowanej partii politycznej muszą być ocenione jako skandaliczne¹³ i stanowiące jaskrawy przejaw naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej, zaś wywieranie politycznego wpływu na sądy i sędziów celem wymuszenia podjęcia decyzji zgodnej z preferencjami partii politycznej i zapewnienie jej zwycięstwa w wyborach jest zachowaniem nie tylko nagannym moralnie, lecz naruszającym podstawowe zasady konstytucyjnego ustroju państwa, do których należy zasada niezależności władzy sądowniczej. Zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów może być postrzegana w tym kontekście nie tylko jako tarcza przed zakusami ze strony polityków o uczynienie sądów współodpowiedzialnymi za wynik procesu wyborczego i nieodpowiedzialnymi próbami wpływu na treść decyzji sądowych, lecz także jako ochrona sędziego przed samym sobą poprzez moralny i normatywny imperatyw nieustępliwego nieulegania własnym preferencjom politycznym w procesie sądowej kontroli prawidłowości wyborów. Sędzia ma swój system wartości, w tym preferencje polityczne, jednakże preferencje te nie powinny mieć żadnego bezpośredniego wpływu na treść decyzji sądowej w sprawach wyborczych. System prawny może chronić sędziego przed taką pokusą nie tylko formułując surowe rygory i sankcje za naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej, lecz zwłaszcza w drodze ograniczania dyskrecyjnej władzy sędziego poprzez określenie szczegółowych przesłanek i kryteriów kontroli prawidłowości procesu wyborczego. Im bowiem węższy zakres władzy dyskrecyjnej sędziego, tym mniejsze są możliwości uwzględniania ukrytych preferencji politycznych w kształtowaniu treści decyzji sądowych. Niezwykle istotne znaczenie może tu mieć również nakaz wyczerpującego uzasadnienia decyzji w sprawach wyborczych. Powierzenie sądom kompetencji do orzekania o prawidłowości procesu wyborczego oznacza, że pewne elementy i procesy zostały wyłączone ze sfery „czystej” polityki i poddane kontroli sądowej sprawowanej wyłącznie pod kątem zgodności z prawem tego procesu. Separacja prawa i polityki w procesie oceny prawidłowości wyborów może jednak oznaczać tylko tyle, że sędzia nie powinien w tym zakresie kierować się swoimi preferencjami politycznymi oraz ulegać zewnętrznym politycznym naciskom i pod ich wpływem interpretować oraz stosować przepisy prawa wyborczego.

9. Celem wyborów parlamentarnych w demokratycznym państwie konstytucyjnym jest reprezentacja i integracja narodu oraz legitymizacja i kontrola władzy państwowej.¹⁴ Prawo wyborcze, które służy urzeczywistnieniu tych celów jest w dużej mierze prawem „technicznym”, podobnie jak uregulowane tym prawem procedury wyborcze. Z tego punktu widzenia kompetencja Sądu Najwyższego do stwierdzania ważności wyborów może być oceniona jako upoważnienie do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze politycznym lub o konsekwencjach politycznych, a co najmniej do konstytucyjnie legitymowanej ingerencji w polityczny proces wyborczy. Nie ulega bowiem najmniejszej

¹³ R.H. Fallon, Jr, *The Dynamic Constitution. An Introduction to American Constitutional Law*, Cambridge 2004, s. 15.

¹⁴ Ch. Starck, *Wahlen im demokratischen Verfassungsstaat*, w: *Staat und Recht, Festschrift für Gunther Winkler*. H. Haller, Ch. Kpetzki, R. Novak, S.L. Paulson, B. Rasachauer, G. Ress, E. Wiederin (Hrsg.) Wien New York 1997, s. 1109.

wątpliwości, że stwierdzenie nieważności wyborów wywołuje poważne konsekwencje społeczne i polityczne wynikające z zakwestionowania przez Sąd Najwyższy rezultatu demokratycznych wyborów w konsekwencji stwierdzenia naruszenia prawa wyborczego oraz z konieczności przeprowadzenia — w zmienionych warunkach — ponownych wyborów. Z kolei ujęcie procedury wyborczej jako wysoce sformalizowanego, neutralnego postępowania publicznoprawnego sytuuje rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów w kategorii orzeczeń podjętych w wyniku ograniczonej prawem kontroli tej procedury. Rozróżnienie powyższe ma o tyle znaczenie dla niniejszej analizy, że o ile ingerencja Sądu Najwyższego w sferę polityki, zwłaszcza wówczas, gdy dochodzi do stwierdzenia nieważności wyborów, w sposób nieuchronny rodzi problem legitymizacji, w tym problem uzasadnionego zakresu tej ingerencji, oraz problem samoograniczenia się władzy sądowej, o tyle podejście do procesu wyborczego jako racjonalnej i neutralnej procedury w zasadzie nie wymaga tego typu dyskursu, skoro wystarczy jedynie uzasadnienie, że w toku wyborów doszło do naruszenia prawa i naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów.

10. Prawo wyborcze rozumiane w sensie podmiotowym to zespół uprawnień (praw) podmiotowych obywateli (praw wyborczych), które nie ograniczają się tylko do prawa udziału w głosowaniu. Uprawnienia wyborców dotyczą bowiem różnych etapów wyborów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem aktu wyborczego, od prawa do ujęcia w spisie wyborców, poprzez akt głosowania do wniesienia protestów wyborczych.¹⁵ Procedura wyborcza to zatem specyficzny typ procedury publicznoprawnej, w której realizują się uprawnienia wyborcze obywateli i która pełni zarazem funkcje gwarancyjne ochrony tych uprawnień. Ujęcie wyborów i procedur wyborczych jako formy urzeczywistniania podmiotowych praw wyborczych obywateli i jednocześnie jako instytucjonalnej gwarancji tych praw wymaga uwzględnienia tego elementu subiektywno-podmiotowego w wykonywaniu przez Sąd Najwyższy kompetencji do orzekania o ważności wyborów. Oznacza to, że stwierdzenie naruszenia przedmiotowego (obiektywnego) porządku prawnego wyborczego powinno być uzupełniane o oceny, czy i w jakim stopniu naruszenie prawa przedmiotowego wpłynęło na naruszenie praw podmiotowych obywateli, a w każdym razie oba te aspekty naruszenia prawa powinny być brane poważnie pod rozwagę. W związku z tym kompetencja Sądu Najwyższego do orzekania o ważności wyborów powinna służyć nie tylko i nie przede wszystkim ochronie obiektywnego porządku prawnego, lecz przede wszystkim ochronie praw podmiotowych obywateli. Tymczasem ukształtowanie ustawowych podstaw stwierdzenia nieważności wyborów i utrwalona w tym zakresie praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego wskazują na to, że kompetencja ta jest wykorzystywana głównie w celu ochrony przedmiotowego porządku prawnego. Charakterystyczne jest to, że w zasadzie nie podlega badaniu i ocenie przez Sąd Najwyższy, czy naruszenie ustawy miało wpływ na treść aktu wyboru dokonanego przez wyborcę, lecz jedynie na wynik wyborów. Oznacza to, że element subiektywny nie jest w zasadzie brany pod rozwagę i przeważa element obiektywny, a mianowicie naruszenie prawa przedmiotowego. Wprawdzie w praktyce naruszenie prawa wyborczego w zasadzie wpływa istotnie ograniczająco na wykonywanie przez obywateli praw wyborczych lub prowadzi do ich faktycznego unicestwienia, jednakże nie zawsze naruszenie to — niezależnie od jego wagi i zakresu — zniekształca wynik wyborów. Ujęcie postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawie ważności wyborów jako procedury służącej ochronie interesu publicznego polegającego na przestrzeganiu przez organy publiczne przepisów prawa wyborczego i zara-

¹⁵ W. Skrzydło, *Prawa wyborcze obywateli*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, Tom III *Wolności i prawa polityczne*. Red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 116.

zem ochronie podmiotowych praw publicznych obywateli (praw wyborczych i praw powiązanych z prawami wyborczymi takimi jak na przykład wolność wyrażania poglądów) może być szczególnie doniosłe w wypadku, gdy Sąd Najwyższy uzna, że miało miejsce naruszenie prawa wyborczego i że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów, a zatem gdy istnieje podstawa do stwierdzenia nieważności wyborów, ale równocześnie naruszenie to spowodowało wadliwość tylko części oddanych głosów. Stwierdzenie nieważności wyborów ma w tej sytuacji między innymi taki skutek, że zostanie zakwestionowana część ważnie i niewadliwie oddanych głosów, co może być ocenione jako naruszenie podmiotowych praw wyborczych obywateli, którzy oddali ważne głosy. Różnica między koncepcją upatrującą podstaw stwierdzenia nieważności wyborów w naruszeniu prawa mającego wpływ na wynik wyborów i koncepcją, zgodnie z którą podstawą stwierdzenia nieważności wyborów jest kwalifikowane naruszenie prawa wyborczego jest taka, że o ile według pierwszej koncepcji chodzi w istocie o obliczenie, na ile głosów miało wpływ naruszenie prawa wyborczego, o tyle w drugiej chodzi raczej o to jak poważny wpływ na oddane głosy miało naruszenie prawa wyborczego.

III

11. Definiowanie wyniku wyborów w kategoriach praw i wolności politycznych, a nie tylko jako efektu prawnie uregulowanego procesu politycznego, nakazuje ostrożność i samoograniczenie się sędziego w procesie interpretacji prawa prowadzącego do podważenia prawidłowości procesu wyborczego i jego rezultatu. Nie chodzi tu już o polityczne preferencje sędziego, lecz o taką wykładnię prawa, która koniecznie musi uwzględniać zasady i reguły konstytucyjne odnoszące się do wyborów oraz organicznie z nimi związanych praw i wolności konstytucyjnych. Zakres uznania sędziowskiego w tym zakresie zależy nie tylko od stopnia szczegółowości i szerokości prawnej regulacji wyborów, ale też od kryteriów i przesłanek wiążących sąd w podejmowaniu decyzji w sprawach wyborczych. Wobec braku wyraźnych kryteriów ustawowych stwierdzania ważności wyborów, Sąd Najwyższy powinien w szerszym niż dotychczas zakresie korzystać z kryteriów zawartych w podstawowych zasadach ustrojowych (na przykład zasada podziału władz) i konstytucyjnych prawach i wolnościach (na przykład prawo udziału w wyborach), które pozwolą na staranne wyważenie interesu publicznego polegającego na przestrzeganiu (przedmiotowego) prawa wyborczego przez organy publiczne i interesu indywidualnego polegającego w szczególności na efektywnym korzystaniu przez obywateli z publicznych praw podmiotowych (wyborczych). Szersze otwarcie się Sądu Najwyższego na zasady i standardy konstytucyjne będzie niewątpliwie sprzyjać wzmożeniu ochrony praw wyborczych obywateli nie tylko poprzez uwzględnienie wpływu naruszeń prawa wyborczego na treść i zakres wykonywanych praw, w szczególności zaś swobodne wykonywanie prawa do udziału w głosowaniu, lecz także — co jest nie mniej ważne — poprzez powstrzymanie się od stwierdzenia nieważności wyborów, jeżeli naruszenia prawa wyborczego nie są naruszeniami rażącymi, tzn. takimi, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Uwzględnienie przez Sąd Najwyższy tych i innych konstytucyjnych standardów, zasad i wartości, w miejsce kryterium wpływu naruszeń prawa wyborczego na wynik wyborów, zapewni bardziej elastyczne i zróżnicowane podejście do naruszeń prawa wyborczego i jego skutków oraz być może sprawi, że krytykowana w piśmiennictwie lakoniczność uzasadnień rozstrzygnięć Sądu Najwyższego podejmowanych w sprawach o podstawowym znaczeniu dla bytu i funkcjonowania demokratycznego państwa, zostanie zastąpiona bardziej obszerną i przekonującą argumentacją prawną.

MISCELLANEA KARNO-WYBORCZE

Prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym definiowane bywa najczęściej jako „ogół przepisów o wyborach”. Na przedmiotowym prawie wyborczym opiera się zaś prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym¹, dzielone na czynne (prawo do wybierania) i bierne (wybieralność). Przepisy prawa wyborczego bazują przede wszystkim na elementach prawa publicznego o charakterze konstytucyjnym i administracyjnym. Normy o charakterze prawno-karnym stanowią zaś, gdy zważyć ów „ogół przepisów o wyborach”, prawdziwy margines. Wprawdzie od momentu, gdy akt wyborczy przestał być postrzegany, także i w praktyce², jako czynność o czysto fasadowym charakterze, nie mogąca mieć większego wpływu na losy kraju i wyłonienie władz nie tylko centralnych, ale nawet i lokalnych, dostrzeżono znaczenie poszerzenia pola kryminalizacji na obszarze prawa wyborczego³. Tym niemniej po dziś dzień owa regulacyjna i dyscyplinująca rola przepisów karnych dotyczących patologicznych zachowań mających związek z wyborami nie jest należycie doceniana. Regulacje ustawowe zawierają w tym zakresie wiele dotkliwych luk, które nie zawsze możliwe są do usunięcia w procesie interpretacji bądź też wymagają one dokonywania wykładni na tyle kreatywnej, że aż budzącej istotne zastrzeżenia. Kolejne tego przykłady można było zaobserwować w trakcie ostatnich wyborów samorządowych. Niniejszy artykuł poświęcony jest właśnie trzem szczegółowym zagadnieniom, które ukazują potrzebę doprecyzowania przepisów w taki sposób, aby sankcjonowanie niektórych wysoce niepożądanych zachowań nie wzbudzało prawniczych sporów i skądinąd całkiem uzasadnionych wątpliwości.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁴, bierne prawo wyborcze (nazywane przez ustawodawcę prawem wybieralności) nie przysługuje osobom karanim za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz takim, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Identyczne

¹ Zob. np. Z. Cybichowski: Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego), Warszawa, b.d.w., t. II, s. 760.

² W teorii bowiem nadawano mu w naszym kraju należyłą rangę nawet w czasach, gdy system monopartyjny i aprobowane przez władze praktyki „cudów nad urną”, czyniły z tego podstawowego prawa obywatelskiego prawdziwą groteskę.

³ Pierwszy zwrócił na to uwagę L. Gardocki: Zagadnienia teorii kryminalizacji, Warszawa 1990, s. 70.

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

ograniczenie prawa wybieralności obowiązuje w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, z uwagi na treść art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵. Niestety, obie ustawy ordynacyjne nie zawierają uregulowań, które pozwoliłyby na w pełni skuteczne przeciwdziałanie kandydowaniu w wyborach osób nie spełniających cenzusu określonego w powyżej wymienionych przepisach. Zgodnie bowiem z art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r., komitet wyborczy, zgłaszający listy kandydatów w wyborach do rady, powinien do każdego zgłoszenia dołączyć — między innymi — oświadczenia poszczególnych kandydatów o posiadaniu biernego prawa wyborczego do danej rady. Kandydat składający takie oświadczenie zawiera w nim więc jednocześnie swoją deklarację co do faktu niekaralności oraz co do faktu nieistnienia prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przezeń przestępstwa umyślnego ściągane go z oskarżenia publicznego. Podobne rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., określając w art. 8 ust. 2 pkt 1 rodzaje oświadczeń, które winien złożyć kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed zgłoszeniem jego kandydatury przez partię polityczną, koalicję partii politycznych, stowarzyszenie, organizację społeczną lub komitet wyborczy wyborców. Ustawodawca wykazał przy tym, jak należy sądzić, nadmiar optymizmu, zakładając prawdomówność i dobrą wolę kandydatów składających takie oświadczenia. W obu ustawach nie przewidziano bowiem ani możliwości odebrania od kandydata na radnego albo na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) takiego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, ani nawet uprzedzenia składającego takie oświadczenie o skutkach prawno-karnych złożenia fałszywego oświadczenia. Do Państwowej Komisji Wyborczej napływały od komisarzy wyborczych oraz od członków terytorialnych komisji wyborczych liczne niepokojące sygnały, iż ci z kolei otrzymują czy to w formie anonimów, czy to w formie jawnych skarg obywateli, informacje, że zachodzi podejrzenie składania przez kandydatów oświadczeń nieprawdziwych. Rzecz jasna, że Państwowa Komisja Wyborcza władna była starać się zapobiec tego typu patologiom tylko w drodze podjęcia takich kroków, które pozostawały w granicach jej ustawowych kompetencji. W wydanych wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych⁶ wskazała więc, że co prawda, w związku z treścią ustawy, komisje zobowiązane są przyjmować założenie, iż złożone przez kandydata oświadczenie o posiadaniu prawa wybieralności stanowi wiarygodny dowód uprawniający do kandydowania. Tym niemniej, w przypadku podjęcia w tym zakresie uzasadnionych wątpliwości komisja ma prawo, a nawet obowiązek, skierowania na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym⁷ zapytania w sprawie karalności kandydata, co do którego zaistniało podejrzenie, że złożył on oświadczenie nieprawdziwe. Zapytanie kieruje się do właściwego miejscowo punktu informacyjnego Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, w trybie i w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 listopada 2003 r. w sprawie udzielania informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych na podstawie danych zgromadzonych

⁵ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

⁶ Zob. uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych dotyczących wykonywania zadań do dnia głosowania w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 12 listopada 2006 r., opublik. w MP z dnia 6 października 2006 r., Nr 68, poz. 700.

⁷ Dz. U. Nr 50, poz. 580, z późn. zm.

⁸ Dz. U. Nr 198, poz. 1930, z późn. zm. Komisja jest przy tym zwolniona od uiszczenia opłaty za wydanie z Rejestru informacji, z uwagi na treść art. 24 ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym.

w Krajowym Rejestrze Karnym⁸. Rekomendując taki sposób postępowania wskazano, że w przypadku otrzymania informacji potwierdzającej karalność kandydata, komisja odmawia przyjęcia zgłoszenia tej kandydatury. Niestety, także możliwość „uruchomienia” przez terytorialne komisje wyborcze owej ścieżki weryfikacyjnej nie powstrzymała szeregu kandydatów od składania oświadczeń nie odpowiadających prawdzie. Powstało zatem zagadnienie, czy i ewentualnie jakie konsekwencje prawno-karne powinny zostać wyciągnięte wobec osób składających takie nieprawdziwe oświadczenia. Terytorialne komisje wyborcze, wskazując jako podstawę prawną swego działania art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego, powiadamiały zatem właściwe prokuratury rejonowe o fakcie złożenia takich oświadczeń, przesyłając organom ścigania kserokopie dokumentów, którymi same dysponowały. Dalsze decyzje, podejmowane w tego typu sprawach przez organy ścigania, upoważniają do sformułowania wniosku o potrzebie wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych, albowiem obowiązujący *de lege lata* stan prawny nie zapewnia wystarczających mechanizmów mogących zapobiegać nagannym zachowaniom polegającym na składaniu nieprawdziwych oświadczeń. Z zupełnie oczywistych przyczyn zachowań takich nie można ścigać jako występków określonych w art. 233 § 6 Kodeksu karnego, także i w wypadkach, w których brak jest jakichkolwiek wątpliwości dowodowych, iż kandydat świadomie złożył nieprawdziwe oświadczenie co do tak istotnego faktu, jak niekaralność, a więc że jego oświadczenie było nie tylko obiektywnie, ale także i subiektywnie nieprawdziwe, czyli wręcz fałszywe. Co prawda przepisy § 1—3 oraz 5 artykułu 233 k.k., przewidujące karalność tzw. fałszywych zeznań, stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie⁹, a nadto oświadczenie takie niewątpliwie służy za istotny dowód w procedurach przed organami wyborczymi, a więc w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustaw, tym niemniej uznaniu zachowania za wypełniające znamiona występków stoi na przeszkodzie treść art. 233 § 6 k.k. *in fine*. Jak już wyżej bowiem wspomniano, przepisy obu ustaw ordynacyjnych nie przewidują możliwości odebrania takiego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, a taki właśnie warunek sformułowany został we wskazanym wyżej przepisie obowiązującego Kodeksu karnego.

Skoro nie można było zakwalifikować opisanego wyżej zachowania jako czynu wypełniającego ustawowe znamiona czynu zabronionego określonego w art. 233 § 6 k.k., to nasuwała się naturalna pokusa poszukiwań innej alternatywy subsumcyjnej, tym razem związanej z tym przedmiotem ochrony, który przyświecał konstruowaniu ustawowych znamion czynu opisanego w art. 248 k.k. Tym bardziej, że taka właśnie ścieżka poszukiwań została już przetarta w trakcie i po wyborach z 2004 roku do Parlamentu Europejskiego, z uwagi na treść art. 9 i art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. — Ordynacja Wybor-

⁹ Tak więc na gruncie art. 233 § 6 k.k. z 1997 r., odmiennie niż na gruncie art. 247 k.k. z 1969 r., przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia nie tylko w wypowiedziach składanych w charakterze świadka, ale także na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zdaniem niektórych, zmiana w zakresie odpowiedzialności za fałszywe zeznania, rozszerzająca możliwość stosowania art. 247 k.k. na niektóre sytuacje składania „oświadczeń”, nastąpiła zresztą już wcześniej, a mianowicie po wejściu w życie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 33, poz. 186, kiedy to do art. 75 k.p.a. dodano § 2, stwierdzający, że „jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zawiadomienia właściwego organu administracji, organ administracji państwowej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania” (zob. np. glosy do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1994 r., WR 20/94, autorstwa L. Gardockiego w „Palestrze” z 1994 r., Nr 12, s. 181, R.A. Stefańskiego w „Przeglądzie Sądowym” z 1995 r., Nr 1, s. 99 oraz M. Rodzyńkiewicz w „Wojskowym Przeglądzie Prawniczym” z 1994 r., Nr 3—4, s. 103).

cza do Parlamentu Europejskiego¹⁰, które przewidują także w tych wyborach cenzus niekaralności oraz składanie przez kandydata oświadczenia w kwestii posiadania prawa wybieralności oraz w związku z brakiem możliwości, również pod rządami tej ordynacji, odebrania tego oświadczenia w warunkach odpowiadających treści art. 233 § 6 k.k. *in fine*. Wówczas to w paru przypadkach prokuratorzy, a po wniesieniu aktów oskarżenia także i sądy, przyjęły, że kandydat, który własnoręcznie wypełnia i składa oświadczenie o swej niekaralności, używa podstępnie nie ujawniając informacji o zapadłych wobec niego prawomocnych wyrokach dotyczących przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego, a ponieważ czyni to w celu nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących, wiedząc, iż przyznanie się do karalności oznaczałoby niemożliwość wzięcia udziału w wyborach, w rezultacie wypełnia ustawowe znamiona występku stypizowanego w art. 248 pkt 2 k.k.¹¹. Jednakże taka linia rozumowania budziła liczne wątpliwości, w wyniku których po wyborach samorządowych z 2006 r. prokuratorzy odmawiali wszczęcia postępowania lub umarzali postępowania już wszczęte¹², pomimo wskazywania przez terytorialne komisje wyborcze w pismach noszących charakter zawiadomień o przestępstwie właśnie na treść przepisu art. 248 pkt 2 k.p.k. oraz na precedensowe orzeczenia zapadłe w związku z wyborami w 2004 roku. Wątpliwości te nie były pozbawione podstaw. Zaaprobowanie tej ostatniej alternatywy subsumcyjnej wymaga bowiem przyjęcia dwóch założeń. Po pierwsze, że czyn zabroniony stypizowany w art. 248 pkt 2 k.k., stanowi tzw. przestępstwo powszechne, nie zaś przestępstwo indywidualne. Po drugie, że działanie polegające na przedłożeniu nieprawdziwego oświadczenia o karalności jest działaniem „podstępnym”. Oba te założenia są zaś dyskusyjne. Spośród komentatorów kompleksu „wyborczego” przepisów Kodeksu karnego, większość analizując znamiona podmiotu przestępstwa określonego w art. 248 pkt 2 k.k. wyraża opinię właśnie o tym, że ma ono charakter przestępstwa indywidualnego. M. Szewczyk¹³ opowiada się za tym wyraźnie, stwierdzając że — Jej zdaniem — „z treści pkt. 1 i 2 tego przepisu wynika (...), że sprawcami tych jego postaci mogą być jedynie osoby, do których kompetencji należy sporządzanie listy kandydatów w wyborach, o których w art. 248 k.k. mowa, i listy wyborców”. Również W. Kozielowicz¹⁴ oraz O. Górniok¹⁵ zdają się, aczkolwiek już nie tak jednoznacznie, optować za tym poglądem, albowiem podkreślają, że większość z wymienionych w przepisie art. 248 k.k. sposobów działania sprawcy „może być podjęta tylko przez osoby, którym powierzono określone zadania w procesie wyborów czy referendum”, zaś W. Kozielowicz przytacza nadto zapatrywanie M. Szew-

¹⁰ Po wejściu w życie zmiany dokonanej ustawą z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów — Dz. U. Nr 218, poz. 1592, to jest od dnia 15 marca 2007 r., chodzi nie o art. 9, ale o art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. — Ordynacja Wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

¹¹ Tak np. zakwalifikował to zachowanie Sąd Rejonowy w Olsztynie w wyroku z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt VII K 1451/04, zaś Sąd Okręgowy w Olsztynie w wyroku z dnia 15 września 2005 r., sygn. akt VII Ka 946/05, rozstrzygnięcie to w pełni zaaprobował, nie tylko utrzymując orzeczenie sądu a quo w mocy, ale wręcz uznając apelację wniesioną przez oskarżonego za „oczywiście bezzasadną”.

¹² Przykładowo wskazać tu można na postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej w Szamotułach z dnia 28 grudnia 2006 r., wydane w sprawie o sygn. Ds. 3615/06, czy postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej w Mrągowie z dnia 28 grudnia 2006 r., wydane w sprawie o sygn. KR-6651/06, zatwierdzające wcześniejsze orzeczenie wydane przez organ Policji w dniu 18 grudnia 2006 r.

¹³ M. Szewczyk (w:) A. Zoll (red.): Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, tom II, wyd. II, Kraków 2006, s. 1106.

¹⁴ W. Kozielowicz (w:) A. Wąsek (red.): Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, tom II, wyd. III, Warszawa 2006, s. 353.

¹⁵ O. Górniok (w:) O. Górniok, S. Hoc, S. Przyjemski: Kodeks karny. Komentarz, Gdańsk 1999, s. 289.

czyk, wyrażone już w I wydaniu komentarza „krakowskiego”¹⁶. R. Góral¹⁷ przyjmuje, że przestępstwo to jest przestępstwem powszechnym, skoro stwierdza, że jego podmiotem „może być właściwie każdy”, chociaż słówko „właściwie” należy w tym kontekście rozumieć jako wyraz pewnych zastrzeżeń, których Autor, niestety, bliżej nie wyjaśnia. M. Budyn-Kulik¹⁸ uznaje, że „w odniesieniu do zachowań opisanych w pkt 1, 4, 5 i 6 można je uznać za indywidualne co do czynu”, co nakazywałoby w zakresie punktu drugiego traktować je jako powszechne, ale zaraz w następnym zdaniu wykazuje brak konsekwencji stwierdzając, iż „popęłnić je może w zasadzie każdy, ale tylko wówczas, gdy pełni funkcje umożliwiające mu realizację znamion ustawowych (np. członek komisji wyborczej)” i odwołując się do zacytowanych już poglądów M. Szewczyk i W. Koziulewicz. Jedynie A. Marek¹⁹ wyraźnie optuje za poglądem przeciwnym, stwierdzając kategorycznie, że „podmiotem omawianych przestępstw może być każdy, nie tylko członkowie komisji wyborczych”. Spośród zapatrywań wyrażonych poza komentarzami, zwrócić należy uwagę na twierdzenie B. Kurzępy²⁰, iż sprawcą przestępstwa określonego w art. 248 pkt 2 k.k. może być każdy (przestępstwo powszechne), gdyż osoba sporządzająca listy wyborcze jest jedynie podmiotem przestępnych zabiegów sprawcy, o których rzeczywistej treści nic nie wie. Zdaniem autora niniejszego opracowania, rację należałoby przyznać A. Markowi oraz B. Kurzępie, albowiem z treści punktu drugiego artykułu 248 k.k. — który powinien być interpretowany w ścisłym powiązaniu z tzw. „głową” tego przepisu, operującą charakterystycznym dla przestępstw powszechnych określnikiem „kto” oraz dookreślnikiem „w związku z wyborami (...) lub referendum”, nie precyzującym kręgu osób, a jedynie kontekst sytuacyjny działania — bynajmniej nie wynika intencja ustawodawcy zawężenia kręgu podmiotów, a więc ustanowienia typu przestępstwa indywidualnego. Ważniejsze jest jednak to, że gdy przedstawiciel organów ścigania lub sędzia orzekający podzieli zapatrywania nie autora tego artykułu, ale opinię większości komentatorów, a więc przyjmie indywidualny charakter analizowanego tu typu czynu, wówczas brak będzie podstaw do subsumowania zachowania kandydata, polegającego na podaniu nieprawdziwych danych co do jego karalności, także jako występku z art. 248 pkt 2 k.k. Co więcej, jeśli nawet konkretny prokurator (sąd) przyjmie pogląd o charakterze powszechnym tego występku, pozostanie zagadnienie wykazania, że działanie takiego kandydata można *in concreto* uznać za „użycie podstępów”. To ostatnie pojęcie, zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej, sprzeciwiającej się nadawaniu tego samego znaczenia różnym zwrotom użytym przez ustawodawcę, nie może być utożsamiane po prostu z wprowadzeniem organów wyborczych w błąd. Zgodnie zatem z przyjmowanym w orzecznictwie poglądem, podstępem jest „kwalifikowane” wprowadzenie w błąd, to jest użycie takich środków wprowadzenia w błąd, iż „...przy użyciu przeciętnej uwagi z błędnego mniemania wyjść nie można”²¹. W tym kontekście zrodzić się może zatem pytanie szczególnie aktualne w obecnej dobie rozwoju środków technicznych zasięgnięcia informacji, czy za „użycie podstępów” można zakwalifikować zachowanie, które może być w niezawodny, a nadto bardzo szybki i prosty sposób zdemaskowane przez terytorialną komisję wyborczą, w drodze zasięgnięcia informacji z Krajowego Rejestru Karnego.

¹⁶ M. Szewczyk (w:) A. Zoll (red.): Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, tom II, Kraków 1999, s. 868—869.

¹⁷ R. Góral: Kodeks karny. Praktyczny komentarz z orzecznictwem, wyd. IV, Warszawa 2005, s. 410.

¹⁸ M. Budyn-Kulik (w:) M. Mozgawa (red.): Kodeks karny. Praktyczny komentarz, Kraków 2006, s. 476.

¹⁹ A. Marek: Kodeks karny. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2006, s. 455.

²⁰ B. Kurzępa: Podstęp w prawie karnym materialnym (w:) Prokurator 2001, Nr 2—3, s. 65—65.

²¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 1957 r., III K 421/57, OSNPG 1958, z. 3, poz. 119.

Uwzględnienie powyższych wątpliwości prowadzi do, sygnalizowanej już w niniejszym artykule, potrzeby dokonania zmian legislacyjnych. Dostrzeżono ją już w trakcie prac Sejmu IV kadencji, gdy zgłoszona została idea „wygaszania” mandatu posłów i senatorów w związku ze skazaniem za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, a także — w myśl niektórych projektów — w związku z ujawnieniem się już po dokonaniu wyboru, iż osoba wybrana nie posiadała prawa wybieralności w dniu wyborów²². Opracowanie niniejsze abstrahuje całkowicie od aksjologicznego uzasadnienia potrzeby zrównania cenzusu niekaralności posłów i senatorów w obu izbach parlamentu krajowego z takim samym, istniejącym już, cenzusem niekaralności polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego oraz cenzusem niekaralności radnych poszczególnych szczebli samorządu, od konieczności powiązania w tym zakresie zwykłych zmian ustawowych ze zmianą w ustawie zasadniczej²³, oraz od problemu, czy możliwe jest wygaszanie mandatu w trakcie kadencji²⁴. Każde z powyższych zagadnień zasługuje na odrębne, obszerne studium, i niepoważne byłoby formułowanie w tym zakresie uwag o charakterze przyczynkarskim, niejako na marginesie omówienia problemu o wiele węższym charakterze. W tym wąskim, omawianym w niniejszym artykule, kontekście, interesujące jest zaś to, że potrzeba dokonania swoistego „zabezpieczenia” składania prawdziwych oświadczeń — w kwestii karalności — przez kandydatów na parlamentarzystów i radnych, dostrzeżona i doceniona została tylko w jednym z projektów, w którym zaproponowano dokonanie w ordynacji wyborczej do Sejmu RP między innymi zmiany²⁵ polegającej na dodaniu w art. 144 (po ustępie 5) ustępu 5a w brzmieniu: „5a. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu, o którym mowa w ust. 5 pkt 2a powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego”, przy czym tej zmianie towarzyszyć miała nowe-

²² Zob. wniesione przez różne grupy posłów poselskie projekty zmiany ustaw, poświęcone tej samej tematyce, a różniące się zakresem proponowanych zmian i szczegółami technicznymi postulowanych rozwiązań, zawarte w drukach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji: Nr 3133 z dnia 14 lipca 2004 r. — o zmianie ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Nr 3134 z dnia 16 lipca 2004 r. — o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wraz z autopoprawką zawartą w druku Nr 3134-A z dnia 29 lipca 2004 r., Nr 3137 z dnia 15 lipca 2004 r. — o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Nr 3176 z dnia 21 lipca 2004 r. — o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i o zmianie niektórych innych ustaw, a także zawarty w druku Nr 3132 z dnia 14 lipca 2004 r. poselski projekt zmiany uchwały Sejmu RP — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.

²³ Co w szczególności sposób dostrzeżone zostało już w trakcie prac Sejmu V kadencji — zob. projekt poselski z dnia 12 grudnia 2006 r. — o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. — druk Nr 1302, a także uzasadnienie poselskiego projektu z dnia 17 kwietnia 2007 r. — o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw — druk Nr 1855 z dnia 17 kwietnia 2007 r.

²⁴ Wszystkim tym tematami poświęcone są np. bardzo interesujące opinie, opracowane na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu, zarówno w sprawie zgodności z Konstytucją RP dopuszczalności ograniczenia biernego prawa wyborczego (ekspertyza prof. dr hab. M. Granata z dnia 8 września 2004 r., ekspertyza prof. dr hab. P. Sarneckiego z dnia 8 września 2004 r. oraz ekspertyza prof. dr hab. J. Warylewskiego z dnia 27 grudnia 2004 r.), jak i spójności proponowanych zmian z punktu widzenia systemu prawa karnego (ekspertyza prof. dr hab. T. Bojarskiego z dnia 29 listopada 2004 r. oraz ekspertyzy sędziego Sądu Najwyższego W. Kozielewicz z dnia 8 grudnia 2004 r. i z dnia 24 marca 2005 r.), dostępne na stronie internetowej Sejmu RP.

²⁵ Zob. art. 1 pkt 2 projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i o zmianie niektórych innych ustaw, druk Nr 3176 Sejmu RP IV kadencji.

lizacja wcześniejszych partii tego samego przepisu, polegająca na dodaniu w ustępie 5, poświęconym wymienieniu dokumentów, które winny być dołączone do zgłoszenia każdej listy, dwóch punktów, a mianowicie 2a i 2b w brzmieniu: „2a) oświadczenie kandydata o posiadaniu prawa wybieralności, o którym mowa w art. 131, oświadczenie kandydat opatruje datą i własnoręcznym podpisem”, „2b) informację z Krajowego Rejestru Karnego o osobie kandydata wydaną nie wcześniej niż miesiąc przed dniem zgłoszenia listy”. Konsekwentnie, zaproponowano dokonanie paralelnych zmian w innych ustawach ordynacyjnych²⁶, a nadto dodanie w ustawie z dnia 24 maja 2000 r o Krajowym Rejestrze Karnym²⁷ przepisów umożliwiających „egzekutywę” wymogów przewidzianych w ustawach wyborczych²⁸. Jeden z ekspertów zwrócił uwagę, że zamierzony efekt można byłoby osiągnąć także w inny sposób. Bądź to przez dodanie do poszczególnych ustaw ordynacyjnych przepisów karnych, statuujących nowe, odrębne typy przestępstw, w formule: „Kto składa nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w art. XYZ, podlega karze pozbawienia wolności do lat X”. Bądź to przez wpisanie do każdej z ordynacji wyborczych, w przepisie nakładającym na kandydata obowiązek złożenia oświadczenia w przedmiocie karalności (ewentualnie pojętej „szeroko”, tzn. dotyczącej także wyroków umarzających warunkowo postępowanie w sprawach popełnienia przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego²⁹), sformułowania o treści — przykładowo: „Oświadczenie to składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania”, a we wzorze formularza oświadczenia — zawarcie pouczenia o treści — przykładowo: „Powyższe oświadczenie składam świadom (a), iż na podstawie art. 233 § 1 k.k. za podanie nieprawdy lub zatajenie

²⁶ Poprzez dodanie przepisów art. 6a oraz 41 ust. 2a i 2b w ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dodanie przepisów art. 99 ust. 2b i 2c w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, dodanie przepisów art. 8 ust. 2 pkt 1a oraz art. 8 ust. 4 w ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, zmodyfikowanie brzmienia art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 i dodanie art. 64 ust. 3a w ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego — zob. art. 2 pkt 1 i 2, art. 3 pkt 1, art. 5 pkt 2, art. 6 pkt 2 projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i o zmianie niektórych innych ustaw, druk Nr 3176 Sejmu RP IV kadencji.

²⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 580 z późn. zm.

²⁸ Zob. projektowane dodanie w art. 6 ust. 1 ustawy o KRS punktów 6a i 6b — przewidziane w art. 4 projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i o zmianie niektórych innych ustaw, druk Nr 3176 Sejmu RP IV kadencji.

²⁹ Na marginesie, albowiem zagadnienie to stanowi także odrębny wątek tematyczny, wskazać należy, że w wymienionych wyżej projektach zmian, brak było konsekwencji co do zrównania sytuacji posłów i senatorów z osobami kandydującymi w pozostałych wyborach, gdy idzie o traktowanie prawomocnych wyroków warunkowo umarzających postępowanie w sprawie popełnienia występku umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego, jako okoliczności ograniczającej bierne prawo wyborcze. Próbę uporządkowania materii podjęto dopiero w poselskim projekcie zmian ustawowych, zawartym w druku Nr 1855 Sejmu V kadencji. Jednakże proponowane tam z kolei rozwiązania, co prawda zmierzają do zrównania standardów, ale w drodze ich zaniżenia w ordynacjach „samorządowych”, a nie w drodze implementacji wyższego (a więc obejmującego także wyroki warunkowo umarzające postępowanie) standardu w ordynacjach parlamentarnych, co nie może być ocenione pozytywnie. Po drugie, rozwiązania proponowane w druku Nr 1855 stoją w sprzeczności ze standardem przewidzianym w poselskim projekcie zmiany treści art. 99 Konstytucji RP, zawartym w druku Nr 1302 (nie tylko w aspekcie proponowanej treści art. 99 ust. 3 pkt 2, ale także — w pewnym zakresie — i art. 99 ust. 3 pkt 1, który nie przewiduje ograniczenia jedynie do wypadków, gdy „czyn objęty wyrokiem jest ustawowo zagrożony karą pozbawienia wolności”, jak konsekwentnie przyjęto to w projekcie zmian zawartym w druku Nr 1855). Jest zaś rzeczą oczywistą, że w ustawach zwykłych nie byłoby możliwe przyjęcie standardu niższego od tego, który wyznaczałaby, po dokonaniu ewentualnych zmian, ustawa zasadnicza.

prawdy grozi kara pozbawienia wolności³⁰. Osobiście, tę ostatnią drogę uważam za najbardziej prawidłową z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Prace nad tymi projektami zmian nie zostały zakończone w trakcie trwania IV kadencji Sejmu i, zgodnie z zasadą dyskontynuacji, powrót do tej tematyki zależny był od zgłoszenia nowego projektu do łaski marszałkowskiej Sejmu V kadencji. Tuż przed złożeniem niniejszego artykułu do druku projekt taki pojawił się na stronie internetowej Sejmu³¹. W szczególności jest on zbliżony³² do tego, który figurował w druku Nr 3176 Sejmu IV kadencji i został omówiony powyżej. Nie obejmuje jednak swym zakresem zmian w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ogranicza kategorię przestępstw umyślnych redukujących bierne prawo wyborcze do tych typów, które są ustawowo zagrożone karą pozbawienia wolności i eliminuje, jako przeszkodę w prawie wybieralności określonej osoby, fakt wydania wobec niej wyroku warunkowo umarzającego postępowanie³³.

Drobnym, ale kłopotliwym problemem, który wyłonił się w trakcie samorządowej kampanii wyborczej w 2006 r., było określenie tego, po jakim okresie czasu osoba, wobec której warunkowo umorzono postępowanie karne o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, ma prawo nieujawniania tego faktu, a także to, z jakim momentem odzyskuje ona bierne prawo wyborcze pomimo popełnienia w przeszłości takiego przestępstwa i wydania wobec niej postanowienia warunkowo umarzającego postępowanie. Źródłem kłopotów natury prawnej była typowa „niedoróbka” legislacyjna³⁴, która przytrafiła się ustawodawcy kilka lat wcześniej, przy pracach nad ustawą z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym³⁵. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, do Krajowego Rejestru Karnego wpisuje się także informacje o osobach, przeciwko którym prawomocnie warunkowo umorzono postępowanie karne w sprawach o przestępstwa lub

³⁰ Zob. s. 6 maszynopisu ekspertyzy sędziego Sądu Najwyższego W. Kozielowicza z dnia 8 grudnia 2004 r., o której mowa była już w przypisie 24.

³¹ Zob. <http://orka.sejm.gov.pl>. Jest to poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw — druk Nr 1855 z dnia 17 kwietnia 2007 r.

³² Por. rozwiązania proponowane w art. 1 pkt 2, art. 2 pkt 2, art. 3 pkt 2, art. 4 pkt 2 lit. c i w art. 5 projektu poselskiego zawartego w druku Nr 1855 Sejmu RP V kadencji ze zmianami z projektu poselskiego zawartego w druku Nr 3176 Sejmu RP IV kadencji, wskazanymi w przypisie 25 i 26 niniejszego opracowania.

³³ Zob. rozwiązania proponowane w art. 1 pkt 1, art. 2 pkt 1, art. 3 pkt 1 oraz art. 4 pkt 1 projektu poselskiego, zawartego w druku Nr 1855 Sejmu RP V kadencji. Krótkie uwagi, odzwierciedlające osobiste stanowisko autora niniejszego artykułu wobec tego typu „redukcji”, przedstawiłem w drugiej części przypisu 29.

³⁴ O tym, że mamy do czynienia z typowym „zapomnieniem” legislacyjnym, najlepiej świadczy fakt, że do momentu wejścia w życie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym tożsamy układ sytuacyjny znajdował swe satysfakcjonujące rozwiązanie, aczkolwiek nie w przepisach rangi ustawowej. W rozporządzeniu Ministrów Sprawiedliwości i Obrony Narodowej z dnia 30 sierpnia 1993 r. w sprawie prowadzenia rejestru osób prawomocnie skazanych, udzielania informacji z rejestru oraz trybu zbierania danych w postępowaniu karnym dotyczących tych osób (Dz. U. Nr 82, poz. 388), w § 9 ust. 2, przewidziano bowiem precyzyjnie to, że „Kartę karną zawierającą informację o warunkowym umorzeniu postępowania usuwa się z rejestru po upływie trzech miesięcy od zakończenia okresu próby”. Inną sprawą jest to, że zaniedbano także i nowelizacji tego ostatniego przepisu w dacie wejścia w życie nowego Kodeksu karnego, który w art. 68 § 4 przedłużał swoisty okres „ochronny” do 6 miesięcy, a dotychczasowa treść przepisu rozporządzenia dostosowana była do 3-miesięcznego okresu „ochronnego” przewidzianego w art. 29 § 3 Kodeksu karnego z 1969 r.

³⁵ Dz. U. Nr 50, poz. 580, z późn. zm. — ustawa ta weszła w życie w dniu 21 czerwca 2001 r.

przestępstwa skarbowe. Z przepisów prawa karnego materialnego wynika w sposób oczywisty to, że postępowanie karne umarza się warunkowo na okres próby, który wynosi od roku do 2 lat i biegnie od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 67 § 1 k.k.) oraz to, że sąd podejmuje postępowanie obligatoryjnie (art. 68 § 1 k.k.) lub fakultatywnie (art. 68 § 2 lub 3 k.k.) jedynie w wypadku spełnienia przesłanek przewidzianych w ustawie, a także to, że może to uczynić jedynie w ciągu 6 miesięcy od zakończenia okresu próby (art. 68 § 4 k.k.). Zasadny jest zatem wniosek, że po upływie wskazanych wyżej terminów warunkowe umorzenie staje się bezwarunkowe, a informacji o rozstrzygnięciach o tym ostatnim charakterze nie wpisuje się do Rejestru³⁶. W konsekwencji, po pomyślnym upływie okresu próby i okresu oznaczonego w art. 68 § 4 k.k. wpis taki staje się bezprzedmiotowy³⁷. Sęk w tym, że bezprzedmiotowość, czy też niecelowość dokonania wpisu nie są, same przez się, przesłankami usunięcia informacji już wpisanej do Rejestru. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy o KRS, dane osobowe oraz dane o podmiotach zbiorowych zgromadzone w Rejestrze nie mogą być z niego usunięte, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przesłanki takiego usunięcia są wymienione w szeregu punktach przepisu art. 14 ustawy o KRS, ale żaden z nich nie traktuje o upływie okresu próby przewidzianej w wypadku warunkowego umorzenia postępowania, powiększonego o okres „ochronny”, wyznaczony w art. 68 § 4 k.k. Nie może stanowić w tym wypadku przesłanki usunięcia wpisu w Rejestrze także podstawowa przyczyna, o której mowa jest w art. 14 ust. 1 ustawy, to jest instytucja zatarcia skazania, unormowana w Rozdziale XII Kodeksu karnego, bowiem warunkowe umorzenie postępowania bez wątplenia skazaniem nie jest. Tak więc zapisy pomimo upływu okresu próby, powiększonego o 6 miesięcy, o których mowa w art. 68 § 4 k.k., w najlepsze w Krajowym Rejestrze Karnym figurowały i osoby takie, kandydujące w wyborach samorządowych, były „wykazywane” przez Rejestr — w wypadku zażądania danych przez terenowe komisje wyborcze — jako teoretycznie nie spełniające wymogu określonego w art. 7 ust. 2 pkt 2 oraz w art. 3 ust. 2 wskazywanych już w niniejszym artykule ustaw ordynacyjnych. Stan taki zasadnie wywoływał liczne wątpliwości nie tylko organów wyborczych niższych szczebli i przedstawicieli komitetów wyborczych, kierujących do Państwowej Komisji Wyborczej pytania w przedmiocie prawa wybieralności. Stanowił on także asumpt do zwrócenia się do Państwowej Komisji Wyborczej przez jednego z posłów³⁸, w trybie art. 19 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³⁹, z prośbą o informację o zasadach stosowania przepisów dotyczących wyborów do organów samorządu terytorialnego. Ponieważ sytuacja była paradoksalna i literalne stosowanie przepisów ustawy prowadziło do jawnie niesprawiedliwego i społecznie trudnego do zaakceptowania rezultatu, to jest do postawienia w gorszej sytuacji osób wobec których jedynie warunkowo umorzono postępowanie, w porównaniu z osobami skazanymi (często za taki sam typ występkę) — Państwowa Komisja Wyborcza zalecała stosowanie kreatywnej wykładni, którą chcieliśmy widzieć jako pozostającą jeszcze w granicach akceptowanej wykładni funkcjonalnej. Proponowaliśmy zatem komisjom terytorialnym, aby upływ okresu próby przy warunkowym umorzeniu oraz okresu, o którym mowa w art. 68 § 4 k.k., traktowany był na równi z upływem okresu próby i okresu „ochronnego” przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary w wyrokach skazujących (art. 75 § 4 k.k.),

³⁶ Z wyjątkiem umorzenia postępowania na podstawie amnestii — art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o KRK oraz niektórych wypadków zastosowania środków zabezpieczających — art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o KRK.

³⁷ Por. M. Hudzik: Krajowy Rejestr Karny: problemy z warunkowym umorzeniem (w:) Rzeczpospolita Nr 47 (7644) z 24—25 lutego 2007 r., C4.

³⁸ Pismo posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, pana Jerzego Budnika, z dnia 24 lipca 2006 r., sprawa numer ZPOW — 703-71/06.

³⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z późn. zm.

a w konsekwencji, aby poprzez analogię do zatarcia skazania przy innej instytucji o charakterze probacyjnym, znanej polskiemu ustawodawstwu, to jest właśnie przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary (art. 76 § 1 i 2 k.k. i art. 107 § 6 k.k.), osoby takie były zrównane — w zakresie przepisów ordynacji, dotyczących biernego prawa wyborczego — z osobami, których karty powinny być usunięte z Krajowego Rejestru Karnego z powodu zatarcia skazania. Mamy nadzieję, że intencja zapobieżenia temu, iż w krystalicznej wręcz formie zmaterializuje się sytuacja opisywana w łacińskiej paremii *summus ius summa iniuria*⁴⁰, usprawiedliwia nasze wysiłki interpretacyjne. Jednocześnie mieliśmy świadomość tego, że prawdziwie satysfakcjonujące rozwiązanie może być osiągnięte jedynie w drodze nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, czemu daliśmy wyraz w postulatach formułowanych *de lege ferenda*. Z prawdziwą zatem przyjemnością stwierdziłem tuż przed złożeniem niniejszego opracowania do druku, że na stronie internetowej Sejmu RP⁴¹ pojawiła się informacja o wpłynięciu do łaski marszałkowskiej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym⁴², w którym w art. 1 pkt b zaproponowano zmianę art. 14 tejże ustawy, poprzez dodanie doń ustępu 1a w brzmieniu: „Dane osobowe osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2, usuwa się z Rejestru po upływie terminu określonego w art. 68 § 4 Kodeksu karnego, a ponadto po otrzymaniu zawiadomienia o podjęciu warunkowo umorzonego postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe”, i że projektowi temu bez zbędnej zwłoki⁴³ nadano stosowny bieg⁴⁴.

Jeśli uwzględnić statystykę sądową, jedną z najczęstszych przyczyn skazań (warunkowych umorzeń) stanowi przypisanie sprawcy popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Warto zatem poświęcić nieco uwagi następującemu zagadnieniu: skazania (lub warunkowe umorzenia postępowania) za które to z przestępstw związanych z uczestnictwem w ruchu drogowym powodują skutki określone w art. 190 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. oraz w art. 26 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. Jak dowiodła tego praktyka, rodzą się bowiem w tym zakresie kontrowersje przy podejmowaniu przez rady stosownych uchwał. Nie może budzić wątpliwości to, że umyślnymi przestępstwami ściganymi z oskarżenia publicznego są występki stypizowane w art. 173 § 1 (także w wypadku następstw określonych w § 3) k.k., art. 174 § 1 k.k., art. 175 § 1 k.k., art. 179 k.k. i w art. 180 k.k. Przestępstwami umyślnymi są też wprowadzone do polskiego ustawodawstwa od dnia 15 grudnia 2000 r.⁴⁵ dwa typy występków tzw. *drunk driving*, określone w art. 178a § 1 i § 2 k.k. Nie może też budzić najmniejszych wątpliwości to, że z kolei występki stypizowane w art. 173 § 2 (także w wypadku następstw określonych w § 4) k.k. oraz w art. 174 § 2 k.k. są typowe

⁴⁰ Zbyt surowe (dosłowne) stosowanie litery prawa prowadzi do niesprawiedliwości.

⁴¹ Zob. <http://orka.sejm.gov.pl>.

⁴² Druk Nr 1850 Sejmu V kadencji z dnia 11 czerwca 2007 r.

⁴³ W dniu 15 czerwca 2007 r. został on skierowany do I czytania w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

⁴⁴ Chciałoby się rzec: lepiej późno niż wcale. Ciekawostką jest bowiem to, że przepisy ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym były nowelizowane już 8 razy, w tym zmianom podlegał także i art. 14 tej ustawy (ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz. U. Nr 197, poz. 1661), tyle tylko, że nie w newralgicznej, omawianej w niniejszym opracowaniu kwestii.

⁴⁵ Zob. art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy — Kodeks karny, Dz. U. Nr 48, poz. 548.

wymi przestępstwami nieumyślnymi. Nie sprawiała też kłopotu właściwym organom samorządu i terenowym komisjom wyborczym ocena charakteru występku określonego w art. 177 § 1 (także przy zaistnieniu następstw określonych w § 2) k.k., ale jedynie wówczas, gdy zarówno samo spowodowanie wypadku, jak i naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu, następowało nieumyślnie. W praktyce wyborczej szczególnych kłopotów nastroczały jednak sytuacje, w których sprawcy przypisano popełnienie występku z art. 177 § 1 (lub § 2) k.k., a sąd ustalił, że zasady bezpieczeństwa w ruchu zostały przezeń naruszone umyślnie. Typowym przykładem było naruszenie zasady trzeźwości, które to sytuacje traktowane były przez niektóre rady jako popełnienie przestępstwa „z winy kombinowanej” i traktowane jako przestępstwa umyślne⁴⁶. Należy zatem, w iście telegraficznym skrócie, wyjaśnić nieporozumienie tkwiące w takim sposobie rozumowania. Po pierwsze, istota klasycznej winy kombinowanej sprowadzała się do tego, że sprawca przestępstwa umyślnego ponosił surowszą odpowiedzialność, którą ustawa uzależniała od określonego następstwa czynu, jeżeli co najmniej powinien był i mógł on przewidzieć to następstwo. W poprzednim stanie normatywnym jej istota była ujęta w przepisach kodeksu karnego⁴⁷, obecnie jest pojęciem funkcjonującym w języku prawniczym, ale już nie w języku prawnym. Tak więc klasyczna wina kombinowana dotyczyła przestępstw umyślnych, kwalifikowanych ze względu na nieumyślne następstwo. Jeszcze innymi słowami rzecz ujmując: w wypadku winy kombinowanej⁴⁸, przy której przyjmowano na gruncie d.k.k. fikcję pełnej umyślności pod względem konsekwencji prawnych czynu, należało stwierdzić, że sprawca dopuścił się z winy umyślnej zachowania, które samo w sobie stanowiło przestępstwo, a nadto w formie nieumyślności można mu było przypisać określony skutek. Kodeks karny z 1997 r.⁴⁹ nie zawiera zaś ujęcia normatywnego winy kombinowanej, między innymi z powodu przyjęcia innej koncepcji teoretycznej instytucji winy⁵⁰. Problem strony podmiotowej czynów zabronionych, kwalifikowanych przez następstwo⁵¹ jest też bardziej złożony na gruncie nowego Kodeksu karnego⁵². Z interesującego nas tu punktu widzenia podkreślić należy to, że typ podstawowy czynu zabronionego, stanowiący przyczynę następstwa, musi być występkiem lub zbrodnią. Przepis art. 9 § 3 k.k. nie ma zaś zastosowania, gdy czyn zabroniony stanowiący taką przyczynę jest wykroczeniem. W tym

⁴⁶ Przykładem jest sprawa, zakończona wyrokami II K 1/00 Sądu Rejonowego we Wrześni oraz IV Ka 127/01 Sądu Okręgowego w Poznaniu, w której radca prawny Urzędu Miasta i Gminy Pyszary zwrócił się do Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o wyjaśnienia (ZPOW — 703-131/06).

⁴⁷ Zob. art. 8 d. k.k. — ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r., Dz. U. Nr 13, poz. 94, z późn. zm.

⁴⁸ Nazywanej też „winą mieszaną”, czy też culpa do lo exorta.

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

⁵⁰ Starając się ująć rzecz najkrócej: w kodeksie z 1997 r. przyjęto założenie, że umyślność i nieumyślność są znamionami podmiotowymi charakteryzującymi przede wszystkim czyn zabroniony. Stwierdzenie umyślności lub nieumyślności decyduje o ustaleniu, czy czyn realizuje znamiona określonego w ustawie typu przestępstwa. Problem badania winy powstaje zaś na innym niejako „piętrze” rozważań, dopiero po ustaleniu, że konkretne zachowanie jest czynem bezprawnym, karnym i karygodnym. Wina jest zarzutem związanym z popełnieniem czynu zabronionego. Nie należy zatem mieszać podmiotowej strony czynu zabronionego z winą. Zob. szerzej np. A. Zoll /w:/ A. Zoll (red.): Kodeks karny. Część Ogólna. Komentarz, tom I, wyd. II, Kraków 2004, s. 130 i nast.

⁵¹ Której to konstrukcji prawnej poświęcono jest w nowym Kodeksie karnym art. 9 § 3.

⁵² Czyn zabroniony kwalifikowany przez następstwo zachodzi wtedy, gdy po realizacji wszystkich znamion typu podstawowego powstaje określony w ustawie skutek, z którym związana jest surowsza odpowiedzialność karna. Na gruncie k.k. możliwe są trzy odmiany strony podmiotowej czynów zabronionych kwalifikowanych przez określone w ustawie następstwo: umyślno-umyślne, nieumyślno-nieumyślne (tu plasować należy występki kwalifikowany z art. 177 § 2 k.k.) i umyślno-nieumyślne. Zob. szerzej np. A. Zoll /w:/ A. Zoll (red.): Kodeks karny. Część Ogólna. Komentarz, tom I, wyd. II, Kraków 2004, s. 157 i nast.

kontekście przypomnieć należy, że, jak to już wyżej zasygnalizowano, do dnia 14 grudnia 2000 r. prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości było wykroczeniem stypizowanym w art. 87 § 1 i 2 Kodeksu wykroczeń⁵³. Mając nadto na uwadze fakt, że 178 k.k. nie stanowi przy tym typu kwalifikowanego wobec art. 177 § 1 i 2 k.k., a zawiera jedynie normę przewidującą swoiste nadzwyczajne zaostrenie kary, a zatem nie jest przepisem, który może decydować o charakterze typu czynu przypisanego, zauważyć należy, że do wspomnianej daty 15 grudnia 2000 r. przestępstwo określone w art. 177 § 1 lub 2 k.k. nie było przestępstwem umyślnym — także w aspekcie, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. oraz w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. — nawet wówczas, gdy sprawca znajdował się w chwili spowodowania wypadku w stanie nietrzeźwości. Nie zmieniał takiego charakteru przestępstwa z art. 177 § 1 i 2 k.k. fakt, że do samego naruszenia zasady bezpieczeństwa w ruchu, to jest zasady trzeźwości, dochodziło umyślnie. Do dnia 15 grudnia 2000 r. owo umyślne naruszenie zasad, w tym także i zasady trzeźwości, nie stanowiło bowiem samo przez się przestępstwa (było jedynie wykroczeniem). Dopiero zaistnienie skutku „promowało” owo zachowanie do kategorii przestępstw. Nie można też, w omawianym tu aspekcie, wyprowadzać żadnych wniosków z zestawienia z jednej strony tego, że do naruszenia zasady bezpieczeństwa w ruchu doszło umyślnie, zaś z drugiej strony w treści art. 177 § 1 k.k. ustawodawca użył zwrotu „choćby nieumyślnie”. Jest bowiem charakterystyczne dla każdego przestępstwa nieumyślnego, że będące konieczną przesłanką odpowiedzialności naruszenie reguł ostrożnego postępowania z dobrem objęte być może przez sprawcę tak zamiarem, jak i nieumyślnością⁵⁴. Decydujący o charakterze całego przestępstwa jest jednak brak zamiaru relacjonowany do samego spowodowania wypadku. Oczywiście, owe podmiotowe elementy związane z naruszeniem reguł ostrożnego postępowania nie pozostają bez wpływu na odpowiedzialność karną i są brane pod uwagę w ramach sędziowskiego wymiaru kary⁵⁵, ale nie wpływają na ocenę charakteru przestępstwa z punktu widzenia przepisów art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 3 ust. 2 wskazanych wyżej ustaw ordynacyjnych.

W zasadniczo odmienny sposób rysować się będzie, z reguły, sytuacja radnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), który spowodował wypadek w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, znajdując się w stanie nietrzeźwości, a do zdarzenia tego doszło po dniu 14 grudnia 2000 r. Od tej daty w większości sytuacji możliwe będzie bowiem przyjęcie założenia, że osoba taka popełniła dwa przestępstwa, a to: 1/ prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, 2/ spowodowania wypadku, określonego w art. 177 § 1 lub § 2 k.k. W dacie 15 grudnia 2000 r. wszedł w życie przepis art. 178a k.k., na mocy którego z kategorii wykroczeń do kategorii przestępstw „awansowane” zostało samo naruszenie zasady bezpieczeństwa w ruchu, polegające na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, niezależnie od tego, czy następstwem takiego zachowania jest jakikolwiek dalszy skutek. Występek z art. 178a k.k. ma charakter przestępstwa umyślnego, ściśniętego z oskarżenia publicznego i to właśnie jego przypisanie decydować będzie o skutkach przewidzianych w art. 190 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz w art. 26 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 ustaw ordynacyjnych.

⁵³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. — Kodeks wykroczeń, Dz. U. Nr 12, poz. 114, z późn. zm.

⁵⁴ Z tego punktu widzenia G. Bogdan bardzo słusznie wskazuje, że użyty w art. 177 § 1 k.k. zwrot „choćby nieumyślnie” stanowi niepotrzebne źródło nieporozumień i komplikacji, a wprowadzenie takiego rozgraniczenia jest, w istocie, zabiegiem pozornym, który nie wnosi niczego do rzeczywistej treści normatywnej tego przepisu — por. G. Bogdan (w:) A. Zoll (red.): Kodeks karny. Część Szczególna. Komentarz, tom II, wyd. II, Kraków 2006, s. 474—475.

⁵⁵ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 1976 r., Rw 273/76, OSNKW 1976, z. 12, poz. 153.

Nie bez istotnej przyczyny użyłem jednak określeń „z reguły” i „w większości sytuacji”. Mogą się bowiem zdarzyć także i takie sytuacje, w których charakter konstrukcji prawnej przyjętej w wyroku sądu postawi organy rady właściwej do podjęcia uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu przed zaiste trudnym dylematem. Pamiętać bowiem należy o treści postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2002 r.⁵⁶, w którym najwyższa instancja sądowa przyjęła, co prawda, jako regułę, że: „Zachowanie sprawcy, kierującego pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka odurzającego, który w następstwie naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu powoduje wypadek komunikacyjny, stanowi dwa odrębne czyny zabronione — jeden określony w art. 178a § 1 lub 2 k.k., drugi zaś — w art. 177 § 1 lub 2 k.k. w związku z art. 178 § 1 k.k.”, ale też wskazała, że: „Ewentualna redukcja ocen prawno-karnych powinna zostać dokonana — z uwzględnieniem okoliczności konkretnego przypadku — przy przyjęciu, iż występki zakwalifikowany z art. 178a § 1 lub 2 k.k. stanowi współukarane przestępstwo uprzednie”. Nie miejsce tu na szerszą ocenę tego, czy pogląd Sądu Najwyższego o istnieniu w analizowanej sytuacji tzw. realnego zbiegu przestępstw jest teoretycznie bardziej poprawny od poglądu, w myśl którego sytuacja ta powinna być oceniana jako jeden czyn, co prowadzić winno do zastosowania doń odpowiedniej kumulatywnej kwalifikacji prawnej (art. 11 § 2 k.k.)⁵⁷. Nie miejsce też na szczegółowe rozważania, w jakich układach sytuacyjnych sądy powinny zastosować konstrukcję czynu współukaranego w odniesieniu do popełnionego przez sprawcę występkę z art. 178a k.k., a w jakich powinny przypisać mu popełnienie dwu odrębnych przestępstw⁵⁸. Dla właściwej rady punktem wyjścia przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie ewentualnego wygaśnięcia mandatu będzie bowiem właśnie to prawomocne orzeczenie sądu, w którym czyn z art. 178a k.k. został już uznany za przestępstwo współukarane. Dopiero wówczas frontalnie stanie przed radnymi pytanie, czy w przypadku uznania przez sąd, że czyn polegający na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości (art. 178a § 1 lub 2 k.k.) stanowił przestępstwo współukarane uprzednie do przestępstwa spowodowania wypadku komunikacyjnego (art. 177 § 1 lub 2 k.k.) można przyjąć, iż sprawca został skazany za przestępstwo umyślne.

Dalsze rozważania, przeprowadzone w tej materii, stanowią wyraz osobistych zapatrywań autora artykułu, który ma świadomość ich kontrowersyjności. Istota problemu sprowadza się, zapewne, do odpowiedzi na pytanie, jakie znaczenie należy nadawać zwrotowi: „sprawca karany za przestępstwo umyślne”. Nie jest chyba wystarczające w takim wypadku, iż sprawcy przypisano prawomocnym wyrokiem określony czyn w znaczeniu faktycznym (zachowanie przedstawione w wyroku). O przestępstwie można bowiem mówić dopiero wówczas, gdy sąd dokonał kwalifikacji prawnej takiego czynu. A więc uznał sprawcę winnym nie tylko konkretnego zachowania, ale nadto stwierdził, iż zachowanie takie realizuje znamiona określonego przestępstwa. Gdyby przyjąć odmienną koncepcję, to wówczas, w przypadku błędnej kwalifikacji prawnej danego zachowania w prawomocnym wyroku, można byłoby twierdzić, iż sprawca tak

⁵⁶ Wydany w sprawie o sygn. I KZP 4/02, a opublikowanym w OSNKW 2002, z. 5—6, poz. 37.

⁵⁷ Zainteresowanych tymi aspektami zagadnienia wypada odesłać do lektury zapatrywań przedstawionych np. w głosach do tego postanowienia: A. Wąska w „Orzecznictwie Sądów Polskich” 2002, Nr 7—8, poz. 111, K. Szmidta w „Prokuraturze i Prawie” 2003, Nr 4, s. 131 i nast., A. Michalskiej-Warias w „Prokuraturze i Prawie” 2003, Nr 4, s. 139 i nast. oraz w przeglądach orzecznictwa: R.A. Stefańskiego w „Wojskowym Przeglądzie Prawniczym” 2003, Nr 1, s. 64 i nast. oraz S. Zabłockiego w „Palestrze” 2002, Nr 5—6, s. 139 i nast.

⁵⁸ O orzecznictwie konsekwentnie przyjmuje się, że redukcja ocen prawno-karnych, przeprowadzana z punktu widzenia tego, czy jakiś czyn jest, czy też nie jest czynem uprzednim współukaranym, jest zawsze problemem teleologicznym, którego właściwe rozwiązanie może być dokonane nie w formie abstrakcyjnej, ale z uwzględnieniem realiów konkretnej sprawy — zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2002 r., I KZP 1/02, OSNKW 2002/5—6/35.

naprawdę winny jest jednak innego przestępstwa, bo w rzeczywistości opisane w wyroku zachowanie realizuje znamiona innego typu czynu zabronionego. Takiej samodzielnej analizy prawomocnego orzeczenia nie może jednakże dokonywać żaden organ i np. stwierdzić na jej podstawie, że sprawca skazany został za przestępstwo nieumyślne (co można wnioskować z opisu zachowania) w sytuacji, gdy prawomocny wyrok zakwalifikował to jako zachowanie umyślne. W takim przypadku, do momentu podważenia prawomocnego wyroku sprawca musi być traktowany jako sprawca przestępstwa umyślnego (skazany za przestępstwo umyślne) ze wszystkimi tego konsekwencjami, zarówno na użytek innych spraw sądowych⁵⁹, jak i skutków przewidzianych np. właśnie w przepisach prawa wyborczego. Odnosząc te spostrzeżenia do sformułowanego wcześniej pytania, należy więc dojść do wniosku, iż brak odzwierciedlenia w kwalifikacji prawnej popełnionego wcześniej przez sprawcę przestępstwa współukaranego, powoduje to, że sprawcy nie można uważać za „skazanego”, czy „karanego” za to właśnie przestępstwo. Brak wypowiedzi sądu w części dyspozytywnej wyroku w zakresie domniemanego przestępstwa współukaranego powoduje więc, iż nie można traktować sprawcy jako osoby „skazanej”, czy „karanej” za to przestępstwo. Rozważając charakter prawny orzeczenia stosującego konstrukcję przestępstwa współukaranego, należy zwrócić uwagę na podobną instytucję jaką jest umorzenie absorpcyjne, uregulowane w art. 11 k.p.k. W przypadku tego specyficznego rodzaju umorzenia⁶⁰ również dochodzi do skazania za jedno tylko przestępstwo, zaś w stosunku do drugiego postępowanie zostaje umorzone. Nie ma żadnych wątpliwości, iż owo umorzenie nie ma charakteru skazania. W istocie, umorzenie absorpcyjne stanowi uregulowanie bardzo zbliżone do dogmatycznej konstrukcji przestępstwa współukaranego. Może mieć ono również zastosowanie w przypadku, gdy sprawca najpierw dopuszcza się przestępstwa określonego w art. 178a § 1 lub 2 k.k. a następnie, kontynuując jazdę w stanie nietrzeźwości, powoduje wypadek z art. 177 § 1 lub § 2 k.k. Sąd stosując art. 11 k.p.k. teoretycznie mógłby wówczas umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 178a k.k., skazać zaś sprawcę wyłącznie za spowodowanie wypadku komunikacyjnego. Jeżeli więc w sytuacji umorzenia absorpcyjnego, które pełni takie same funkcje jak instytucja przestępstwa współukaranego, nie można mówić o „skazaniu” czy „ukaraniu” za „pochłonięte” przestępstwo, to tym bardziej wydaje się to niemożliwe, jeżeli sąd w ogóle nie odniesie się do tej kwestii w części dyspozytywnej wyroku, tak jak najczęściej to czyni uznając jedno z przestępstw popełnionych przez sprawcę za współukarane⁶¹. Przy zastosowaniu przez sąd takiej konstrukcji wyroku, właściwa rada nie będzie mogła podjąć uchwały w kwestii wygaśnięcia mandatu, pomimo świadomości tak członków tej rady, jak i wyborców, że w istocie radny (wójt, burmistrz, prezydent miasta) dopuścił się nie tylko przestępstwa nieumyślnego, za które został ukarany, ale także i owego „współukaranego” przestępstwa umyślnego. Słabym pocieszeniem może być w tych sytuacjach to, że wyborcy — mając w pamięci rzeczywisty obraz zachowania takiej osoby i fakt, że jedynie zawiłość, a być może wręcz

⁵⁹ Np. przyjęcie recydywy, obliczenie okresu zatarcia skazania, itp.

⁶⁰ Na temat tej instytucji zob. np. Z. Gostyński: Umorzenie postępowania na podstawie art. 11 nowego kodeksu postępowania karnego — odstępstwo od zasady legalizmu (w:) „Prokuratura i Prawo” 1997, Nr 12, s. 29 i nast., A. Zachuta: Umorzenie absorpcyjne (art. 11 k.p.k.) — instrument przydatny w procesie karnym, czy zbędny? (w:) „Prokuratura i Prawo” 2000, Nr 12, s. 15 i nast., J. Wojnar: Odstąpienie od zasady legalizmu — art. 11 k.p.k. (w:) „Prokuratura i Prawo” 1999, Nr 6, s. 56 i nast., W. Zalewski: Charakter prawny tzw. umorzenia absorpcyjnego (w:) Przegląd Sądowy 1999, Nr 6, s. 69 i nast.

⁶¹ Niezależnie od tego, czy uzna je za współukarane przestępstwo uprzednie, czy też za współukarane przestępstwo następcze.

niezyciowość, zastosowanych konstrukcji prawnych pozwoliła uniknąć delikwentowi utraty prawa wybieralności — mogą dać wyraz swym odczuciom w demokratycznym akcie głosowania wyborczego w kolejnych wyborach.

Można sobie jednak wyobrazić remedium skutecznie przeciwdziałające efektowi tak trudnemu do zaakceptowania ze społecznego punktu widzenia. Przy odpowiedniej konstrukcji części dyspozytywnej wyroku, Sąd może bowiem — odwołując się do instytucji przestępstwa współukaranego — uzyskać mimo tego efekt skazania za to właśnie przestępstwo (odmiennie niż w przypadku umorzenia absorpcyjnego). Musiałby jednak dać temu bezpośrednio wyraz w wyroku, np. poprzez dokonanie kwalifikacji prawnej tego zachowania, jako odrębnego przestępstwa, a następnie pominięcie go przy wymiarze kary⁶². W istocie rzeczy, to przecież właśnie brak wypowiedzi sądu w części dyspozytywnej wyroku co do określonego zachowania (czy „fragmentu” zachowania) oskarżonego oznacza, iż nie sposób przyjąć, że został on za nie „ukarany”, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Domniemywanie takiego rozstrzygnięcia nie jest jednak dopuszczalne, działałoby bowiem na niekorzyść sprawcy i naruszało konstytucyjną zasadę domniemania niewinności, która wymaga nie tylko stwierdzenia w prawomocnym wyroku określonych faktów ale także ich kwalifikacji prawnej.

⁶² Autor niniejszego artykułu ma świadomość kontrowersyjności zgłoszonej tu propozycji, a w szczególności tego, czy możliwe jest wypracowanie takiej formuły wyroku, mając na uwadze treść art. 413 § 1 i 2 k.p.k. Rozwinięcie także i tego wątku wymagałoby odrębnego, szerszego opracowania. W tym miejscu wypada zatem jedynie stwierdzić, że przeszkody natury niejako „technicznej” nie powinny przesądzać o rezygnacji z prób poszukiwań formuły orzeczenia uznającego, że z jednej strony określony czyn został w istocie popełniony i winien on być zakwalifikowany jako wypełniający znamiona określonego w ustawie typu występku, ale z drugiej strony w układzie konkretnych okoliczności faktycznych został on potraktowany przez są jako czyn współukarany.

Andrzej Zoll

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

Minęło już 18 lat od historycznego obalenia w Polsce systemu totalitarnego i rozpoczęcia budowy demokratycznego państwa prawnego. Dzisiaj pod ciężarem wielu problemów życia codziennego, trudności gospodarczych, zawirowań na scenie politycznej zapominamy, jaki był wówczas bilans otwarcia, zresztą do końca nigdy nie przeprowadzony. Brak tego bilansu pozwala wielu, przede wszystkim demagogom, kwestionować dorobek III Rzeczypospolitej, dorobek niebagatelny, uzyskany w warunkach pionierskich bez wzorców pokazujących drogę od komunizmu do gospodarki wolnorynkowej. W ciągu tych 18 lat popełniono oczywiście wiele błędów. Uważam jednak, że w przyszłości osoba z dystansem i bez politycznego obciążenia badająca ten okres uzna, że należał on do jednych z najbardziej twórczych w historii Polski.

Myślę, że najpoważniejszą spuścizną okresu komunistycznego było pozostawienie zburzonych tradycyjnych więzi społecznych, stosunków międzyludzkich. Organizacje społeczne pozostawały pod ścisłą kontrolą władz politycznych i zgodnie z doktryną państwa totalitarnego nie mogło i nie było miejsca dla powstawania formalnych i nieformalnych więzi społecznych niezależnych od politycznego kierownictwa. Można dzisiaj śmiało stwierdzić, że jednym z podstawowych zadań polskiej transformacji było i jest nadal odbudowa społeczeństwa obywatelskiego, odbudowa znaczenia wartości obywatelskich, przywrócenie niejako naturalnych więzi międzyludzkich. Tylko powodzenie na tym polu gwarantuje utrzymanie stabilnego demokratycznego państwa prawa i pełne gwarancje dla przestrzegania praw człowieka i obywatela przez władzę publiczną.

Myślę, że spostrzegamy dzisiaj brak aktywności obywatelskiej, dramatycznie niska frekwencja wyborcza lub bardzo słaby udział w referendum lokalnych (np. ostatnio Podlasie) to są efekty braku silnego społeczeństwa obywatelskiego. Jego zbudowanie i umocnienie jest rzeczywiście potrzebą może najważniejszą w przebudowie społeczeństwa polskiego.

Z niepokojem spostrzegam, że dzisiejsze władze nie doceniają znaczenia społeczeństwa obywatelskiego. Było rzeczą charakterystyczną, że w ostatniej kampanii wyborczej żadna z głównych konkurujących ze sobą partii nie uczyniła ze wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego podstawowego punktu swojego programu. Zwycięska partia PiS stawia na mocne państwo, na centralizację władzy państwowej, a nie na podkreślenie zasady pomocniczości jako podstawowej dla budowy struktur państwowych i społecznych.

W okresie, w którym sprawowałem urząd Rzecznika Praw Obywatelskich uznawałem za swój obowiązek wspomaganie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

W tym kontekście chciałbym bardzo skrótowo przypomnieć podstawowe kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyż u niektórych angażowanie się w wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego budziło podejrzenia o wchodzenie na ścieżkę dla Rzecznika zamkniętą tzn. działalności politycznej. Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich

rozpoczął swoją działalność już w 1988 r., a więc jeszcze w czasach systemu komunistycznego. Można tu mówić o pewnym charakterystycznym symptomie chylenia się tego systemu do upadku. Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w żaden sposób nie pasuje do systemu zakładającego, że źródłem wolności i praw obywatelskich jest władza i że zakres wolności i praw musi być podporządkowany interesom władzy politycznej w państwie. Nawiasem mówiąc musi niepokoić, że projekt konstytucji opracowany przez PiS nie przewiduje urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Co ciekawe, ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich przyjęta w 1987 r. nadała temu urzędowi kompetencje rzadko spotykane w innych państwach o rozwiniętej demokracji. Nie może więc dziwić, że polski model ombudsmana — bowiem taką nazwę międzynarodową noszą rzecznicy praw człowieka; nazwa pochodzi z języka szwedzkiego, gdzie ta instytucja powstała jako pierwsza — jest często stawiany za wzór. Kompetencje tego urzędu zostały znacznie rozszerzone jeszcze po przełomie politycznym i po wprowadzeniu Konstytucji z 1997 r. Stosownie do uregulowań Konstytucji RP z 1997 r. oraz ustawy z 15 lipca 1987 r. o RPO, do Rzecznika może się zwrócić z wnioskiem o pomoc każda osoba, czyjej prawa lub wolności zostały naruszone przez organy władzy publicznej. Każdy, a więc nie tylko obywatele polscy, bez względu na wiek, wykształcenie, czy inne cechy je wyróżniające, ale również cudzoziemcy pozostający pod jurysdykcją państwa polskiego. Kompetencje RPO w zakresie przedmiotowym odnoszą się do wszystkich działań władzy publicznej. Rzecznik może kontrolować wszelkie przejawy aktywności władzy publicznej, nie wyłączając rozpatrywania skarg na działania podejmowane przez wojsko, policję, służby specjalne, parlament. Polski ombudsman dysponuje bardzo szerokimi uprawnieniami sądowymi — może wnosić wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności norm prawnych niższego rzędu z normami prawnymi wyższego rzędu, w tym może wnosić do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie ustawy za niezgodną z Konstytucją, może wnosić do Sądu Najwyższego kasacje w sprawach karnych, oraz rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, uczestniczyć w każdym postępowaniu administracyjnym i cywilnym oraz przystępować do postępowań inicjowanych na drodze skargi konstytucyjnej.

Z punktu widzenia tematu, który jest przedmiotem tego opracowania nie można nie wspomnieć o niezmiernie istotnej nowelizacji ustawy o Rzeczniku z 12 maja 2000 r. Zmieniła ona w sposób zasadniczy zadania Rzecznika nakładając na niego obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik stał się więc czymś więcej niż tylko instytucją, która do tej pory skupiała się wyłącznie na przyjmowaniu skarg i wniosków na naruszenia praw i wolności ze strony władzy państwowej. Rzecznik Praw Obywatelskich, ze względu na cytowany powyżej nakaz ustawowy, ma działać, wspólnie z szeroko definiowanymi organizacjami obywatelskimi, na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, na rzecz profilaktyki w ochronie wolności i praw człowieka. Społeczeństwo obywatelskie to niewątpliwie najlepszy fundament demokracji.

Moja współpraca, jako Rzecznika z organizacjami obywatelskimi uwidoczniła się w szczególności w prowadzeniu trzech programów, ściśle zresztą ze sobą powiązanych. Pierwszy z nich to program „Edukacja dla Rozwoju”.

Jednym z najczęściej rozpowszechnianych mitów w okresie PRL było twierdzenie, że Polacy są narodem kształcącym się i że poziomem wykształcenia dorównaliśmy dawno rozwiniętym państwom zachodnim. Rzeczywistość była i jest zupełnie inna. To nie tylko brak kapitału, złe prawo czy zła polityka makroekonomiczna, ale przede wszystkim niski poziom wykształcenia jest główną barierą cywilizacyjnego rozwoju Polski. Jesteśmy społeczeństwem jeszcze nadal źle wykształconym. Nie chodzi tu tylko o samo nowocze-

sne wykształcenie na poziomie szkoły średniej. Nie chodzi tylko o na ogół słabą znajomość języków. Chodzi o wykształcenie w społeczeństwie właściwych postaw pro obywatelskich decydujących o tym, czy w ogóle, a jeśli tak, to kiedy, uda się nam zbudować społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwa obywatelskiego nie da się zadekretować. Nic nie dałoby wprowadzenie do Konstytucji przepisu stanowiącego, że Naród Rzeczypospolitej Polskiej tworzy społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwo obywatelskie nie jest bowiem kategorią normatywną, lecz kategorią należącą do rzeczywistości społecznej. Społeczeństwo obywatelskie tworzy wspólnota ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, ludzi czujących się odpowiedzialnymi za siebie i za wspólnotę, którą tworzą na różnych jej szczeblach. Takich osób jest w Polsce zdecydowanie za mało. Ten brak może zostać nadrobiony poprzez zdecydowaną ofensywę edukacyjną i to na wszystkich frontach. Konieczna jest poprawa samego kształcenia w szkole, przy czym nie chodzi już o sprawę kolejnej reformy programu. Chodzi bardziej o sposób jego realizacji. Szkoła, szczególnie w małych miejscowościach, powinna być centrum cywilizacyjnym i to nie tylko dla uczniów, ale dla ich rodziców, którzy powinni uzupełnić swoje wykształcenie i współdziałać ze szkołą w procesie edukacji i wychowania ich dzieci. Konieczne jest wyrównanie szans tym, którzy zostali zepchnięci w ostatnich latach na margines, przede wszystkim dzieciom z terenów zwiększonego bezrobocia, dzieciom z rodzin, w których nie ma dążności do kształcenia się, a wręcz przeciwnie często występuje zagrożenie demoralizacją.

O poziomie polskiego społeczeństwa nie decyduje wykształcenie elity, co oczywiście nie znaczy, że nie przywiązuję do kształcenia elit dużego znaczenia. Decyduje wykształcenie robotnika i rolnika. Ich zdolność do konkurencji na europejskim rynku pracy rozstrzygnie o tym, czy będziemy na salonach, czy przedpokojach Europy.

Obawiam się, że przy rozstrzygnięciu niektórych kwestii popełniamy stare błędy i idziemy znów w złym kierunku. Jesteśmy dumni z tego, że w stosunkowo krótkim czasie ponad czterokrotnie zwiększyliśmy liczbę studiującej młodzieży. Jest to jednak sukces w pewnym stopniu pozorny, jeśli się uwzględni, że wiele z tych osób uczy się w słabych szkołach niepublicznych i publicznych. Zwiększamy liczbę osób z dyplomami ukończenia studiów wyższych, ale to nadal nie znaczy, że w tej samej skali zwiększamy liczbę osób dobrze przygotowanych do wykonywania zawodów wymagających wykształcenia na poziomie wyższym. Prywatne szkoły wyższe i filie szkół publicznych nie mają nadal własnej kadry. Nie prowadzą własnych badań naukowych. Są często jedynie szansą na podreperowanie budżetów domowych pracowników naukowych państwowych szkół wyższych kosztem pieniędzy studentów i kosztem pracy naukowej i dydaktycznej na macierzystej uczelni.

Prawo do kształcenia, do edukacji, jest jednym z podstawowych praw człowieka, warunkującym możliwość realizacji innych praw, a w szczególności prawa do świadomego, aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. Czuwanie nad zabezpieczeniem realizacji tego prawa należało więc niewątpliwie do obowiązków rzecznika praw obywatelskich. Swoją rolę widziałem przede wszystkim w pomocy przy tworzeniu warunków dla ponadpartyjnej, przebiegającej ponad podziałami debaty nad postawioną diagnozą i nad realizacją kampanii edukacyjnej. Biuro RPO było dobrym miejscem, gdzie mogli się spotkać razem politycy wszystkich opcji z samorządowcami i przedstawicielami organizacji obywatelskich zajmujących się edukacją.

Jeżeli traktujemy poważnie twierdzenie, że problem edukacji musi mieć priorytet w działaniach władz publicznych, to wydaje mi się zupełnie realne uzyskanie konsensusu wszystkich sił politycznych dla ustalenia długoletniego (przynajmniej dziesięcioletniego) planu rozwoju edukacji narodowej. Nie może być tak, że przy uchwalaniu budżetu w każdym roku jest walka ile pieniędzy przeznaczonych zostanie na ten cel. Gminy nie mogą nie wiedzieć ile będą mogły wydać na oświatę za dwa, trzy lata. Taki konsensus jest moż-

liwy wtedy, gdy inicjatywa wyjdzie od obywateli, gdy nie będzie podejrzania o grę wyborczą lub inny krok o charakterze politycznym.

Stwierdziłem kiedyś, że kampanię edukacyjną można porównać do głosu złotego rogu, który, jako jedyny, był w stanie obudzić pośniętych uczestników „Wesela” Stanisława Wyspiańskiego. Podtrzymuję to porównanie i uważam, że jest już ostatni moment by się obudzić i poważnie zająć się edukacją dla rozwoju. Nie powinniśmy ponownie zgubić złotego rogu.

Do programu działań edukacyjnych należy również poszerzanie zakresu bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Warto zdać sobie sprawę z roli, którą mają u nas do odegrania organizacje obywatelskie trudniące się poradnictwem. W dalszym ciągu polskie społeczeństwo cierpi na olbrzymi deficyt informacji szczególnie dotyczących praw i obowiązków, ale także sposobów dochodzenia do realizacji swoich praw. Bardzo niska jest nadal kultura prawna i kultura obywatelska. Działania, które mogą poprawić ten stan muszą być uznane za niezmiernie ważne. Braki w świadomości prawnej i świadomości obywatelskiej zagrażają demokracji, jej prawidłowemu funkcjonowaniu. Obywatel, który nie wie jak przystąpić do załatwienia najprostszych czasami spraw zdany jest na dobrą lub złą wolę urzędnika, który ma wobec nieświadomego obywatela władzę wynikającą przede wszystkim z przewagi wiedzy. Wiele spraw, z którymi obywatele zwracają się do mojego Biura mogłoby być załatwionych od ręki, gdyby udzielona została na wstępie wyczerpująca informacja. Ważne jest jednak, aby obywatel mógł się zwrócić o poradę do osoby nie związanej formalnie z urzędem, który będzie podejmował decyzję w jego sprawie. Biura Porad Obywatelskich prowadzone przez organizacje obywatelskie są dlatego rozwiązaniem, także z tego względu, optymalnym. Warunkiem sukcesu jest dostępność do informacji, a więc odpowiednia do potrzeb sieć biur. Jesteśmy na początku drogi. W całej Polsce działa około kilkudziesięciu takich punktów informacyjnych. Są województwa, w których nie działają żadne tego rodzaju placówki. Potrzeby są wielkie i docelowo powinny powstać Biura Porad Obywatelskich w każdej gminie. Bardzo dobrze, że ostatnio w organizację porad obywatelskich włączyły się parafie. Jest to najlepiej rozwinięta sieć struktury społeczeństwa. Poradnictwo obywatelskie wymaga znacznej ilości dobrze przygotowanych specjalistów psychologów, socjologów, prawników, pracowników socjalnych zatrudnionych w Biurach lub pracujących w nich jako wolontariusze. Szczególnie wolontariat ma na tym polu do odegrania istotną rolę. Wydaje mi się, że poradnictwo obywatelskie ma szansę rozwinąć się jeśli zaangażują się w nie seniorzy.

Bezpłatne poradnictwo prawne, szczególnie ważne dla osób, których nie stać na zawodową pomoc adwokacką, jest też udzielane przez studentów prawa wyższych lat, działających pod opieką merytoryczną pracowników naukowych, w ramach tzw. klinik prawnych przy wydziałach prawa uniwersytetów. Idea ta, świadcząca o społecznym zaangażowaniu studentów i istniejącym potencjale obywatelskim, staje się w Polsce coraz bardziej popularna. Przyjąłem, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, patronat nad działalnością klinik prawa, podpisując z nimi stosowne umowy o współpracy, dzięki którym zyskiwałem dokładną informację o rodzajach naruszeń prawa w poszczególnych regionach Polski, a studenci mieli możliwość odbywania praktyk w Biurze RPO.

Oddzielnym programem, który wdrażałem razem z organizacjami obywatelskimi był program „Dostępu do informacji publicznej”. Z punktu widzenia budowy społeczeństwa obywatelskiego ustawa o dostępie do informacji publicznej i realizacja art. 61 Konstytucji jest niezmiernie istotna. Nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim, jeżeli obywatel nie wie na jakiej podstawie wydano decyzję w jego sprawie. Muszą być dla obywateli dostępne motywy decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych i zbiorowych. Trzeba również zwrócić uwagę na szkolenie urzędników, w kierunku zwiększania

ich zrozumienia, iż dostęp do informacji publicznej jest potrzebny. Jest jeszcze jeden aspekt tego zagadnienia — transparentność, jawność działania władzy, właściwe stosowanie omawianej ustawy jest znacznie lepszym narzędziem zwalczania choroby społecznej — korupcji — niż podnoszenie sankcji karnych za to przestępstwo lub działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ustawa obowiązuje od kilku lat ale nadal obywatele nie nauczyli się z tej ustawy korzystać, nie potrafią świadomi swoich uprawnień — żądać od władzy publicznej realizacji nakazów zapisanych w ustawie. Z drugiej strony wciąż istnieje olbrzymi opór władzy publicznej do ujawniania informacji. Władze państwowe muszą zrozumieć, że dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, dla zbudowania społeczeństwa obywatelskiego dostęp obywateli do informacji publicznej jest wręcz niezbędny.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego może być zagrożony przez zjawisko społecznej bezradności. Z bezradnością społeczną spotykamy się często i to na bardzo wielu płaszczyznach. Bezradność jest wynikiem głównie bezrobocia, które z kolei jest też źródłem narastającej biedy. Bieda w Polsce może być określana wręcz jako problem konstytucyjny, bowiem długotrwały brak pracy jest zaprzeczeniem gwarantowanego w Konstytucji RP prawa do ochrony godności życia. Bieda i bezrobocie stwarza i wzmacnia frustrację, poczucie odrzucenia, marginalizację, niechęć do podejmowania jakichkolwiek inicjatyw. Trzeba się tej społecznej apatii przeciwstawić. Parę lat temu powstał Ruch przeciwko społecznej bezradności, którego byłem, obok prezesa Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i prezesa Związku Powiatów Polskich, sygnatariuszem. Celem Ruchu jest zmiana postaw obywateli, wskazywanie możliwości, budzenie inicjatywy u tych, którzy pozostają bierni, uczenie ich praw i — co równie ważne — obowiązków, kopiowanie już sprawdzonych rozwiązań i dobrze funkcjonujących pomysłów wypracowanych przez organizacje obywatelskie i samorządy i upowszechnianie ich w innych, jeszcze „uśpionych” częściach Polski. Najpoważniejszym zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa jest bierność, pasywność obywateli, postawa wycofania i postawa wyłącznie roszczeniowa. Dzisiejsze warunki ekonomiczne sprzyjają ograniczeniu bezrobocia, ale często ta poprawa ma znaczenie statystyczne. Wynika też z bardzo dużej i już społecznie groźnej emigracji zarobkowej. Obywatelskie „czuwanie” nad rynkiem pracy jest nadal bardzo aktualne.

Równie ważną kwestią, jak uczenie obywateli ich praw, jest wskazywanie im ich powinności. Porządek społeczny i porządek prawny oparty jest na dwóch filarach. Z jednej strony przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem jego wolności i praw. Z drugiej strony dobro wspólne i troska o nie jest źródłem naszych obowiązków i powinności. Trzeba pamiętać, że każdej wolności człowieka odpowiada jego odpowiedzialność za korzystanie z tej wolności, każdemu prawu odpowiada obowiązek wobec drugiego, który też korzysta z takich samych praw. Chciałbym zwrócić uwagę na Kartę Powinności Człowieka podpisaną w Gdańsku w sierpniu 2000 r. i sygnowaną przez wybitnych intelektualistów i twórców z Polski i Europy. W mojej ocenie waga tego dokumentu jest niebywale istotna i powinien on się stać podstawą debaty wśród mieszkańców, nie tylko Polski, ale i innych państw, na temat odpowiedzialności za dobro wspólne, za losy swoje, ale też rodziny i innych osób, własnego miasta lub wsi, losy Polski, Europy i Świata. Wyrobienie wśród członków społeczeństwa postawy troski o dobro wspólne jest właśnie celem tych, którzy angażują się w budowę społeczeństwa obywatelskiego.

Nie można w tym wystąpieniu na temat budowy społeczeństwa obywatelskiego pominąć sukcesów, które zostały odniesione. Nie jest bowiem tak, że nic się nie udało, że ponieśliśmy porażkę w dokonywaniu transformacji ustroju i przebudowie społeczeństwa. Polska jest dzisiaj innym krajem, niż przed 18 laty. Muszę tu wspomnieć, celem ilustracji i udowodnienia zachodzenia podstaw do tego optymistycznego akcentu, o wspianej ini-

cyjatywie byłego premiera Jerzego Buzka powołania do życia konkursu na najlepszą inicjatywę obywatelską, konkursu „Pro Publico Bono”. Mam zaszczyt już po raz dziewiąty przewodniczyć Kapitulie tego Konkursu. Na Konkurs wpływają wnioski dotyczące zrealizowanych inicjatyw obywatelskich o bardzo różnorodnej skali. Inicjatywy zmieniające życie wielu osób lub lokalnej społeczności, ale zawsze inicjatywy, w których myślą przewodnią jest danie czegoś od siebie na rzecz dobra wspólnego, na rzecz drugiego człowieka, na rzecz nas wszystkich. Konkurs pokazał ilu mamy wspaniałych obywateli we wszystkich regionach Polski, w dużych miastach ale też w małych wsiach, jak wielka jest energia ludzka i determinacja w pokonywaniu trudności, w pokonywaniu często jeszcze braku zrozumienia ze strony władz publicznych, lokalnych władz samorządowych. Ruch obywatelski musi stać się partnerem dla władzy publicznej. Ruch obywatelski, budowa społeczeństwa obywatelskiego to praktyczne wdrażanie zasady pomocniczości leżącej u podstaw polskiej Konstytucji i naszego ustroju. Władza publiczna, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinna przekazywać coraz więcej zadań publicznych do realizacji organizacjom obywatelskim. Najczęściej są one w stanie zrealizować te zadania znacznie lepiej i taniej, niż gdy czyni to administracja samorządowa lub państwowa.

Zadano mi kiedyś pytanie: „kto ma w końcu budować to społeczeństwo obywatelskie?”. To pytanie, jakże charakterystyczne i można by powiedzieć — naiwne, pokazuje bardzo wyraźnie, iż dopóki sobie nie uświadomimy, jaki wkład musi wnieść każdy z nas, działając nieustannie na rzecz wzmocnienia idei solidarności międzyludzkiej i dbałości o dobro wspólne, dopóty zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego pozostanie tylko pragnieniem niewielkiej w sumie grupy ludzi. Nie możemy patrzeć co zrobi rząd, władza w Warszawie, ale samemu, siłami obywatelskimi, na szczeblu gminnym, lokalnym musimy nauczyć się rozwiązywać trudne problemy, reagować na różne zjawiska. Społeczeństwa obywatelskiego nie da się stworzyć na mocy odgórnych decyzji czy posunięć prawnych. Musimy je zbudować sami. Pierwszym dowodem zrozumienia tej oczywistości jest powszechny udział w każdym akcie wyborczym.

CZĘŚĆ DRUGA

WSPOMNIENIA

Sędzia Wiesław Abramowicz, jakiego znałem
— członek Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1990—1995

Urodził się 10 lipca 1929 r. w Drążgowie (województwo wielkopolskie). Studia prawnicze ukończył na Wydziale Prawa Uniwersytetu Poznańskiego w 1952 r., uzyskując tytuł magistra prawa. W okresie studiów — od marca 1951 r. rozpoczął aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu, którą ukończył w grudniu 1952 r. i został mianowany na stanowisko asesora sądowego. Z objęcia tego stanowiska wówczas zrezygnował w związku z rozpoczęciem studium aspiranckiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Prawa Cywilnego.

W październiku 1955 r. powrócił do pracy w sądownictwie i do lipca 1957 r. orzekał jako asesor sądowy w sprawach cywilnych w Sądzie Powiatowym dla miasta Poznania, a następnie w Sądzie Powiatowym w Kaliszu, gdzie do stycznia 1962 r. pełnił funkcje kolejno: przewodniczącego Wydziału Cywilnego, wiceprezesa i prezesa tego Sądu.

W okresie od stycznia 1962 r. do czerwca 1966 r. był prezesem Sądu Powiatowego dla miasta Poznania, orzekając nadal w sprawach cywilnych. W czerwcu 1966 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu, w którym od stycznia 1967 r. pełnił funkcję sędziego wizytatora do spraw cywilnych.

W maju 1967 r. został przeniesiony na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku i objął funkcję wiceprezesa tego Sądu, sprawując nadzór administracyjny nad działalnością sądów tego okręgu w sprawach cywilnych, nieletnich oraz pracy.

W czerwcu 1980 r. został powołany na stanowisko sędziego i prezesa Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni, gdzie wykonywał obowiązki służbowe do sierpnia 1983 r.

W sierpniu 1983 r. został delegowany do zastępczego pełnienia obowiązków sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a z dniem 19 grudnia 1983 r. został powołany na stanowisko sędziego tego Sądu.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym orzekał przede wszystkim w sprawach podatkowych. W lipcu 1988 r. został powołany na członka Biura Orzecznictwa NSA i objął kierownictwo działu a następnie naczelnika Wydziału ds. Podatkowych i na tym stanowisku pracował do końca swojej służby sędziowskiej.

Zmarł nagle w dniu 25 września 1995 r.

Należał do grona najbardziej aktywnych zawodowo sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, angażując się ponad przeciętnie w działalność orzeczniczą, w tym w okresie pracy w Biurze Orzecznictwa, w którym zajmował się orzecznictwem w sprawach podatkowych i samorządowych w ówczesnych Ośrodkach Zamiejscowych NSA na terenie kraju. Jego orzeczenia cieszyły się uznaniem zarówno wśród praktyków jak i przedstawicieli doktryny prawa finansowego, w szczególności podatkowego.

Był bardzo sumienny, dokładny, pracowity, zdyscyplinowany. Był bardzo energiczny i sprawny zarówno po względem intelektualnym jak i fizycznym, a jednocześnie zrównoważony, koleżeński i uczynny.

Był bardzo zaangażowany w popularyzację orzecznictwa NSA. Prowadził liczne zajęcia szkoleniowe i dydaktyczne dla różnorodnych grup słuchaczy z zakresu prawa podatkowego a także samorządu terytorialnego. Jest autorem książki „Samorząd Terytorialny w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Cieszyła się ona dużym zainteresowaniem i uznaniem, jako prezentująca tezy orzeczeń NSA wydanych w latach 1990—1993. Z uwagi na czerwony kolor okładek i nieduże wymiary, mówiło się o niej „mały czerwony Abramowicz”. Z satysfakcją uśmiechał się i żartował mawiając: „sięgnij do małego czerwonego Abramowicza”. Było to tym bardziej sympatyczne, że Wiesław był mężczyzną wysokim i postawnym.

Z Wiesławem pracowałem przez 5 lat w jednym gabinecie sędziowskim, najpierw w budynku „Pod Orłami” przy ul. Jasnej 1 (Plac Zgoda), a następnie w obecnej siedzibie NSA przy ul. Jasnej 6 na trzecim piętrze. Bardzo lubił kwiaty. Nasz gabinet wręcz tonął w kwiatkach doniczkowych — na ścianach i na „wystawce” pod oknem, z którego widać było Boduena, Jasną, Żółtą i Zgodą. W kontaktach koleżeńskich i towarzyskich nazywałem go „mężczyzną ekologicznym”.

W czasie wyjazdowych konferencji sędziowskich — wówczas zawsze do Ośrodka Szkoleniowego Ministerstwa Sprawiedliwości w Popowie n. Bugiem — odbywał w przerwach zajęć i w czasie wolnym szybkie, energiczne, rytmiczne marsze. Nie palił papierosów ani innego tytoniu. Nie odmawiał symbolicznego kieliszka — preferował białą czystą wódkę. Podczas spacerów zbierał w okolicznym lesie liście pokrzywy, po umyciu kroił je, kładł na kanapki (dziwiliśmy się, że go nie parzyło) i kazał nam zjadać — „nie będzie kieliszka, jak nie zjecie takiej kanapki”. Ciekawe, że istotnie nie parzyło. Z napojów preferował naturalny sok z marchwi. W czasie dnia pracy wypijał co najmniej dwie butelki (po 0,3 litra) takiego soku.

Od początku przemian ustrojowych w 1989 r. zaangażował się w działalność wyborczą. Wszedł w skład zespołu ekspertów Generalnego Komisarza Wyborczego — ówczesnego organu do organizowania i przeprowadzania wyborów organów samorządu terytorialnego. W październiku 1990 r., jako sędzia NSA wszedł w skład Państwowej Komisji Wyborczej do przeprowadzenia pierwszych powszechnych wyborów Prezydenta RP (była to Komisja piętnastoosobowa — po pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego). Następnie w lipcu 1991 r. został powołany na członka Państwowej Komisji Wyborczej, już jako stałego organu wyborczego, działającego w takim statusie do dzisiaj.

Sędzia Wiesław Abramowicz, także jako członek PKW wykonywał swoje obowiązki w sposób dla niego charakterystyczny — odpowiedzialnie, rzetelnie, energicznie, zawsze merytorycznie przygotowany. Nie lubił zbyt długich rozwlekłych dyskusji, mobilizował nas do zajęcia końcowego stanowiska w określonej sprawie, stawiając w odpowiednim momencie konkretne rzeczowe wnioski pod głosowanie.

Śmierć sędziego Wiesława Abramowicza ogromnie nas zaskoczyła. Widziałem go po raz ostatni w czwartek 21 września 1995 r., kiedy to wyjeżdżał do córki do Bydgoszczy — jak zawsze przypominał mi abym w piątek podlał kwiaty. Nic nie wskazywało, że ma jakiś zdrowotny problem. W poniedziałek 25 września otrzymaliśmy w Sądzie wiadomość, że sędzia Wiesław Abramowicz zmarł nagle podczas snu w nocy z niedzieli na poniedziałek. Miał 66 lat. Nie dożył do sędziowskiego stanu spoczynku — zabrakło mu czterech lat.

W okresie aktywności zawodowej został odznaczony Złotym Krzyżem Zasługi, Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski i Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski.

Dane mu było uczestniczyć aktywnie i pożytecznie w kształtowaniu nowego demokratycznego ustroju naszego Państwa, zwłaszcza poprzez czynny udział w przepro-

wadzaniu prawdziwie wolnych wyborów powszechnych do organów przedstawicielskich w naszym Kraju — samorządu terytorialnego, prezydenckich, parlamentarnych. Ma niezaprzeczalny wkład w zbudowaniu pierwszego prawdziwie demokratycznego prawa wyborczego w powojennej Polsce.

Nie ma Wiesława,
Nie ma kwiatów w gabinecie przy ul. Jasnej 6,
Pozostały Wspomnienia.
Dobre wspomnienia.

Jan Kacprzak

Prof. Janina Zakrzewska — Janka,
członkini Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1990—1995

Bywają w życiu takie szczególne sytuacje, w których historia daje człowiekowi możliwość oddziaływania na powstanie lub skład personalny ważnych instytucji publicznych. Szansę taką dostała od życia i w pełni ją wykorzystała profesor Janina Zakrzewska. Chodzi tu o wpływ na wybór części sędziów Trybunału Konstytucyjnego powołanych przez Sejm w listopadzie 1989 r., wśród których byli tacy wybitni sędziowie jak profesorowie: Tomasz Dybowski, Wojciech Łączkowski i Andrzej Zoll, oraz o współautorstwo koncepcji ustrojowej Państwowej Komisji Wyborczej składającej się wyłącznie z wysokiej rangi sędziów. Z tytułu wcześniejszego okresu działalności opozycyjnej oraz z udziału po stronie solidarnościowej w Okrągłym Stole miała ona znakomite relacje z czołowymi postaciami polskiej solidarnościowej sceny politycznej, co ułatwiało zabiegi o przyjazne otoczenie oraz budowę prestiżu i autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i Państwowej Komisji Wyborczej. Żartobliwie mówiono potem, że była ona „matką chrzestną” kształtu personalno—ustrojowego obu tych ważnych instytucji publicznych działających w III Rzeczypospolitej.

Profesor Andrzej Zoll, który obok prof. Janiny Zakrzewskiej był w 1989 r. członkiem PKW w mieszanym polityczno-solidarnościowym składzie, w swoich wspomnieniach zamieszczonych w książce wydanej w 2000 r. przez Krajowe Biuro Wyborcze: *„Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)”*, pisze: *„W gronie naszej grupy solidarnościowej zrodziła się koncepcja, aby w przyszłości członkami PKW byli sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trzecia władza powinna, naszym zdaniem przejąć nadzór na przebiegiem wyborów. W szczególności uważaliśmy, że należy skończyć z partyjnym, a więc czysto politycznym składem PKW”*. Koncepcja ta została zrealizowana, a do pierwszej niezależnej Państwowej Komisji Wyborczej w składzie sędziowski została powołana w 1990 r. m. in. sędzia Trybunału Konstytucyjnego prof. Janina Zakrzewska. Była ona „dobrym duchem” i „ambasadorem PKW” także w późniejszym okresie, bowiem jak to wynika z XXIV Biuletynu Komisji Konstytucyjnej wydanego przez Kancelarię Sejmu w 1991 r. prof. Janina Zakrzewska jako ekspert tej Komisji, na zarzuty jednego z posłów co do możliwej kolizji członkostwa PKW sędziów Sądu Najwyższego z rozpatrywaniem przez tenże sąd protestów wyborczych, wydała opinię: *„właśnie dlatego, że jesteśmy po doświadczeniach dwu kampanii wyborczych, gdzie protesty były rozpatrywane przez Sąd Najwyższy, a sędziowie Sądu Najwyższego wchodziłi równocześnie w skład Państwowej Komisji Wyborczej — nie dostrzegam takiego problemu. Myślę, że uwzględniając prestiż Sądu Najwyższego i dotychczasowe doświadczenia, rozwiązanie to może powstać. W końcu to inni sędziowie byli członkami Państwowej Komisji Wyborczej, inni zaś rozpatrywali protesty — nie było żadnych problemów praktycznych. Proponowałabym to zostawić, zwłaszcza że nie wyobrażam sobie Państwowej Komisji Wyborczej bez sędziów Sądu Najwyższego — ich wkład był bardzo duży”*.

Jeden z członków PKW sędzia Izby Karnej Sądu Najwyższego — Stanisław Ząbłocki wspomina wczesny przypadek wdrażania systemu informatycznego do oblicza-

nia wyników wyborów, gdy w celu sprawdzenia poprawności przełożenia normy prawnej na język informatyczny prof. J. Zakrzewska losowo wybrała jeden z komitetów wyborczych dla skontrolowania poprawności aplikacji drogą tradycyjnego działania matematycznego. Ku zaskoczeniu informatyków i członków PKW wykryty został błąd w aplikacji informatycznej. Zapobiegło to niewłaściwemu ustaleniu wyników wyborów oraz stało się przyczynkiem dla wprowadzenia stałego zwyczaju wylosowania jakiegoś komitetu wyborczego w celu obliczenia wyników metodą tradycyjnego liczenia matematycznego, aczkolwiek od tego czasu poziom informatyki oraz poziom aplikowania norm prawnych do systemu informatycznego znacznie się zmienił, a ponadto przed dniem głosowania przeprowadza się dwukrotne próby techniczne-poprawnościowe systemu.

Jako członkini Państwowej Komisji Wyborczej, jeszcze w mieszanym składzie polityczno-solidarnościowym, brała udział w przygotowaniu, organizacji i przeprowadzeniu czerwcowych wyborów sejmowych w 1989 r., a następnie jako członkini Komisji już w sędziowskim składzie: w wyborach prezydenckich 1990 r.; w wyborach parlamentarnych 1991 r. i 1993 r.; oraz w wyborach samorządowych 1994 r.

Dla przyjaciół i kolegów z Trybunału Konstytucyjnego Profesor była Janką lub bardziej zdrobniale Janeczką. Zaliczałem się do jej kolegów w Trybunale Konstytucyjnym w ostatnich dwóch latach jej życia (1993—95) i to skromne wspomnienie dotyczy w zasadzie tego okresu, a wiadomości wcześniejsze czerpałem z innych źródeł. Wiedzieliśmy, że los nie oszczędził jej cierpień: straciła tragicznie swoją córkę i zięcia, ciężko zachorowała na nieuleczalną chorobę. Mimo to była osobą bardzo pogodną, dzielnie znoszącą swoje cierpienie. Lubiła rozmowy i towarzystwo kolegów. Zapraszała sędziów do swego mieszkania, gościła, z ożywieniem dyskutowała o współczesnych sprawach i problemach. Swoją przyjaźnią wyróżniała zwłaszcza prof. Andrzeja Zolla widząc w walorach jego charakteru i postawie życiowej jednego z liderów przemian ustrojowych w kraju. Jako sędzia Trybunału Konstytucyjnego z zasady apolityczna, emocjonalnie była związana ze środowiskiem zbliżonym do Unii Wolności.

Z osobą Janki wiążą się pamiętne wydarzenia z okresu jej pracy w Trybunale Konstytucyjnym. Pewnego razu Trybunał otrzymał podziękowania od stowarzyszenia pomagającego chorym za otrzymaną darowiznę pieniężną. Uważano, że zaszła jakaś pomyłka, gdyż takiej darowizny nie dokonano i zamierzano zawiadomić o tym zainteresowane stowarzyszenie. Wtedy dopiero Janka przyznała się, że faktycznie wpłatę dokonała ona sama, ale nie chciała eksponować tu swojej osoby i jako darczyńcę wskazała Trybunał. Skutek tego był taki, że sędziowie Trybunału od tego czasu gremialnie dokonywali darowizn na ten sam cel. Innym razem Janka wyjechała „na urlop” nie informując nikogo gdzie wybiera się na wypoczynek. Dopiero zaskoczeni sędziowie z dziennika telewizyjnego dowiedzieli się, że przebywa ona z pomocą i akcją humanitarną w Sarajewie. Taka była sędzia Janka!

Utożsamiała się z Trybunałem Konstytucyjnym i z Państwową Komisją Wyborczą, była bardzo lubiana i posiadała w obu instytucjach duży autorytet. Zawsze skromna i skłonna do pomocy innym ludziom. Należała do osób silnie zaangażowanych w działanie na rzecz budowy demokratycznego państwa prawa.

Zmarła w Warszawie 27 maja 1995 roku. Jej pogrzeb i nabożeństwo żałobne zgromadziło liczną rzeszę polskich prawników, pracowników naukowych oraz prominentnych przedstawicieli ruchu Solidarność z byłym premierem Tadeuszem Mazowieckim na czele. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wydali w 1996 r. ku jej czci Księgę pamiątkową pt.: *„Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania”*, do której artykuły napisali koledzy sędziowie, pracownicy naukowcy z kraju i zza granicy, m.in. prezesi sądów konstytucyjnych Włoch i Rosji. W księdze tej zamieszona została jej nota biograficzna

(w zasadzie obejmująca okres od 1968 r.) oraz bibliografia jej prac. Jak w tej księdze wspomina pisarka Maria Turlejska: „*obie w swoim czasie przeszłyśmy indoktryncję ideologiczną i — krócej lub dłużej — byłyśmy <wierzącymi marksistkami>, żywiąc się złudzeniami i trucizną <dwójmyślenia>, jak to nazwał Orwell. Odczuwałyśmy potrzebę rewizji poglądów, sięgnięcia do źródeł, przemyślenia na nowo słów, terminów, języka, konfrontacji sloganów z rzeczywistością*”. W działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego prezentowała kierunek rozliczeniowy z okresem totalitarnego państwa, opowiadała się za likwidacją relikwów i przywilejów niesłusznie wówczas nabytych, okazując dużą wrażliwość społeczną na los osób dotkniętych transformacją ustrojową. Niezależnie od wydanej Księgi pamiątkowej jej Osobę uhonorowano również tablicą pamiątkową umieszczoną w trybunalskim gmachu. Jest to jedyna tablica poświęcona sędziemu Trybunału Konstytucyjnego.

Ferdynand Rymarz

Katarzyna Jankowska-Józefiak

Sędzia komisarzem wyborczym

Było lato 1998 r. Na prośbę ówczesnego wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku wyraziłam zgodę by umieścić moje nazwisko na drugiej pozycji dwuosobowej listy kandydatów do pełnienia funkcji Komisarza Wyborczego w Gdańsku. Minister Sprawiedliwości wydał bowiem polecenie, by przedstawić mu dwóch kandydatów spośród sędziów apelacyjnych naszego Sądu. Oczywiście dla nas było, że Pani Minister przedstawi Państwowej Komisji Wyborczej kandydaturę kolegi, który na tej liście był umieszczony na pierwszej pozycji. Los chciał inaczej. To ja zaproszona zostałam na spotkanie z Państwową Komisją Wyborczą i odbiór nominacji. Choć, jak z powyższego wynika, zupełnie nieoczekiwanie dla mnie, przyszło mi pełnić funkcję komisarza wyborczego, to przyznać muszę, że nigdy nie żałowałam, iż tak się stało. Początki były trudne. Myślę, iż jak dla większości sędziów, tak i dla mnie kontakt z prawem wyborczym był całkowicie marginalny. Wiązać go należy z okresem studiów, który niestety w moim wypadku jest bardzo odległy w czasie.

W tej sytuacji, mając świadomość przyjętych obowiązków, natychmiast przystąpiłam do uzupełnienia swojej edukacji. Wizyta w księgarni i bibliotece umożliwiła mi zgromadzenie niezbędnej literatury potrzebnej do zgłębiania tajników gałęzi prawa, która dla sędziego karnisty, którym jestem od początku swojej pracy zawodowej, była odległa. Los był dla mnie szczególnie łaskawy. W kilka dni po odebraniu nominacji zapowiedział się z wizytą człowiek, z którym przez kolejnych niemal dziewięć lat (do 15.04.2007 r.) przyszło mi pracować i który był dla mnie źródłem wiedzy wynikającej nie tylko z jego znajomości prawa wyborczego, ale i ogromnej wieloletniej praktyki wyborczej — Pan Piotr Czajkowski dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku. To między innymi Jemu zawdzięczam, że pracę komisarza wyborczego wykonuję — z prawdziwą przyjemnością, że wiedza, jaką w tym okresie posiadałam i umiejętności jej praktycznego wykorzystania umożliwiły mi sprawowanie funkcji Komisarza. Takt, kultura, zrozumienie i cierpliwość z jaką Pan Dyrektor wprowadził mnie w tajniki pracy komisarza, spowodowały, że ta praca stała się dla mnie źródłem prawdziwej satysfakcji. Przy każdej okazji podkreślam, jak wysoko ceniłam współpracę z Panem Piotrem Czajkowskim i nie mogę pominąć i tej okazji, by podziękować Mu za lata nienaganej współpracy, wzajemnego poszanowania i stworzenia mi możliwości pogłębiania swojej wiedzy i umiejętności praktycznych.

Czynię to również w imieniu wszystkich sędziów, którzy przez te dziewięć lat brali udział w pracach komisji wyborczych i którzy osobiście odczuwali „opiekuńcze skrzydła” Pana Dyrektora, u którego zawsze można liczyć na wsparcie, radę ale również szacunek, z jakim odnosił się On do sędziów, z którymi przyszło mu współpracować.

Jego profesjonalizm, zaangażowanie, perfekcjonizm, umiejętności organizacyjne były porównywalne z równie wielkimi przymiotami drugiego z prawników Delegatury Kra-

jowego Biura Wyborczego, radcy prawnego Pana Czesława Ciupy, który stał się dla mnie wzorem prawnika, dla którego regulacje prawa wyborczego nie miały tajemnic. Wspaniała wiedza, doskonała znajomość materii prawnej, w której przyszło się nam obracać, były dla mnie dużym wsparciem. Pomoc, jakiej mi Pan Czesław Ciupa udzielał w pełnieniu obowiązków komisarza wyborczego, nie jest do przecenienia. Również i Jemu serdecznie dziękuję.

Mając zatem wsparcie w takich profesjonalistach mogłam spokojnie zdobywać i wiedzę i doświadczenie zwłaszcza, że szybkim krokiem zbliżały się wybory samorządowe — moje pierwsze wybory. Po raz pierwszy uczestniczyłam w wyborach nie tylko jako wyborca ale również i ich organizator na obszarze będącym właściwością miejscową komisarza wyborczego z siedzibą w Gdańsku. A później? Później były wybory parlamentarne, wybory prezydenckie potem znowu samorządowe, parlamentarne i historyczne referendum na temat wejścia Polski do Unii Europejskiej, potem wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory prezydenckie, samorządowe; kilkadziesiąt wyborów uzupełniających do organów samorządowych, referenda lokalne — ot, zwykła praca komisarza wyborczego. Trzeba było pogodzić ją z obowiązkami służbowymi, bowiem w żadnym wypadku nie zwalniała ona sędziego od wykonywania swoich obowiązków orzeczniczych. Nawet w okresie największego nasilenia czynności wyborczych ani ja ani moi koledzy Sędziowie z Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, z Sądu Okręgowego w Gdańsku i Słupsku, ze wszystkich Sądów Rejonowych z okręgu gdańskiego i słupskiego uczestniczący w komisjach wyborczych nie korzystali z żadnych zwolnień ani ulg w pracy zawodowej. Udział w czynnościach wyborczych nakładał na nas obowiązek takiej organizacji pracy, by wykonywać obydwie bez uszczerbku dla którejś z nich. Nie zamierzam tu przekonywać, że wykonywanie obowiązków komisarza wyborczego przez sędziego czynnego zawodowo jest łatwe. Trzeba dużej samodyscypliny, systematyczności i bieżącego wykonywania wszystkich obowiązków, by pogodzić ze sobą powinności komisarza i sędziego. Potrzeba również życzliwości przełożonych sędziego, którzy planując mu określone czynności orzecznicze i nie zmniejszając ich zakresu, tak zaplanują ich wykonanie, że umożliwią sędziemu realizację obowiązków komisarzkich.

Moje doświadczenie w pełnieniu funkcji komisarza wyborczego daje mi prawo do stwierdzenia, że powierzenie jej sędziemu — to rozwiązanie godne zaufania. Miałam w tym względzie szereg dowodów, które uprawniają mnie do takiego stwierdzenia. Sędzia komisarz to osoba, która jest bezstronna, z której zdaniem należy się liczyć bo wynika ono z obowiązującego prawa, do której można w razie wątpliwości się odwołać, która poradzi a wówczas z pewnością tak należy zrobić (bo będzie to zgodne z prawem), która w końcu odmiennie niż inni — wyjaśni, wytłumaczy, uzasadni, wskaże na podstawę prawną. Komisarz to sędzia. A sędzia to osoba niezależna, niezawisła, obiektywna. Wielokrotnie, zwłaszcza w bezpośrednich rozmowach z interesantami miałam okazję przekonać się, że zaufanie jakim obdarza mnie rozmówca wynikało również z faktu, że jestem sędzią.

W kontaktach, czy to z władzami, np. samorządowymi, czy to z interesantami, czy członkami komisji wyborczych, starałam się by moi rozmówcy wiedzieli, iż jestem sędzią Sądu Apelacyjnego w Gdańsku. W mojej ocenie, ta informacja stymulowała zachowanie wielu osób. Nawet najbardziej rozgoryczeni, zdenerwowani, czy poirytowani interesanci nie przekraczali granic należnych sprawowanemu przeze mnie urzędowi.

Chcę również podkreślić, że atrybut niezawisłości nierozzerwalnie związany z urzędem sędziego w wykonywaniu przez mnie obowiązków komisarza wyborczego nigdy nie został naruszony.

W mojej ocenie komisarz wyborczy wykonując tę funkcję, powinien być również sędzią przy czym nie chodzi mi oczywiście o sprawne orzecznictwa w sensu stricto, ale

o godne zachowanie, stosunek do wykonywanej pracy, sposób sprawowania urzędu, jakość wykonywanej pracy, itd. — a zatem winien mieć te same przymioty, jakich oczekuje się od niego przy wykonywaniu pracy sędziego.

Myślę, że tylko od nas sędziów zależy, jak będziemy postrzegani przy wykonywaniu obowiązków komisarza wyborczego, bo to, że powinien je wykonywać sędzia jest dla mnie oczywiste.

Doświadczenia związane z wykonywaniem pracy sędziego, mają oczywiste przełożenie na pracę komisarza. Np. umiejętność publicznego wypowiedzania się choćby w czasie szkoleń organizowanych dla członków komisji wyborczych, umiejętność dyscyplinowania słuchaczy i prowadzenia różnego rodzaju narad. Umiejętność podejmowania szybkich decyzji, wydawania zarządzeń, a przede wszystkim postanowień. Zdecydowanie ułatwia pracę komisarzowi fakt, iż jako sędzia każdego dnia ma do czynienia z rozstrzygnięciem problemów w tym również prawnej natury.

Od sędziego zależy czy jako komisarz wyborczy zyska należny mu szacunek.

Czas płynie w sposób nieubłagalny i niebawem minie druga kadencja sprawowania przez mnie funkcji komisarza wyborczego. Ogromnie cenię sobie te lata pracy innej niż sędziowska ale dającej poczucie, iż uczestniczę w wydarzeniach ważnych wręcz historycznych, że wspólnie z kolegami sędziami komisarzami wyborczymi swą pracą uczestniczę w stosowaniu prawa wyborczego obowiązującego w naszym kraju.

Stefan J. Jaworski

Moje spotkania z Andrzejem Zollem

Ucieleśniając swoje marzenia na najstarszym polskim uniwersytecie w roku akademickim 1965/1966 rozpocząłem studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Już od pierwszego semestru stałem się wiernym słuchaczem wykładów plejady znakomych profesorów tego wydziału: Adama Vetulaniego z historii państwa i prawa polskiego, Władysława Woltera z logiki, Wacława Osuchowskiego z prawa rzymskiego, Michała Potkaniowskiego z powszechnej historii państwa i prawa i Witolda Krzyżanowskiego z ekonomicznymi kapitalizmu, którego wykłady cieszyły się największą frekwencją, gdyż studenci traktowali je jako dobry spektakl rozrywkowy. Miałem szczęście być uczestnikiem ćwiczeń prowadzonych przez wielu ówczesnych asystentów i adiunktów, którzy w późniejszych latach zrobili samodzielne wybitne kariery naukowe (J. Homplewicz, A. Kostecki, P. Sarnecki, T. Zieliński, J. Wolański i A. Zoll). W takich to okolicznościach, w pierwszych dniach października 1965 r. po południu (na UJ ćwiczenia zawsze odbywały się po południu) na ćwiczeniach mojej grupy z logiki pojawił się wysoki, szczupły młodzieniec, w okularach i przedstawił się, że nazywa się Andrzej Zoll, jest asystentem prof. Władysława Woltera i będzie prowadził ćwiczenia z logiki. Nie znałem nikogo z pracowników naukowych UJ i nazwisko Zoll nic mi nie mówiło. Zaraz po ćwiczeniach nasi wszystko wiedzący koledzy z Krakowa uświadomili nas prowincjuszy, że źle trafiliśmy, bo Zoll należy do uniwersyteckiego klanu naukowego, który rządził od dawna UJ i że jest on bardzo wymagający, więc da nam w kość. Wyrazili to oczywiście bardziej dosadnie. Jeszcze wtedy nie wiedziałem, że logika była zmorą większości studentów i niestety wielu z nich przez logikę kończyło studiowanie już na pierwszym roku studiów. Andrzej Zoll okazał się rzeczywiście asystentem wymagającym, ale wyrozumiałym. Przez cały rok akademicki ćwiczył z nami cierpliwie różne zadania logiczne, rozwijając wykłady prof. Woltera, w których również uczestniczył. Przekonałem się później wielokrotnie, że logika była zawsze mocną stroną Andrzeja Zolla. Pedagogiem okazał się dobrym, gdyż większość naszej grupy zadała egzamin z logiki. Wówczas się rozstaliśmy, gdyż ćwiczenia z prawa karnego miałem już z innym asystentem. Widywałem Andrzeja Zolla na wykładach profesora Woltera, gdyż na UJ asystenci uczestniczyli w wykładach swoich profesorów. Andrzeja Zolla spotkałem ponownie w czasie głośnych „wydarzeń marcowych 1968”. W związku z tymi wydarzeniami w Klubie ZSP „Nowy Żaczek” pojawili się nasi szanowani i lubiani profesorowie oraz ich asystenci, którzy cierpliwie starali się wyjaśniać polityczne przyczyny tych wydarzeń i chłodzić nasze rozpalone głowy. Wśród tej kadry naukowej bywał Andrzej Zoll. Rzadko zabierał głos, ale gdy się wypowiadał to był uważnie słuchany.

W roku 1969 ukończyłem prawo, opuściłem Kraków i podjąłem aplikację w Prokuraturze Wojewódzkiej w Koszalinie. Z Uniwersytetem miałem już tylko sporadyczne kontakty obserwując z daleka kariery naukowe lub zawodowe swoich kolegów „z roku”. W roku 1976 jako wiceprokurator Prokuratury Wojewódzkiej w Słupsku zostałem skierowany

na zaocznie studia doktoranckie w Instytucie Problematyki Przestępczości w Warszawie. Wówczas ponownie spotkałem się z Andrzejem Zollem, który już był doktorem habilitowanym, wykładał prawo karne materialne i prowadził seminarium doktoranckie z tego przedmiotu. Niestety nie miałem szczęścia trafić do jego grupy, jak też ze szkoda dla siebie nie podjąłem żadnych skutecznych wysiłków by tak się stało. Przez prawie cztery lata wysłuchiwałem Jego wykładów, w których przedstawiał krytyczną ocenę obowiązującego kodeksu karnego z 1969 r. Jego pogląd sprowadzał się do tezy, że nasze ustawodawstwo karne jest nadmiernie represyjne, nie chroni podstawowych wolności człowieka i przez to nie jest dostosowane do standardów europejskich. Twierdził, że należy znieść karę śmierci i ograniczyć stosowanie kary bezwzględnego pozbawienia wolności, a preferować kary wolnościowe. Należy podkreślić, że tym poglądom Andrzej Zoll pozostał wierny do dziś. Jeszcze przed rokiem 1980 Andrzej Zoll, powiedział na że na UJ pracuje społecznie zespół, który przygotowuje projekt nowej kodyfikacji karnej. W roku 1980 wybuchła „Solidarność”, a potem stan wojenny i nasze kontakty urwały się na długo. Przyszedł luty 1989 r. Media poinformowały o rozpoczęciu obrad Okrągłego Stołu. Większość Polaków z wielkimi nadziejami oczekiwała rezultatów porozumienia władzy i opozycji. Dowiedziałem się, że w pracach tego Stołu uczestniczył prof. Andrzej Zoll. Obrady zakończyły się porozumieniem stron, co zapoczątkowało zasadnicze zmiany ustrojowe Polski. Na dzień 4 czerwca 1989 r. zarządzono wybory do Sejmu i do reaktywowanego — po 40 letniej nieobecności w ustroju PRL — Senatu. W składzie wieloosobowej Państwowej Komisji Wyborczej, na eksponowanym stanowisku wiceprzewodniczącego, znalazł się Andrzej Zoll, jako przedstawiciel strony solidarnościowej. Wkrótce ja również dołączyłem do nowych organów wyborczych. W wyborach do Senatu zostałem wybrany na przewodniczącego Wojewódzkiej Komisji Wyborczej w Zamościu. Z Andrzejem Zollem miałem jedynie kontakty urzędowe, jak pomiędzy organami wyborczymi. Jeszcze w tym samym roku Sejm kontraktowy powołał pierwszy niekomunistyczny rząd Mazowieckiego, dokonał wielu zasadniczych reform ustrojowych i wybrał nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym prof. Andrzeja Zolla. W zarządzonych na jesieni 1990 r. bezpośrednich wyborach na urząd Prezydenta RP powołano 15 osobową PKW w składzie sędziowskim, która wybrała Andrzeja Zolla na swojego przewodniczącego. Zaimponował mi wówczas Andrzej Zoll, który po tymczasowym aresztowaniu kandydata na Prezydenta Stanisława Tymińskiego, rzucił na szalę obrony demokratycznych standardów sprawowania władzy cały swój autorytet profesora UJ, sędziego Trybunału Konstytucyjnego i przewodniczącego PKW, udzielając poręczenia osobistego Tymińskiemu. To poręczenie paradoksalnie umożliwiło Tymińskiemu ponowne, jak za czasów PRL, opuszczenie własnej ojczyzny. Zarzuty przeciwko niemu były „dęte” i sprawa jak wiele podobnych spraw podejmowanych nagle, instrumentalnie przeciwko politycznej konkurencji, zakończyła się umorzeniem. W roku 1991 zarządzono nowe wybory do Sejmu i Senatu, a do ich przeprowadzenia powołano wreszcie po raz pierwszy PKW jako stały najwyższy organ wyborczy, w składzie sędziowskim. PKW ponownie wybrała Andrzeja Zolla na swego przewodniczącego, który pełnił tę funkcję do 1 grudnia 1993 r., kiedy to został powołany na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a w związku z tym złożył rezygnację ze składu PKW.

W roku 1993 r. Andrzej Zoll przeprowadził ostatnie wybory jako przewodniczący PKW. Były to wybory do Sejmu II kadencji. Te wybory okazały się — o czym jeszcze wtedy nie wiedziałem — przełomowe dla mojej kariery zawodowej. Otóż Sejm wyłoniony w tych wyborach wybrał mnie i pięciu moich kolegów w skład Trybunału Konstytucyjnego, na 8 letnią kadencję. Kiedy otrzymałem tę zaskakującą propozycję wysunięcia mojej kandydatury miałem poważne wątpliwości czy jestem godny i przygotowany do jej przyjęcia. Postanowiłem rzecz skonsultować z którymś ze znanych mi osobiście sędziów TK. Znałem wówczas profesorów Groszyka i Zolla oraz sędziów praktyków Józefowicza, Filc-

ka i Rymarza. Uznałem, że w mojej sytuacji najbardziej miarodajne stanowisko zajmie sędzia praktyk. Najszybciej udało mi się nawiązać kontakt z Ferdynandem Rymarzem, który rozproszył moje wątpliwości. 1 grudnia 1993 r. wraz z innymi kolegami znalazłem się w gabinecie marszałka Sejmu, gdzie otrzymałem dekret o powołaniu na stanowisko sędziego TK. Tam też spotkałem Andrzeja Zolla, który odebrał dekret na stanowisko prezesa TK, a prof. Janusz Trzciniński na stanowisko wiceprezesa. Po tej uroczystości nowy prezes zaprosił nas wszystkich do siedziby TK, mieszczącej się w gmachu Sejmu, w skrzydle senackim. Tu spotkało mnie ogromne rozczarowanie warunkami lokalowymi TK. Dysproporcja pomiędzy gabinetem Marszałka Sejmu, a Prezesa TK była uderzająca, z jednej strony komfort z drugiej ubóstwo. Podobnie było z pozostałymi pomieszczeniami. Sędziowie siedzieli w małych gabinetkach po dwóch, a mnie przypadło miejsce w gabinecie kolegi Rymarza. Zaznaczam, że w lepszych warunkach pracowałem jako szeregowy prokurator. Celowo przypominam te warunki lokalowe, gdyż obrazują one stosunek ówczesnej i poprzedzającej ją władzy do TK. Nie mogło zatem dziwić, że Sejm miał prawo kontrolowania naszych wyroków. Zupełnie inne odczucia miałem po wysłuchaniu prezesa i po spotkaniu z sędziami. W swoim wystąpieniu Andrzej Zoll powiedział, że zrzędzeniem losu mamy szansę wpłynąć na przebudowę ustroju Polski, że faktyczna pozycja ustrojowa TK jest wysoka i od nas zależy, czy władza będzie nas szanować. Dodał też, że wprawdzie nasze kandydatury wysuwały różne ugrupowania polityczne, często o całkowicie przeciwstawnej ideologii, to od teraz jesteśmy sędziami Trybunału i powinniśmy już zapomnieć o swojej przynależności lub własnych sympatiach politycznych. Powiedział również, że bardzo mu zależy na poprawnych, koleżeńskich stosunkach między sędziami i aby ułatwić nasze kontakty powinniśmy wszyscy przejść na „per ty”. Tak też się stało. Gdy wypowiadał te słowa nie wiedziałem jeszcze, że ma na myśli nienajlepsze łagodnie mówiąc stosunki w poprzednim składzie TK. Okazało się wkrótce, że prezesowi udało się naszą dwunastkę ludzi w różnym wieku o różnym doświadczeniu życiowym, karierze naukowej i zawodowej, o różnych cechach charakteru oraz rodowodzie i sympatiach politycznych w pełni zintegrować, uczynić zgranym zespołem, sprawnie realizującym zadania Trybunału. Andrzej energicznie prowadził nasze narady ale nigdy arbitralnie nie narzucał nam swojego stanowiska. Ukształtowany wówczas styl kierowania Trybunałem i koleżeńskie stosunki wewnętrzne udało się nam utrzymać po zakończeniu Jego kadencji, już pod prezesurą Marka Safjana. Głośne były felietony A. Zolla w „Rzeczpospolitej”, w których wypowiadał się na temat aktualnych problemów ustrojowych, funkcjonowania instytucji państwowych i niestabilnego prawa. Często polemizował z innym uczestnikiem tych debat na łamach „Rzeczpospolitej” z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego — Adamem Strzemboszem, który prezentował odmienną wizję funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego. Otóż był on zwolennikiem likwidacji Trybunału Konstytucyjnego i powierzenia tej funkcji — wzorem niektórych państw — Sądowi Najwyższemu. Do swojej wizji starał się przekonać wpływowe środowisko polityczne. Prezes Strzembosz kwestionował przede wszystkim prawo Trybunału do wykładania ustaw i do tak zwanych wyroków interpretacyjnych, twierdząc, że zarówno wykładnia jak i te wyroki nie wiążą Sądu Najwyższego i sądownictwa powszechnego, gdyż petryfikują prawo, a sędziowie mają prawo do jego samodzielnej interpretacji. Bardziej ugodowe stanowisko w tej kwestii prezentował prezes NSA Roman Hauser, który uważał, że w okresie przebudowy ustroju takie uprawnienia Trybunału są pozytywne.

Wspomniałem już o przygnębiającym wrażeniu jakie odniosłem po obejrzeniu siedziby TK. Zauważyłem, że moich kolegów którzy do Trybunału przybyli z uczelni warunki lokalowe nie szokowały tak bardzo, gdyż tam czasami mieli znacznie gorsze. Prezes powiedział, że Trybunał ma przyobiecany na swoją siedzibę budynek dawnej biblioteki wojskowej przy ul. Szucha (dzisiejsza siedziba), ale wymaga on kapitalnego remon-

tu. Dodał, że podjął już starania o obiecane środki z budżetu. Wkrótce tak się stało, a prowadzenie inwestycji prezes powierzył nowemu dyrektorowi biura TK — Marianowi Szańcy, który energicznie zabrał się do dzieła. Pojawiały się różne poważne trudności w tej inwestycji, ale prezes i Szańca wytrwale posuwali sprawę do przodu. Nasunęła mi się w tym miejscu taka refleksja, że ten remont kapitalny budynku miał w pewnym sensie wymiar symboliczny. Usunięto bowiem całkowicie dotychczasowe wnętrze budynku i częściowo zmodernizowano fasadę. Przypominało to do złudzenia reformy ustrojowe Rzeczypospolitej po 1989 r., w których Trybunał uczestniczył. Już w lutym 1995 r. wprowadziliśmy się do odbudowanego obiektu, o ciekawej fasadzie, godnego Trybunału Konstytucyjnego. Było to ogromne wydarzenie w historii Trybunału. Niezależnie od poprawy warunków urzędowania Trybunału i poprawy warunków socjalnych dojeżdżających sędziów (pokoje gościnne) przeniesienie do nowego obiektu miało wymiar symboliczny. Stanowiło potwierdzenie niezależności Trybunału od innych władz. Tak to wtedy wszyscy pojmowaliśmy. To wydarzenie zawsze będzie kojarzone z nazwiskami dwóch ludzi: Prezes Zoll i Dyrektor Szańca. Prezesowi Zollowi Trybunał zawdzięcza też zdecydowane ożywienie, niemrawej dotychczas, wymiany zagranicznej z innymi sądami konstytucyjnymi. Andrzej potrafił znakomicie wykorzystać oczywisty argument, że polski Trybunał był pierwszym orzekającym sądem konstytucyjnym w państwach Europy Wschodniej. Nasz Trybunał zdobył sobie uznanie wszystkich zachodnich sądów konstytucyjnych, w tym najstarszego z nich — Trybunału Konstytucyjnego Austrii i stał się członkiem organizacji zrzeszającej te sądy konstytucyjne. Większość krajów „demolodu” oraz nowych powstałych na gruzach ZSRR, uważała polskie doświadczenia za atrakcyjne i przydatne dla siebie. Składali nam wizyty, zapraszali do siebie, zabiegali o materiały dotyczące ustroju i naszego orzecznictwa. Niektóre z nich natomiast rezygnowały z pośrednictwa „naszego dorobku” i bezpośrednio nawiązywały kontakty z sądami Austrii, Niemiec, Włoch i Francji. Andrzejowi bardzo zależało na ożywieniu kontaktów z sąsiadami oraz na nawiązywaniu bliskich stosunków z sądami państw, które powstały na obszarze I Rzeczypospolitej to jest Litwy, Białorusi i Ukrainy, a także z Sądem Konstytucyjnym Czech, którego prezesa Zdenka Kesslera Andrzej darzył ogromnym szacunkiem. Prezes otrzymał zgodę całego Trybunału na prowadzenie współpracy międzynarodowej w tych kierunkach. Rozwinęła się ożywiona wymiana z Litwą. Prezesi sądów obu krajów organizowali coroczne konferencje, na przemian w obu krajach. Pamiętam pierwszą konferencję nad Wigrami. Na początku było bardzo sztywno i oficjalnie. Prezesi Zoll i Žylis robili wiele, aby ożywić atmosferę, ale poza Polką Teodorą w składzie litewskiego sądu trzymaliśmy się osobno. Litwini wypowiadali się tylko po litewsku, niechętnie po rosyjsku i udawali, że w ogóle nie rozumieją po polsku. To, że udawali okazało się przy następnych spotkaniach, gdyż większość sędziów nie tylko dobrze rozumiała ale i mówiła poprawnie po polsku. W następnym roku złożyliśmy im rewizytę w Wilnie. Te wizyty była dla nas ogromnym przeżyciem, gdyż wiadomo co dla Polaków znaczy Wilno. Litwini przyjęli nas gościnnie, spontanicznie zorganizowali nam wizytę na Rossie (Grób Matki i Serce Syna). Litwini nadali wizycie wysoką rangę. Zorganizowali spotkania z najwyższymi władzami Litwy. Poznałem wówczas osobiście wielu polityków, którzy jak widzę nadal funkcjonują w polityce litewskiej. Podczas tej wizyty pojawił się też niewielki zgrzyt, gdyż Litwini pisali nasze nazwiska w transkrypcji litewskiej (ja zostałem Jaworskasem). Potraktowaliśmy to ze śmiechem. Po latach okazało się, że zainicjowane przez prezesa Zolla kontakty z Litwą weszły na stałe do kalendarza obu sądów konstytucyjnych. Doceniły to władze obu krajów odznaczając obu prezesów najwyższymi orderami zasługi (Litwa — Zolla, Polska — Żylisa). Jak już wspomniałem Andrzej Zoll wyraźnie ożywił stosunki międzynarodowe. Były one jednakże zdeterminowane naszymi skromnymi możliwościami budżetowymi. Trybunał przyjmował wizyty wielu delegacji i wysy-

łał swoje. Wraz z prezesem, wiceprezesem i sędzią Rymarzem byłem członkiem delegacji do Włoch jako gość włoskiego Trybunału Konstytucyjnego. Prezes zabiegał, aby przy okazji pobytu w Rzymie uzyskać audiencję u Jana Pawła II. Było to w maju 1995 r. Nie spodziewanie znalazł On dla nas czas. Idąc na audiencję z towarzyszącymi nam przedstawicielami naszej ambasady przy Watykanie mijaliśmy tłumy wiernych, którzy ustawiali się do audiencji generalnej. Widząc to doceniłem, że warto czasami korzystać z pewnych przywilejów. Zostaliśmy przyjęci w bibliotece papieskiej. Ojciec Święty wyszedł do nas sprężystym krokiem, uśmiechnięty i z rozwartymi rękami. Przywitał się z każdym z nas. Zbliżywszy się do nas powiedział „o prezes Zoll, z tych wielkich Zollów, pamiętam, pamiętam pana ojca”. Na co Andrzej delikatnie sprostował, że zapewne Ojcu Świętemu chodzi o dziadka, gdyż ojciec nie był pracownikiem UJ. Ojciec Święty dodał, że cieszy się, że ma okazję nas gościć, gdyż wiadomo mu z kraju jak też z kontaktów zagranicznych, że nasz Trybunał i nasze orzecznictwo cieszą się wielkim autorytetem. Słowa te sprawiły nam radość. Zapytał się co teraz rozstrzygamy i czy Trybunał ma jakieś problemy w nowej rzeczywistości politycznej, na co Andrzej w paru słowach opowiedział o ciekawszych sprawach, które rozstrzygnęliśmy i dodał, że jakoś dajemy sobie radę. Na koniec naszej audiencji zostawiliśmy zbiór naszego orzecznictwa. Były wspólne zdjęcia, które przechowuję jako bardzo cenną pamiątkę. Po audiencji zwiedziliśmy Watykan i bazylikę Świętego Piotra. W tym miejscu chciałbym uczynić dygresję, że na kolejnej audiencji u Jana Pawła II, w której uczestniczyłem w Nuncjaturze w Warszawie w 1999 r. zauważyłem, że papież był już innym człowiekiem, zmęczonym i chorym.

Jak już wspominałem rok 1995 przyniósł wybory prezydenckie. Kampania trwała już w najlepsze od początku roku. Dwa główne obozy atakowały się bez pardonowo. Przy końcu maja odeszła od nas do wieczności nasza znakomita koleżanka sędzia profesor Janina Zakrzewska, która była także członkiem Państwowej Komisji Wyborczej. Na początku czerwca prezes poprosił mnie do siebie i oznajmił, że chce moją osobę wskazać Prezydentowi na członka PKW i co ja o tym sądzę. Odpowiedziałem, że jestem tym zaszczycony ale jako sędzia dojeżdżający z Zamościa mogę mieć problemy z wypełnieniem dodatkowych obowiązków. On na to, że obowiązki PKW nie stanowią dużego obciążenia a poza tym trzeba się przeprowadzić do Warszawy. Uznałem że nie ma co dalej piętzyć przeszkód. Wyraziłem zgodę. W dniu 22 czerwca otrzymałem dekret prezydenta Lecha Wałęsy o powołaniu w skład PKW.

Kampania prezydencka, nawet bez zarządzenia wyborów, toczyła się intensywnie. Wraz z głównymi pretendentami Wałęsą i Kwaśniewskim w mediach pojawiła się też kandydatura bardzo popularnego Andrzeja Zolla, jako kandydata niezależnego. Wraz z kolegą zaprosiliśmy Andrzeja na kawę, by wysondować co on o tym myśli i ewentualnie, aby go przekonać do kandydowania. Podczas długiej rozmowy Andrzej powiedział, że jego kandydatura nie wchodzi w grę z kilku powodów, które nam wyłuszczył. Przede wszystkim było dla niego nie do przyjęcia, aby dla kariery politycznej musiał rezygnować z funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji. Mówił, że w historii polskiego trybunału, jak też trybunałów europejskich nie było takiego precedensu i nie chce takiego precedensu tworzyć. Dodał ponadto, że nie ma żadnego zaplecza politycznego, aparatu organizacyjnego, pieniędzy i ochoty uczestniczenia w tej kampanii. Wkrótce ruszyła oficjalna kampania i przekonaliśmy się do przezorności Andrzeja. W tych wyborach wystartował główny antagonistą Andrzeja prezes Strzembosz i Jego kolega z Uniwersytetu Jagiellońskiego popularny Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Tadeusz Zieliński. Kampania Strzembosza okazała się żalosna i kandydat sam się wycofał jeszcze przed głosowaniem. Zieliński poniósł kompletną klęskę. Wybory w drugiej turze nieznacznie wygrał Aleksander Kwaśniewski. Przeciwno wyborowi były tysiące protestów, mieliśmy co robić, a stanowisko Sądu Najwyższego nie było jednoznaczne.

Początek grudnia 1997 r. to zakończenie kadencji Andrzeja Zolla. Pożegnaliśmy go z żalem. Jego odejście było również wielkim przeżyciem dla pracowników Biura TK, przez których był bardzo lubiany, jako „ludzki szef”. Od początku 1998 r. przeszedł do pełnienia ważnych obowiązków państwowych i nasze kontakty stały się luźniejsze. Andrzeja spotykałem już tylko przy okazji różnych uroczystości jubileuszowych (w PKW i u RPO) oraz dorocznych zgromadzeniach Trybunału Konstytucyjnego. Andrzeja obserwowałem też w mediach. Nadal chętnie wypowiada się w sprawach ważnych dla Polski. Można być pewnym, że zawsze gdy tylko dostrzeże zagrożenie dla jakiegoś ważnego dobra, a przede wszystkim godności człowieka, prawości działania władzy i niezawisłości sądownictwa, to zabierze publicznie głos. Jest to głos przemyślany, z należytą uwagą i szacunkiem przyjmowany przez polskie społeczeństwo. Z perspektywy czasu mogę powiedzieć, że to nadal ten sam Andrzej Zoll, który od 1989 r. rozpoczynał błyskotliwą karierę w Warszawie. Zawsze pryncypialny, rzeczowy, słowny, koleżeński i ludzki. Cieszę się, że miałem zaszczyt napisania o Nim i o tym parę słów.

Oto mini biogram Andrzeja Zolla

Urodzony w 1942 r. w Sieniawie, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Z UJ związany od 1964 r. Na tej uczelni doktoryzował się i habilitował. Profesor zwyczajny od 1991 r. Specjalizuje się w prawie karnym materialnym. Współautor projektu kodyfikacji prawa karnego z 1997 r. Autor i współautor komentarzy i podręczników z zakresu prawa karnego. Autor kilkuset publikacji z zakresu prawa karnego, konstytucyjnego i filozofii prawa. Członek PAU i Akademii Nauki i Sztuki w Salzburgu. Członek Polskiego Pen — Clubu, doctor honoris causa Uniwersytetu w Moguncji, Uniwersytetu w Wilnie i Akademii Medycznej we Wrocławiu, odznaczony Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski oraz wysokimi orderami zasługi Niemiec, Austrii i Litwy.

W latach 1989—1997 sędzia Trybunału Konstytucyjnego, a w latach 1993—1997 Prezes Trybunału; w latach 1989—1993 wiceprzewodniczący i przewodniczący (od 1990) Państwowej Komisji Wyborczej; w latach 1998—2000 przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; w latach 2000—2005 Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ferdynand Rymarz

Prawość i godność, czyli rzecz o Wojciechu Łączkowskim

Pod wiele mówiącym tytułem: „*Prawość i godność*” ukazała się w 2003 roku w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Księga pamiątkowa Wojciecha Łączkowskiego — przewodniczącego PKW w latach 1993—1997. Profesor Wojciech Łączkowski — od 1991 r. członek, a w latach 1993—1997 przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej ma już więc swoją wcześniej opracowaną biografię, która aczkolwiek dość obszerna, nie wyczerpuje w całości jego bogatej działalności. W księdze pamiątkowej z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora przedstawiono dane dotyczące pochodzenia, rodziny i osobowości jubilata, omówiono jego postawę jako sędziego Trybunału Konstytucyjnego (1989—1997), członka i przewodniczącego PKW (1991—1993—1997) oraz członka konstytucyjnego organu państwa — Rady Polityki Pieniężnej (1998—2004). W osobnym szkicu ukazano również spojrzenie jego ucznia (dzisiaj już doktora habilitowanego) na swego nauczyciela. Nie ma więc potrzeby powtarzania tych wątków biograficznych, które tam znalazły swoje miejsce. Życie dopisało nowy rozdział w działalności publicznej Profesora: w r. 2006 Konferencja Episkopatu Polski powierzyła mu bardzo odpowiedzialną i trudną funkcję przewodniczącego Kościelnej Komisji Historycznej Konferencji Episkopatu Polski zajmującej się badaniem postaw duchowieństwa w okresie władzy komunistycznej.

W tym dodatkowym szkicu biograficznym skoncentrujemy się na wyróżniającej Profesora charakterystycznej właściwości, jakim jest olbrzymie przywiązywanie wagi do sfery etyki i moralności w postępowaniu i pełnieniu funkcji publicznych. Wskazanie to odnosił przede wszystkim do siebie jako: profesora, sędziego TK, członka PKW i RPP, także do oceny zasobów archiwalnych zgromadzonych przez byłą komunistyczną Służbę Bezpieczeństwa.

To wyczulenie na etykę i moralność widoczne było podczas sprawowania przez Wojciecha Łączkowskiego funkcji członka i przewodniczącego PKW. Niezwykle istotnym dla niego zadaniem było ściśle przestrzeganie obowiązujących procedur wyborczych przy ustalaniu wyników wyborów i referendum. Z dużą ostrożnością podchodził do wykorzystywania techniki elektronicznej w pomocniczym ustalaniu wyników głosowania, podkreślając często, że jakkolwiek stosowanie tej techniki jest w dzisiejszych czasach nieodzowne, to jednak ten sposób ustalania wyników przesuwania ciężar odpowiedzialności z ludzi na maszyny, także na obsługujących komputery operatorów. Stąd też z troską podchodził do różnych instrumentów zabezpieczających: tajnego kodu dostępu do sieci informatycznej z dopuszczeniem do wiedzy jedynie przewodniczącego komisji; dwukrotnego wpisywania danych do komputerów przez dwóch różnych operatorów, w pewnych odstępach czasowych; specjalnego zabezpieczenia aplikacji informatycznych sygnalizujących możliwe pomyłki; bezwzględnego podania do publicznej wiadomości przez obwodową komisję wyborczą protokołu ustalonych wyników głosowania; losowego sprawdzania poprawności ustalonych elektronicznie danych; traktowania

ustalonych elektronicznie wyników jako pomocnicze i ogłaszania zbiorczych wyników przez PKW dopiero po tradycyjnym sprawdzeniu protokołów głosowania. Przewodniczący W. Łączkowski zachowywał dystans do medialnej popularności, a konferencje prasowe traktował jedynie jako konieczny obowiązek. Mimo wyrazistych poglądów politycznych i utrwalonego systemu wartości, w sprawowaniu swojej funkcji zachowywał całkowitą obiektywność. Przykłady takiej bezstronności znalazły wyraz w biografii zamieszczonej w jego Księdze pamiątkowej.

To wyczulenie na prawość postępowania znalazło wyraźny wyraz również w nurcie jego zainteresowań naukowych i w licznych publikacjach, w których sfera etyki i moralności w działalności publicznej, kwestie światopoglądowe, aksjologia prawa i prawo naturalne ma swój mocny akcent. Profesor W. Łączkowski należy do nielicznych przedstawicieli (zwolenników i propagatorów) w Polsce prawa naturalnego, dla którego myśli i czyny, wyrażane poglądy i praktyczne działanie, są tożsame. W jego obszernej bibliografii znajdujemy m. in. artykuły: „Prawo publiczne a katolicka nauka społeczna”, „Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie legalności instrukcji MEN dotyczących powrotu religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91”, „Prawo a zmiana ustroju państwa”, „Konstytucja i międzynarodowa ochrona praw człowieka”, „Aksjologiczne problemy stosowania prawa”, „Prawo naturalne a prawo stanowione”, „O miejsce dla niezbywalnego prawa człowieka do życia w konstytucji państwa praworządnego”, „Prawnik katolicki a problemy wartości prawa”, „Kierunki rozwoju źródeł prawa w czasach współczesnych”, „Prawo a moralność”, „Wolność słowa w mediach a poszanowanie godności człowieka w prawie polskim”, „Spór o wartości konstytucyjne”, „Prawda w życiu publicznym”, „Aksjologiczne podstawy praworządności”, „Pogodzić prawo z moralnością”, „Jest wartość wyższa niż prawo”, „Oświadczenie, kreska i krzyż. Co naprawdę orzekł Trybunał Konstytucyjny w sprawie religii”, „Jaką wartością jest prawo”, „Wartości chrześcijańskie a budowa systemu prawnego”, „Dlaczego prawo naturalne”, „Ochrona życia ludzkiego w okresie prenatalnym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Głos dla życia”, „Prawo naturalne a prawo stanowione. Uwagi prawnika”, „Czy państwo i prawo mogą być aksjologicznie neutralne”, „Dylematy etyczne i światopoglądowe jako przedmiot kontroli konstytucyjnej”.

Również w publicystce dotyczącej wyborów znajdujemy poglądy wyrażające przywiązanie do tych wartości. W artykule: „Prawo wyborcze a reguła większości” (wyd. Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2000), napisanym z okazji 10-lecia demokratycznego systemu wyborczego w Polsce prof. Wojciech Łączkowski ujął to zagadnienie w następujących tezach:

1. „Reguła większości będąca podstawą ustrojową prawa wyborczego, nie jest samoistną i nadrzędną wartością ustrojową demokratycznego państwa.
2. Prawo dotyczące referendum ogólnokrajowego powinno zawierać ograniczenia obejmujące niektóre podstawowe sprawy publiczne.
3. Prawo wyborcze w węższym znaczeniu, to znaczy prawo regulujące wybory osób, powinno stawiać wysokie wymagania wyborów, choćby nawet rodziło zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równości.
4. Polskie prawo wyborcze — podobnie jak prawa wyborcze wielu innych państw — z punktu widzenia powyższych problemów, wymaga zasadniczych zmian”.

Powyższe rozważania znacznie rozszerzył w innym artykule: „Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego” (lw: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, wyd. KBW, Warszawa 2005). Stwierdził tam m.in. „Narosłe od tamtego czasu doświadczenia nie tylko potwierdzają wnioski przedstawione w tamtym opracowaniu, ale uzasadniają ich rozszerzenie i uzupełnienie. Chodzi tu w szczególności o spektakularne, ale bardzo niepokojące zjawiska związane z polskim — choć nie tylko

polskim — parlamentaryzmem, zwłaszcza z osobowością dużej części posłów i senatorów, a także wielu innych osób zajmujących eksponowane funkcje publiczne w wyniku wyborów powszechnych. Kryminalna przeszłość, skrajna niekompetencja, hipokryzja, prymitywny populizm wykorzystywany do partykularnych celów, uzasadnione podejrzenia o niezrównoważenie psychiczne, niewyjaśnione powiązania agenturalne lub inne budzące niepokój zachowania, widoczne są nawet dla postronnych obserwatorów”. Przechodząc do kryteriów, jakimi powinien charakteryzować się kandydat do wybieralnych organów władzy uważa, że powinien się on legitymować: nieskazitelnością charakteru, zrównoważeniem psychicznym, kwalifikacjami merytorycznymi, doświadczeniem w działalności publicznej, stosownym wykształceniem. W zakresie przedmiotu referendum autor artykułu podkreśla jego niedopuszczalność w sprawach dotyczących prawdy wynikającej z prawa naturalnego, w tym z podstawowych praw i wolności sformułowanych w Paktach Praw Człowieka odwołujących się, jako na swoje źródło, do „przyrodzonej godności wszystkich członków wspólnoty ludzkiej”. Dobitnie stwierdził: „Pojęć tam zawartych nie powinno się reinterpretować, nawet gdyby była taka wola większości wyrażona w referendum ogólnokrajowym”.

Profesor Wojciech Łączkowski, domator z zamiłowania, przywiązany silnie do rodziny: żony, dzieci i wnuków, niestety nie może poświęcić im tyle czasu, ile na to zasługują. Mimo znacznej odległości wiele czasu spędza w pociągu dojeżdżając z Poznania do Lublina, gdzie wykłada na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Wybór KUL-u i Lublina, w którym dobrze się czuje, nie jest przypadkowy — jest wyborem ideowym.

Andrzej Napoleon Wróblewski Zastępca przewodniczącego PKW w latach 1990—2000

Urodził się 29 lipca 1930 r. w Warszawie. Swoje drugie imię zawdzięcza lekarzowi asystującemu przy urodzeniu, a nie wygórowanym ambicjom rodziców. Traktuje zresztą to imię z humorem. Mając 17 lat wstąpił jako ochotnik do Technicznej Szkoły Wojsk Lotniczych w Warszawie, którą ukończył w 1949 r. z dyplomem uprawniającym do obsługi samolotów, których pełna nazwa brzmiała Douglas C-47 Skytrain Dakota. Były to amerykańskie samoloty transportowo-pasażerskie, używane w tym czasie przez PLL Lot i przez tzw. eskadrę rządową. Świeżo upieczony mechanik nie mógł trafić do PLL Lot, ponieważ był w wojsku, ale nie trafił także do eskadry rządowej, ponieważ miał jakąś „krechę”, o czym zresztą nie wiedział. Ponieważ jednak miał obowiązek odsłużyć okres nauki w szkole wojskowej, został skierowany do jednej ze szkół lotniczych, do obsługi popularnych wówczas „kukuruźników”, na których szkolono nawigatorów. Spędził tam kolejne trzy lata w służbie zawodowej; była to cena jaką musiał zapłacić za wykształcenie. Z wojska wystąpił w 1952 r. i korzystając z nabytej wiedzy technicznej związał się zawodowo z motoryzacją, co doprowadziło go do podjęcia w 1960 r. pracy w administracji terenowej, w ówczesnym Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy. Spędził tam 21 lat, przechodząc kolejne szczeble awansu urzędniczego dostępne dla bezpartyjnych. Pewną ciekawostką z tego okresu stanowi fakt, że przez ten czas nikt nigdy nie zaproponował mu wstąpienia do PZPR, a sam takiego zainteresowania nie przejawiał.

Praca w stołecznym Magistracie miała dwie wielkie zalety: dawała stabilizację finansową i coraz bardziej wiązała z administracją. To spowodowało, że Andrzej Wróblewski w wieku 36 lat nadal pracując zdecydował się podjąć studia na Uniwersytecie Warszawskim, które ukończył w 1971 r. i tak się w nich rozsmakował, że w 1977 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych w dziedzinie prawa konstytucyjnego. To jednak postawiło przed nim kwestię: co dalej? Jego nauczyciele akademicy jednoznacznie sugerowali mu pracę naukową, uznając że ma do niej predyspozycje i zapał. To jednak oznaczałoby kolejne lata wyrzeczeń i konieczność habilitacji, ona bowiem mogła dopiero otworzyć drogę do „kariery” naukowej. Trzeba więc było czekać na szczęśliwy przypadek, podtrzymywać kontakty z nauką i „utrwać” nazwisko. Dlatego, pozostając na dotychczasowym stanowisku w Magistracie, stara się jak najwięcej publikować. W latach 1977—1981 zamieszcza w periodykach naukowych 17 artykułów i recenzji, w których stara się potwierdzić stałość i wartość swoich zainteresowań. Notabene — późniejsze lata wykazały, że byłby kiepskim wykładowcą. Kiedy — już jako sędzia — prowadził na Uniwersytecie wykłady, okazało się że ma wadę krtani.

W 1980 r. powołano Naczelnego Sąd Administracyjny. Jego pierwszym Prezesem został prof. dr hab. Sylwester Zawadzki, który przewodniczył Radzie Naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego podczas obrony doktorskiej Andrzeja Wróblewskiego i dobrze znał jego zainteresowania. Efektem tego było powołanie Andrzeja Wróblewskiego na sędziego tego Sądu w 1981 r. Dopiero teraz okazało się, jakie było jego właściwe powołanie życiowe. W krótkim czasie praca sędziego stała się je-

go żywiołem. Szybko znalazł wspólny język ze swoimi kolegami mającymi wieloletnie doświadczenie sędziowskie. Już w październiku 1981 r. przyczynia się do wypracowania linii orzecznictwa w sprawach cofania praw jazdy, wykazując że organy orzekające nie mogą powoływać się na wyroki skazujące objęte przepisami o zatarciu skazania dla wykazania recydywy. We wrześniu 1983 r. wydaje wyrok w głośnej sprawie lokalowej jednego z klasztorów. W jego uzasadnieniu wspierał wykładnię przepisów prawa administracyjnego materialnego przepisami prawa kanonicznego. Był to przez wiele lat jeden z najczęściej powoływanych wyroków dla wykazania roli Sądu w Polsce. Jednocześnie ten wyrok spowodował, że osoba Andrzeja Wróblewskiego stała się znana w kręgach związanych z Kościołem i po utworzeniu Komisji Majątkowej do spraw mienia kościelnego w 1990 r. został on za zgodą Prezesa NSA, powołany w skład tej Komisji i działał w niej do marca 2006 r. W lipcu 2000 r. sędzia Andrzej Wróblewski przeszedł w stan spoczynku, pozostał jednak nadal aktywny zawodowo, nadal bowiem redaguje *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego* — nieprzerwanie od 25 lat (pierwszy zeszyt oddano do składania w sierpniu 1982 r.).

Jako sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego uczestniczył w przeprowadzaniu wszystkich demokratycznych wyborów po 1989 r. najpierw jako członek Kolegium przy Generalnym Komisarzu Wyborczym (wybory samorządowe), a następnie od 1990 r. jako członek i jeden z wiceprzewodniczących Państwowej Komisji Wyborczej. Tę swoją rolę zakończył wraz z przejściem w stan spoczynku. Ze względu na jego zamiłowanie do poprawności językowej członkowie PKW nadali mu przydomek „Przecinek”. Przywiązuje wielką wagę do pięknej formy wyrażania myśli i nie znosi wulgaryzmów. Za działalność w organach wyborczych z okazji dziesiątej rocznicy demokratycznego systemu wyborczego w Polsce został odznaczony w 2000 r. Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski.

Prywatnie jest wielkim domatorem, a w niektórych okolicznościach nawet samotnikiem. Ma dwie prawdziwe miłości; żonę, niezmiennie tą samą od 1954 r., i kota Rudaska (od 1998 r.). Z wielu przyjemności jest skłonny zrezygnować dla muzyki poważnej (od Vivaldiego po Wagnera) i dla muzyki jazzowej o charakterze tradycyjnym. Lubi operę i teatr, ale w ostatnich latach przedkłada nad nie pielesze domowe przy kieliszku dobrego, czerwonego, wytrawnego wina. Jego zamiłowania muzyczne owocują dość bogatą kolekcją płyt winilowych i kompaktowych, którym nie pozwala zakurzyć się z beczynności. Bardzo lubi wszystkie zwierzęta domowe, ale koty uwielbia. Jego wielką zasługą jest bardzo pogodne usposobienie, chociaż czasami wychodzi z niego nerwus. Dodatkową pasją jest oporządzanie działki pracowniczej.

Włodzimierz Ryms

Jerzy Stępień

Pierwsze wolne wybory

Sięganie pamięcią do zdarzeń sprzed lat wielu lat, by odtworzyć je bez notatek, zawsze niesie ryzyko przywołania wybiórczego. Ale, z drugiej strony, jeśli coś zapamiętane zostało lepiej, to najprawdopodobniej miało dla nas już wówczas jakieś szczególne znaczenie, a jednocześnie takie emocjonalne zabarwienie, które sprawiło, że inne zdarzenia, wcale nie mniej ważne obiektywnie, pozostały jednak w cieniu. I taki właśnie, całkowicie osobisty, a mniej kronikarski charakter, będą miały wspomnienia poniższe. Nieobiektywna selektywność jest ich mankamentem, ale z drugiej strony ujawnia i porządkuje całkowicie subiektywną hierarchię ważności zdarzeń, czy okoliczności. Jednego możemy być jednak absolutnie pewni: to wszystko, co przypominane niżej, zdarzyło się naprawdę.

Z początkiem marca 1990 r. prof. Jerzy Regulski, pełnomocnik rządu odpowiedzialny za wprowadzenie samorządu terytorialnego, zapytał mnie czy zgodziłbym się na przyjęcie funkcji związanej z zadaniem przygotowania i przeprowadzenia pierwszych wyborów samorządowych. Prawo wyborcze miało być przyjęte przez Sejm kilka dni później. Wszystko wskazywało na to, że miała być to ordynacja mieszana, częściowo proporcjonalna, a częściowo większościowa. Nie byłem jej entuzjastą, poza tym byłem bardzo już zmęczony kilkumiesięcznymi bojami parlamentarnymi o ustrojowy kształt samorządu, przede wszystkim jednak uważałem, że powinienem pilnować spraw związanych z finansami samorządu, jego zadaniami i kompetencjami. Uchwalona 8 marca wraz z innymi ustawami samorządowymi i odpowiednią zmianą konstytucji ordynacja wprowadzała urząd Generalnego Komisarza Wyborczego, co z zasady też niezbyt mi się podobało. Byłem zdania, że wyborami powinna kierować raczej komisja, a nie jednoosobowo tego rodzaju organ, wyraźnie nawiązujący do rozwiązań z okresu międzywojennego. Życie pokazało, że całkowicie się myliłem. Czas gonił wtedy w rytmie kairos i narady kolegialne mogły być poważnym zagrożeniem terminów kalendarza wyborczego, a wybory wyznaczono już na 27 maja.

Przyjęcia funkcji Generalnego Komisarza Wyborczego odradzał mi prof. Michał Kulesza, wówczas główny doradca senackiej komisji samorządu terytorialnego, której byłem przewodniczącym. Kilka dni później zachęcał mnie z kolei do zgody nieodżałowany Walerian Pańko, wówczas przewodniczący nadzwyczajnej sejmowej komisji samorządowej. Już po Jego tragicznej śmierci dowiedziałem się, czytając Jego wspomnienia, że pierwszym komisarzem wyborczym miał być właśnie On, ale odmawiając objęcia tej funkcji wskazał w rozmowie z premierem Mazowieckim na mnie. Argumentem miała być moje dziesięcioletnie wcześniejsze doświadczenie sędziowskie.

Tadeusz Mazowiecki zaprosił mnie na rozmowę bodaj na 17 marca (w sobotę wieczorem), zapytał o zgodę, propozycję przyjąłem, chwilę rozmawialiśmy o reformie samo-

rządowej i terminie wyborów, no i „tak to się zaczęło.” Wracalem z URM-u do pobliskiego hotelu sejmowego piechotą, zastanawiając się od czego w ogóle zacząć. Kluczową sprawą był dobry dyrektor biura. Przypomniałem sobie w pewnej chwili, że studiowałem na jednym roku z Jerzym Kaczorkiem, który miał w swojej karierze epizod pracy w Kancelarii Rady Państwa, mógł więc znać ludzi, którzy mają pojęcie o procedurach wyborczych i praktyczną wiedzę o wyborach w ogóle, bo tacy ludzie przecież tylko tam pracowali. Od czasów wspólnych studiów spotkałem go tylko raz w październiku 80 r., w stołowce sejmowej, gdzie zbłądziłem w czasie jakichś rozmów z rządem z ramienia „Solidarności”. Nie rozmawialiśmy wtedy o polityce, ale od dzieciach; było za mało czasu, by skupić się na innych tematach. Nie znałem ani jego adresu ani telefonu. Próbowałem szukać go w książce telefonicznej, co wcale nie było proste. W końcu jednak trafiłem na jego ślad po nazwisku Iwony Boguskiej, naszej wspólnej koleżanki uniwersyteckiej i już wówczas jego żony. Było już po 22-giej kiedy zdobyłem właściwy numer. Przez chwilę wahałem się czy nie za późno na telefon, ale z drugiej strony — ważny był przecież każdy dzień. Okazało się, że Jerzy rozstał się właśnie z Radą Państwa, gdzie pracował w departamencie prawnotraktatowym i zamierzał niebawem rozpocząć praktykę adwokacką. Nie owijałem rzeczy w bawełnę, po koleżeńsku wyłożyłem o co chodzi, zaznaczając, że przecież nie może mi odmówić. Poprosił o kilka dni do namysłu. Oczywiście, nie było to możliwe. Uzgodniłem, że zadzwonię nazajutrz wieczorem.

— Iwona uważa — mówił, kiedy zgodnie z umową zadzwoniłem — że nie mogę ci odmówić, bo byliśmy razem w wojsku.

Tu rzecz wymaga wyjaśnienia: nie było to wojsko prawdziwe, tylko Studium Wojskowe Uniwersytetu Warszawskiego, ze słynnymi oficerami frontowymi: Omelanem, Jedziniakiem, Nowikowskim, Międzybrodzkim (pseud. Interpułkownik) i ich szefem — płk Sznepfem, i dziś ciągle jeszcze obecne w niezliczonych anegdotach. Zajęcia, a przede wszystkim obóz po czwartym roku, tworzyły rzeczywiście rodzaj szczególnej więzi pomiędzy „studentami szkolącymi się wojskowo”. Wszystko co związane z tamtym niby wojskiem było traktowane przez nas z przymrużeniem oka, ale jednak, jak przyszło co do czego, to — okazuje się — miało też swoje dobre strony i praktyczny wymiar. I dziś jeszcze uważam, że zaliczenie studium wojskowego było w latach minionych bardzo istotnym komponentem wykształcenia uniwersyteckiego w ogóle; gdzież młodzi ludzie tamtego czasu mogli lepiej poznać istotę komunizmu?

Pierwsze kroki

W poniedziałek (19 marca) miałem w ręku stosowną nominację, wręczoną przez jednego z urmowskich wiceministrów z informacją, że biuro Generalnego Komisarza Wyborczego będzie się mieścić przy ul. Żurawiej 4a oraz, że w rezerwie budżetowej przeznaczona jest na wybory samorządowe 130 miliardów zł, czyli po denomicji 13 milionów. To było wszystko co mi zaoferowano — o resztę musiałem zadbać już sam. Ale ta pozycja budżetowa też właściwie została zawarowana jeszcze w listopadzie ubiegłego roku za radą prof. Marii Gintowt-Jankowicz, która — jako doradca Senatu I kadencji do spraw finansów — podpowiedziała mi celnie i w odpowiedniej chwili, że jeśli myślimy o reaktywowaniu samorządu w następnym roku (a myśleliśmy), to rzecz całą trzeba zacząć od planowania budżetowego. Zaprosiłem na początku grudnia 89 r. do Senatu wszechwładnego wówczas w sprawach budżetowych wiceministra Wojciecha Misiąga, razem z Marią Jankowiczową przedstawiliśmy mu nasz problem, uzyskując niemal z marszu zapewnienie, że odpowiednia pozycja w budżecie zostanie zafiksowana. Takie to były czasy. Moja 17-letnia wówczas córka Hania wydrukowała mi domowym sposobem kilkadziesiąt egzemplarzy papieru firmowego z nadrukiem „Generalny Komisarz Wyborczy” i tak oto

zaczęliśmy z Jerzym Kaczorkiem z pewnością jedną z najważniejszych naszych przygód życiowych.

Od pierwszych chwil nikt z nas, ani naszych współpracowników, nie miał najmniejszej wątpliwości, że odbudowujemy w ten sposób nasze odzyskane państwo, bo samorząd terytorialny, sięgający w tradycji europejskiej czasów przedchrześcijańskich, to po prostu istota zachodniego rozumienia państwa i fundament demokracji zarazem. No, może przesadzam, może nie wszyscy tak to wówczas widzieli, ale z pewnością główny trzon naszego zespołu tak to pojmował.

Ordynacja przewidywała, że oficjalnym organem doradczym będzie Kolegium GKW. Tworzyło je trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Tomasz Dybowski, Wojciech Łączkowski i Antoni Filcek, zastąpiony po upływie kadencji przez panią sędzię Marię Łabor-Soroka) oraz trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (Wiesław Abramowicz, Edward Kierejczyk i Andrzej Wróblewski). Starannie zapraszaliśmy doradców merytorycznych. Zgodzili się wówczas współpracować prof. Piotr Winczorek, dr Janusz Mordwiłko i dr Ryszard Piotrowski oraz poseł Stanisław Padykuła, sprawozdawca ordynacji w Sejmie. W 1992 r. profesora Winczorka zastąpił jego ówczesny asystent, a następnie mój doradca w różnych miejscach mojej publicznej aktywności — dr Jan Majchrowski.

Ale trzonem biura, poza wspomnianym już mec. Jerzym Kaczorkiem, byli także Joanna i Mateusz Wyrwichowie, odpowiedzialni za kontakty z mediami, z którymi od 1984 r., aż do czerwca 1989 r. redagowałem i wydawałem poza cenzurą „Samorządną Rzeczpospolitą”. Już wówczas przygotowywaliśmy się powoli do przyszłych ról, nie zdając sobie sprawy, że uda nam się je wcielić w życie. Reszta zespołu kompletowana była przez Jerzego Kaczorka spośród osób z administracji różnych urzędów zajmujących się wcześniej radami narodowymi. Tą drogą trafili do nas m.in. Józef Skweres, przygotowujący projekty ważniejszych aktów normatywnych wykonujących ordynację, Anna Lubaczewska, kierująca wszystkimi pracami merytorycznymi w relacjach z terenowymi biurami wyborczymi oraz Aldona Strzałkowska — moja sekretarka. Z inspiracji Tomasza Żukowskiego, jednego z doradców Senatu, spotkałem się na początku organizacji prac Biura z dr Andrzejem Florczykiem, Witoldem Łuczywo i Dariuszem Kupieckim, którzy zaoferowali tworzenie pierwocin służb informatycznych. Zgodzili się wspierać nas organizacyjnie znajomi jeszcze z czasów studiów — Paweł Zajączkowski, urlopowany na czas wyborów i kilka następnych miesięcy z LOT-u, gdzie na co dzień pracował i Katarzyna Zonn, odpowiedzialna głównie za kształt redakcyjny przygotowywanych u nas tekstów. Zatrudniliśmy także kilka osób na umowę zlecenia w najgorętszym okresie, między innymi w celu obsługi finansowej całości przedsięwzięcia. Generalny Komisarz Wyborczy wydawał własne akty normatywne i różnego rodzaju instrukcje. Powstawały one w naszym biurze, ale przy współpracy Biura Prawnego ówczesnego Urzędu Rady Ministrów. Przy tej okazji poznałem dyrektora tego biura — Macieja Granieckiego, człowieka o niezwykłych kwalifikacjach i kulturze. Nie raz przyszło mi jeszcze z nim współpracować przy kolejnych etapach reformowania naszej administracji, a od kilku lat mam przyjemność pracować z panem Maciejem na co dzień w Trybunale Konstytucyjnym, gdzie od kilku już lat jest szefem naszej administracji. Dzięki niemu wiem co to jest służba cywilna i nie było dla mnie zaskoczeniem, gdy kilka lat temu uznany został za najlepszego urzędnika Rzeczypospolitej.

Nocne najście

Kalendarz wyborczy ustalony został na 60 dni, a jedną z pierwszych czynności miało być powołanie wojewódzkich komisarzy wyborczych, którzy powinni działać już od 2 kwietnia (poniedziałek), a więc najpóźniej w sobotę (31 marca) należało im wręczyć

nominaacje. Trzeba było ustanowić ich w 49 województwach. Nie pamiętam już kto zasugerował, że najlepiej w tej roli sprawdzą się świeżo powołani wówczas prezesi sądów okręgowych. Wiedziałem, że ich powołania były poprzedzone swoistymi prawyborami w gronie sędziów. To budziło zaufanie. Nie wahałem się ani chwili, problem był jednak w tym w jaki sposób ich zapytać czy się zgodzą, a poza tym był to już czwartek 29 marca. Ustaliłem z dyrektorem departamentu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości sędzią Markiem Czecharowskim, że następnego dnia od samego rana będziemy wydzwaniać do poszczególnych prezesów i prosić ich o zgodę na objęcie funkcji Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego i jednocześnie zapraszać do budynku Sejmu na następny dzień na uroczystość wręczenia nominacji. Praca szła sprawnie. Po krótkim wstępie wyjaśniającym rzecz ab ovo padała zasadnicza prośba, zwykle uwzględniona, ewentualnie wskazywano nazwisko innego sędziego, pan sędzia Marek dyktował w sąsiednim pokoju nominację i tym sposobem bardzo sprawnie, niemal taśmowo, sprawy posuwały się do przodu. Do czasu, a dokładnie do 16-tej. O tej porze telefony w sądach zamilkły, a my mieliśmy za sobą dopiero trzydzieści kilka nominacji. Z przerażeniem myślałem co robić dalej. Zbawiennym okazało się uprzytomnienie, że naszym OKP-owskim wiceministrem w MSW jest senator Krzysztof Kozłowski. Zadzwoniłem do niego, pytając czy nie dałoby się użyć komendantów wojewódzkich milicji jako pośredników. Wyraził zgodę. Wrażenie z tej podróży nie da się zapomnieć. Wjeżdżałem samochodem od Rakowieckiej już o zmroku, który dodatkowo wyolbrzymiał mijane gmachy bezpieczeństwa w obrębie osławionej posesji. Byłem tu pierwszy raz, któż mógł przypuszczać, że zostanę za siedem lat wiceministrem tego resortu — wprawdzie nieco inaczej już nazwanego (do MSW dodano „i A” i ja miałem być tym „A”), ale zawsze. „W windzie towarzyszyło mi dwóch żołnierzy KBW. Patrzyłem na ich osławione buty z cholewami i zastanawiałem się, czy na pewno stąd kiedyś wyjdę”. Na szczęście były to już inne czasy. Po krótkiej rozmowie z Krzysztofem Kozłowskim, ustalającej szczegóły, kontynuowałem „dzieło” według znanej metody, z tym że teraz przybył dodatkowy pośrednik. Rozmawiałem z oficerem dyżurnym kolejnej komendy wojewódzkiej, prosząc o złożenie w moim imieniu wizyty prezesowi sądu okręgowego i wyłuszczenie mojej prośby, z jednoczesnym przeproszeniem za „najście”. Wyobrażałem sobie jak sędziowie odbierają taką formę zaproszenia do przyjęcia ważnej przecież dodatkowej funkcji publicznej, ale trudno — nie było wyjścia, jeśli wybory miały być przeprowadzone 27 maja.

Z duszą na ramieniu szedłem nazajutrz do Sejmu na spotkanie z moimi gośćmi. Twarze niektórych nie wróżyły nic dobrego, ale najważniejsze, że byli wszyscy. Zacząłem od kajania się i przeprosin, szybko przechodząc do meritum, choć miałem świadomość z jak wielkim dla większości wysiłkiem i fizycznym, ale także psychicznym, łączyło się przybycie na to spotkanie, niejednokrotnie z bardzo odległych miast. Lody stopniały szybko, nikt przecież nie miał wątpliwości, że uczestniczymy w wydarzeniu historycznym, że będziemy organizowali pierwsze od przedwojnia prawdziwie wolne wybory, nie tylko samorządowe. Trudno zapomnieć tamto spotkanie w Sejmie. Na sali był np. Wojciech Arczyński, od niedawna na powrót sędzia, z którym zostałem internowany w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r. Razem przesiadaliśmy na kieleckich Piaskach kilka ładnych miesięcy. Nikt specjalnie nie przejął się wtedy jego immunitetem.

Nie raz mam sposobność spotykać przy różnych okazjach niektórych sędziów — komisarzy z tamtego okresu, zawsze wracamy anegdotą do tamtego sejmowego pierwszego spotkania, niosło bowiem niesłychany ładunek emocji, łącząc wielu z organizacją wyborów na trwałe. Pod koniec kadencji, co miało miejsce w listopadzie 1993 r. wręczyłem wszystkim komisarzom pamiątkowy dyplom, zaprojektowany i wykonany indywidualnie dla każdego przez jednego z największych żyjących polskich grafików — Jacka Zielińskiego, mistrza akwaforty. Na wieczną rzeczcy pamiątkę.

Data wyborów zbliżała się szybko, mechanizm wyborczy zaczął szybko sprawnie działać. Musiał — mieliśmy zorganizować pracę około trzystu tysięcy osób, obsługujących w różnych miejscach i różnym charakterze ponad 150 tys. kandydatów na radnych, przy 52 tys. miejsc do obsadzenia. Była to gigantyczna operacja organizacyjna, którą zawiadywało u szczytu zaledwie kilkanaście osób. Nasze biuro nie było okazałe, w największej sali z trudem mieścił się okrągły stół na dziesięć osób. Odbywaliśmy przy nim kilka razy w tygodniu spotkania, przy czym regularnie raz w tygodniu miało miejsce spotkanie Kolegium GWK. Wiedliśmy wiele ciekawych sporów, ale jeden zapamiętałem szczególnie, ponieważ kolegium podzieliło się w nim po połowie. Chodziło o definicję stałego mieszkania, kluczową nie tylko dla samych wyborów, ale także dla istoty samorządu. Ustawa milczała na ten temat i rzecz charakterystyczna — sędziowie z NSA optowali za elementem stałego zameldowania, a sędziowie z Trybunału chcieli widzieć tu definicję materialną w ujęciu cywilistycznym. Mój głos musiał okazać się decydujący; doświadczenie z sali sądowej w wydziale cywilnym nie pozostawiało wątpliwości, że najistotniejsze powinno być „przebywanie z zamiarem stałego pobytu”, a nie administracyjny wpis w dowodzie osobistym. Problem nie był teoretyczny. Poza Warszawą, np. na Wybrzeżu, mieszkało wiele osób, które nie pozbyły się stałego zameldowania warszawskiego (w PRL miało to znaczenie), mimo że od lat życiem zawodowym i rodzinnym związane były trwale z innymi miejscowościami, i chcieli mieć — co rozumiały — wpływ na kształt ich władz miejscowych. Ostatecznie spór ten rozstrzygnęła po kilku latach nowelizacja ustawy, optując słusznie za koncepcją „cywilistyczną”.

Ta nieszcześna frekwencja

Wszyscy obawialiśmy się przede wszystkim o aktywność wyborców. Była przecież, i jest, wartością samą w sobie, dla demokracji podstawową, ale w pierwszych wyborach chodziło jeszcze o coś więcej — o akceptację kierunku zmian Polski lokalnej. Tym właśnie motywowany złożyłem wizytę prezesowi Andrzejowi Drawiczowi, wówczas jeszcze szefowi „Radiokomitetu”, z prośbą o wprowadzenie na antenę jakiegoś programu informacyjnego, który przygotowałby ludzi do wyborów i przede wszystkim — do uczestniczenia w życiu samorządu. Chcieliśmy przecież oddać społecznościom lokalnym pełnię władzy na swoim terenie. Reakcja była zaskakująca: zaproponował mi utworzenie programu autorskiego, emitowanego trzy razy w tygodniu, w czasie pomiędzy Dziennikiem Telewizyjnym a Pogodynką, czyli w czasie największej oglądalności. I tu zaczęła się droga przez mękę, trzeba było bowiem wymyślać z dnia na dzień tematy, wyszukiwać kompetentne i medialne osoby, które potrafiłyby coś ciekawego i niebanalnego powiedzieć o samorządzie. Rzecz nazywała się „Studio Generalnego Komisarza Wyborczego”, program miał nawet swój sygnał, skomponowany specjalnie do tego programu w ekspresowym tempie przez mego przyjaciela Zbigniewa Namysłowskiego i nagrany z jego ówczesnym kwartetem, z udziałem Janusza Skowrona, Czesława Bartkowskiego i Zbigniewa Wegehaupta. Stres związany z tym tworzeniem tego programu trwał od połowy kwietnia do końca maja, ale przynosił też wiele satysfakcji. Szczególnie udał się program z młodym wówczas doktorem Jackiem Purchlą z Krakowa, który specjalizował się naukowo w problematyce miejskiej, łącząc dwie dziedziny: ekonomię i historię sztuki. Okazał się być osobą niezwykle medialną i kompetentną. Nie było dla mnie najmniejszym zaskoczeniem, że właśnie jemu, teraz już profesorowi, powierzono w czerwcu 2007 r. wykład na uroczystej sesji rady miasta w Teatrze Słowackiego z okazji 750-lecia lokacji Krakowa na prawie magdeburskim.

Najbardziej niepokoiłem się jednak o zrozumienie samego mechanizmu głosowania w systemie proporcjonalnym. Wymyśliłem nawet specjalny program w formie lekcji szkolnej, z myślą o wytłumaczeniu techniki głosowania. Wybraliśmy ostatnią klasę

w szkole zawodowej w jednym z podwarszawskich miast, po to, by trafiać właśnie do ludzi całkowicie nie przygotowanych. Pod koniec lekcji uczniowie sami musieli zaprezentować w jaki sposób należy głosować, wszystko zostało nagrane kamerą, materiał ten posłużył następnie do kolejnego programu telewizyjnego. Pomysł by trafiony, bo pokazywał, że nawet uczniowie z zawodówki nie mają z trudności z oddaniem głosu; mogłem być spokojny w tej sytuacji o resztę wyborców.

Ale nie mniej niepokoiłem się o zrozumieniu mechanizmu obliczania głosów w komisjach działających w miastach gdzie obowiązywał system proporcjonalny. Wybrałem się nawet na szkolenie grupy wyselekcjonowanych już członków komisji wyborczych w jednej z warszawskich dzielnic, by osobiście się przekonać, jak jest ze zrozumieniem tej trudnej przecież kwestii, by ewentualnie potem jakoś centralnie ratować sprawę. Byłem mile rozczarowany; najmniej pytań dotyczyło właśnie sposobu stosowania algorytmu rozdziału głosów pomiędzy listy. Albo Polacy są w ogóle tak zdolni, że w lot chwytają istotę rzeczy, albo nasze wytyczne są tak znakomicie instruktywne — myślałem wychodząc z tego szkolenia. Pewnie były to dwie strony tego samego medalu. Swoją drogą coś w tym jest, że nasza młodzież od lat wygrywa światowe olimpiady informatyczne, gdzie podstawową sprawą są przecież algorytmy. Ale w komisjach wyborczych sprawdza się przecież nie tylko młode pokolenie.

Wybory samorządowe wywoływały zainteresowanie nie tylko w Polsce. Każdego dnia niemal mieliśmy wizyty zagranicznych dziennikarzy i dyplomatów. Szczególnie utkwiła mi wizyta wiceambasadora Japonii, który nie krył sceptycyzmu wobec skutków przyjętej proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Mówił o przykładzie swojego kraju, dobitnie przekonując, że oto właśnie fundujemy sobie system korupcyjogenny, który w Japonii ujawnił wszystkie najgorsze cechy. Sądziłem wówczas, że po prostu przesadza, a on po prostu mówił o rzeczywistości dobrze sobie znanej, życzliwie nas przestrzegając przed brnięciem w te same błędy. Byłem nawet zaskoczony, że tak emocjonalnie można mówić o sytuacji wewnętrznej w swoim kraju, będąc dyplomatą. Ale kiedy rok, czy dwa lata później Japonia przyjęła na użytek wyborów parlamentarnych system z okręgami jednomandatowymi, i kiedy w wyniku tej ordynacji wyeliminowana została na kilka lat z parlamentu rządząca Japonią od wojny Partia Liberalno-Demokratyczna, zacząłem rozumieć mego japońskiego gościa i często go wspominam nadal, kiedy przychodzi mi analizować rzeczywiste przyczyny korupcji politycznej w Polsce. Nie raz miałem później jeszcze okazję dyskutować z nim skomplikowane tematy związane z funkcjonowaniem administracji i jej reformami.

Francuscy przemysłowcy

Niezwykłe pomogli nam rozwiązać pewien problem Francuzi, głównie zaś Jacques de Challendar, bardzo popularny w Polsce w tamtym okresie prezes Fundacji Francja-Polska, niezwykle zasłużonej dla początków polskiego samorządu. Moi informatycy wymyślili mianowicie, że potrzebna jest nam specjalna karta graficzna, która umożliwi przeniesienie w dniu wyborów obrazu komputerowego wprost na ekran telewizyjny, w trakcie prezentowania różnych danych w czasie transmisji, bez drażniącego efektu przesuwania się obrazu w dół, po to, by można było w sposób bardziej atrakcyjny informować na bieżąco o frekwencji wyborczej. Rzecz w tym, że tego rodzaju urządzenia objęte były wówczas embargiem EWG. Informatycy sugerowali, bym porozmawiał z p. de Challendarem. Zwierzyłem się mu z kłopotu przy najbliższej okazji. Efekt był taki, że w przeddzień wyborów przyjechało z Francji dwóch informatyków, przemycając na dobrą sprawę potrzebną kartę graficzną. Zamontowali ją gdzie trzeba, obraz nie drgał, po wyborach karta została wyjęta, a francuscy goście zniknęli wraz z nią. Po kilku miesiącach spotkany przypad-

kiem pewien inżynier zapytał mnie jak to było możliwe, że obraz komputerowy, rejestrowany w naszym biurze na żywo, nie przesuwiał się, a ni nie drgał. Odpowiedziałem mu zgodnie z prawdą, że mieliśmy specjalną kartę graficzną. Pokiwał głową ze zrozumieniem, ale na dalsze pytania o to skąd nie potrafiłem mu odpowiedzieć. Inne kwestie wyborcze go niestety już nie zainteresowały.

Wpadki

Były też błędy, i to poważne. Jedno z wydawnictw zaproponowało nam wydanie plakatu instruktażowego do wywieszenia w lokalach wyborczych. Pomysł bardzo nam się spodobał, zamówiliśmy odpowiednią ich ilość, tyle tylko, że oglądając i zatwierdzając jego projekt w trakcie posiedzenia Kolegium nikt z nas, łącznie z ekspertami, nie zauważył, że na karcie do głosowania z plakatu, wśród różnych fikcyjnych komitetów wyborczych partii, stowarzyszeń i innych organizacji, znajduje się także niewinny jakiś „komitet obywatelski”. Plakaty zostały wydrukowane, rozesłane, wywieszono w lokalach wyborczych i wtedy dopiero wybuchła awantura. Słusznie protestowano, że w ten sposób reklamuje się całkiem realny jakiś komitet obywatelski, biorący udział w wyborach w każdej niemal gminie. Byłem bliski załamania, mogłem winić Bóg wie kogo, ale cała odpowiedzialność spadała wyłącznie na mnie. Dzwonił z pytaniami premier, rozważałem całkiem serio dymisję, choć taka sugestia ze strony Tadeusza Mazowieckiego nie padła, ale moja dymisja i tak nic by merytorycznie przecież nie dała. Rano przyszło olśnienie. Przecież można zapelować, właśnie w programie telewizyjnym, aby członkowie komisji po prostu zakleili te nieszczęsne komitety na wszystkich plakatach. Tak też się stało. Przez kilka dni jeszcze nie dawano mi spokoju w prasie, ale przed wyborami nikt już nie pamiętał tego incydentu, a w każdym razie nie uzasadniano tym ewidentnym z naszej strony *faux-pas* żadnego protestu wyborczego.

Nie było żadnych kłopotów z przygotowaniem list wyborców. Chętnych nie brakowało, zgłosiła się także do drukowania instytucja o wdzięcznej nazwie PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności). Wcześniej nie miałem pojęcia, że taka instytucja w ogóle istnieje. Skąd zresztą obywatel miał to wiedzieć, skoro działała w oparciu o tzw. samoistną uchwałę Rady Ministrów. Zostałem zaproszony do zapoznania się z ich możliwościami. W obszernych pomieszczeniach stały olbrzymie maszyny liczące z początku lat 70-tych. Zaciekawiony co też władza z poprzedniego okresu mogła wiedzieć na przykład o mnie, poprosiłem o wystukanie mojego nazwiska. Okazało się, że wszelkie dane na mój temat kończą się na 72 r. Nie był np. odnotowany fakt urodzenia się mojej córki, co mało miejsce rok później. Brak było danych o moich studiach podyplomowych, za to pełny był zestaw informacji o moich wyjazdach zagranicznych aż do 1989 r. Na wszelki wypadek zgodziliśmy się na druk list przez tę instytucję w pewnym sensie eksperymentalnie, bo tylko w czterech województwach. Decyzja była trafna, bo dane tu przygotowane rozmijały się z rzeczywistością w około 20%, w każdym razie błędów było tu zdecydowanie więcej, niż w przypadku list tworzonych w innych województwach „na piechotę”.

Dzień wyborów

Sam dzień wyborów był oczywiście ekscytujący, ale nie łączył się już dla mnie z większym wysiłkiem. Wszystko bowiem dograne było przed wyborami, najważniejszą pracę mieliśmy już za sobą. Głosowałem wcześniej rano w Kielcach, gdzie stałe mieszkalem i zaraz potem wróciłem do Warszawy. Zapamiętałem z tego dnia tylko wizytę w naszym biurze matki profesora Jerzego Regulskiego. Mocno starsza pani, pisarka, przed wojną tak-

że znana automobilistka, absolutnie nie wyglądająca na swoje blisko 90 lat, bardzo żywo interesowała się wieloma szczegółami naszej pracy, ale chyba największą radość sprawiała jej świadomość, że to są prawdziwe wybory, na które tak długo w Polsce czekano.

Zapamiętałem też swój wywiad udzielany Teleexpressowi na temat frekwencji wyborczej. Był charakterystyczny z dwóch powodów. Prowadził go młodziutki wówczas Tomasz Lis, był to jego debiut, co bardzo przeżywał, ale bardziej jeszcze wrył mi się w pamięć z tego powodu, że nadawany był po raz pierwszy w telewizji niejako wprost z miejsca zdarzenia i emitowany bezpośrednio. Dopiero co została właśnie zlikwidowana cenzura; wcześniej takie zabawy nie byłyby w ogóle przecież możliwe — materiał musiałby ktoś właściwy przed emisją oglądać. Tak niepostrzeżenie nasza demokracja zdobywała kolejny przyczółek.

Frekwencja, niestety, ledwo wówczas przekroczyła 42%. Dla mnie było to głęboko frustrujące. Wydawało mi się, że pierwsze prawdziwie wolne wybory zmobilizują prawie wszystkich, liczyłem na frekwencję w granicach 70%. Opierałem te przewidywania, ma się rozumieć, na absolutnym chciejstwie. Nie ostatni zresztą raz...

Nikt, oczywiście, nie chciał się przyznać na drugi dzień do porażki, więc liderzy partyjni nie specjalnie nawet wieszali na mnie psy, ale najbardziej pomogła nam znosić ataki grupa obserwatorów, wydelegowana przez Stałą Konferencją Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Pięciosobowej międzynarodowej grupie przewodniczył Anglik o nazwisku Morgan. Sympatyczni panowie przyjechali do Warszawy kilka dni wcześniej, rozjechali się po różnych miastach, zaopatrzeni przez nasze biuro w specjalne gblejty i uważnie przyglądali się wszystkiemu. Nie byli tylko w stanie zrozumieć, dlaczego musieli opuszczać lokale wyborcze po zakończeniu głosowania. Uprzedziliśmy ich zresztą, że tak będzie, bo nasza ordynacja ściśle wskazywała, kto po zamknięciu lokalu mógł w nim w ogóle przebywać, ograniczając krąg uprawnionych jedynie do członków komisji i mężów zaufania. Nie było więc formuły umożliwiającej im bezpośrednią obserwację tej fazy wyborczej. Inny powód do zdziwienia ze strony naszych gości to liczne przypadki obecności w kabinie wyborczej całych rodzin, albo niekorzystanie w ogóle z kabin, szczególnie przez starsze osoby. Jak się niebawem okazało, były to właściwie jedyne zastrzeżenia. Następnego dnia obserwatorzy zwołali konferencję prasową i przedstawiając cele oraz wyniki swojej misji jednoznacznie skonkludowali, że „akt wyborczy został spełniony w sposób całkowicie zgodny z zasadami demokratycznymi”. Ta ocena została zawarta także w raporcie pisemnym, nadesłanym po kilku tygodniach, uwzględniającym także uwagi ambasadorów ich krajów, a także bliżej niezidentyfikowanych przez nas obserwatorów amerykańskich, do których się również odwoływano. Znalazł się tam szczególnie miły dla nas fragment: „polskie wybory samorządowe były demokratyczne, wolne, sprawiedliwe i bardzo dobrze zorganizowane.” Egzemplarz tego raportu pieczołowicie przechowuję w swoim prywatnym archiwum. Ma on dla mnie szczególne znaczenie.

Z daleka lepiej widać

Kto wie, czy wśród owych „niezidentyfikowanych obserwatorów amerykańskich” nie było także Lee Miller — sympatycznej Amerykanki, którą do naszego biura przyprowadził w początkach maja dr Ryszard Piotrowski. Oficjalna wersja głosiła, że jest przedstawicielką jakiejś amerykańskiej instytucji, skierowaną do Polski, by pomagać przy organizacji kampanii wyborczej. Jak się później okazało, była już kilka lat na emeryturze, wcześniej zajmując się prowadzeniem licznych kampanii parlamentarnych, samorządowych i prezydenckich — nie tylko w Stanach. Była także członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Konsultantów Politycznych. Jakoś nikt nie kwapił się, by wykorzystać jej doświadczenie, a Ryszard Piotrowski, który spotkał ją przy jakiejś okazji postanowił pokazać jej nasze

biuro. Trafiła w sam środek największych przedwyborczych zawirowań, ale już po pierwszej rozmowie nie wątpliwości, że będzie nieoceniona przy naszych kontaktach zagranicznych. Mankamentem było tylko to, że nie mówiła słowa po polsku. Okazało się to nie być na szczęście przeszkodą. Prawniczka z wykształcenia, elegancka i zawsze uśmiechnięta, szybko zdobyła powszechną sympatię, była przede wszystkim rzeczywiście niezwykle przydatna w kontaktach z obcokrajowcami, dbając także o odpowiednią formę spotkań i — co było szczególnie cenne — korespondencji, a przede wszystkim była bardziej niż my wszyscy zaawansowana w posługiwaniu się komputerem. Była pod tym względem nieoceniona. Kilka miesięcy później porwano ją w charakterze eksperta do URM-u. Już w spokojniejszym czasie przekonała mnie, że konieczne są spisy wyborców, jako stała instytucja prawa i procesu wyborczego. Z czasem przekonała do tego także Kierownika Krajowego Biura Wyborczego, Kazimierza Czaplickiego i jak wiadomo spisy takie pojawiły się z czasem w naszych ordynacjach. Z jej inicjatywy razem z Pawłem Zajączkowskim zostaliśmy zaproszeni na kongres Międzynarodowego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych odbywający się pod koniec czerwca 1990 r. w amerykańskim Little Rock w Stanie Arkansas. Nie zapomnę absolutnie znużonych twarzy kilkuset zgromadzonych, kiedy zacząłem mówić o naszych pierwszych wyborach samorządowych; w końcu całe to towarzystwo żyło wyborami na co dzień, ale szczególnie też zapamiętałem chwile narastającej ciszy, kiedy dramatycznie szukając kontaktu ze słuchaczami wpadłem na pomysł, by zacząć mówić o naszej tysiącletniej historii. Dla przeciętnego Amerykanina dystans tysiąclecia to coś, co zapewne kazało im na mnie patrzeć jak na przybysza z innej planety. Słuchali nieprawdopodobnie skupieni i dopiero w tym kontekście dotarło do nich, czym te wybory były dla nas.

Program przewidywał także wizytę na Florydzie w kilku miejscowościach. Między innymi w Fort Lauderdale miałem audycję w radiu Marti, powołanym z myślą o Kubie. Mówiłem głównie o doświadczeniu „Solidarności”. Pewien towarzyszący mi Kubańczyk wymownym ruchem wskazywał na wewnętrzną kieszeń marynarki, zapewniając że następnego roku na pewno będzie z powrotem w Hawanie i zdawał się nieuważnie słuchać tego co mówiłem o prostych zasadach pokojowej solidarności z prześladowanymi, represjonowanymi, starając się dowieść, że to jest najskuteczniejsza siła w zmaganiach z dyktaturą. Jak widać nasz dzielny wojownik zdaje się dotąd jeszcze na Kubę nie wrócił. Niezapomniane też było spotkanie z urzędnikami wyborczymi w jakimś powiecie. Chciałem bowiem poznać system amerykański od kuchni. Urzędniczka zaprowadziła nas do magazynu z specjalnymi metalowymi walizeczkami, w których znajdowały się urządzenia do głosowania. Mechanizm w tym stanie przewidywał nakłuwanie kartek wyborczych obok nazwiska kandydata specjalnym metalowym szpikulcem. Pamiętam, że zastanawiałem się jak tymi pogiętymi w wyniku używania przez lata drutami o stępionych końcówkach można w ogóle przekłuć kartkę wyborczą. Z rozbawieniem oglądałem później liczenie wyników wyborów na Florydzie w 2000 r., kiedy zmagali się tam śmiertelnie Bush z Gorem. Zdaje się byłem jednym z nielicznych w Europie, którzy rozumieli dlaczego członkowie komisji z taką uwagą podnoszą pod światło kolejne kartki z oddanymi głosami, żeby ustalić czy głos został oddany, czy nie. Spektakl telewizyjny, kompromitujący tamten system od strony technicznej, trwał do chwili dopóki Al Gore się w końcu nie poddał. Jednym z argumentów było chyba to, że gubernatorem w tym stanie, uprawnionym do ogłoszenia wyników wyborów, był młodszy brat przyszłego prezydenta. Swoją drogą na wystawie w czasie kongresu w Little Rock widziałem wówczas mnóstwo najnowocześniejszego sprzętu służącego wyborom. W niektórych Stanach już wówczas obowiązywało głosowanie elektroniczne i prezentowane maszyny do głosowania przyprawiać mogły o zawrót głowy. Wyobrażam sobie co Amerykanie mają teraz. Swoją drogą nie potrafię zrozumieć dlaczego dotychczas w Polsce nie potrafiliśmy wprowadzić chociażby głosowania korespondencyjnego, które jest standardem w normalnym świecie.

Przeżyłem zabawne wydarzenie w Waszyngtonie, gdzie też nas na szczęście chcieli wówczas widzieć. Na Najwyższym poziomie na Kapitolu z budynku Senatu do Izby Reprezentantów jeździe się kolejką z odkrytymi dwoma wagonikami. Na jednym przeczytałem for senators. Ani chwili się nie wahałem, zostawiając swoich towarzyszy z rozbawieniem przed drugim wagonikiem. Zanim kolejka ruszyła zbliżyło się dwóch amerykańskich senatorów i grzecznie zwrócili mi uwagę, że zająłem niewłaściwe miejsce. Odparłem zgodnie z prawdą — *I am senator to from Poland*. Na szczęście mieli poczucie humoru. Na koniec żegnaliśmy się tradycyjnym *nice to meet you*.

Ale największym zaskoczeniem amerykańskim był sam Waszyngton, absolutnie socrealistyczny w architekturze. Szczytem wszystkiego były freski w rozgłośni Głosu Ameryki, gdzie młodzież grała w koszykówkę i siatkówkę, rolnicy orali wprawdzie na traktorach, ale kosiarze kosili kosami, a kowale kuli żelazo. Dotąd myślałem, że socrealizm to sprawka całkiem innego mocarstwa.

Zaproszeń zagranicznych było zresztą więcej. Szczególnie zapamiętałem wizytę w Budapeszcie, gdzie jesienią 1990 r. zakładaliśmy Stowarzyszenie Urzędników Wyborczych dla Europy Środkowej i Wschodniej. Szczęśliwie działa do dziś. Ale wyjeżdżałem nie tylko ja. Zależało mi, by jeździli jako obserwatorzy wyborów w krajach zachodnich moi współpracownicy i patrzyli na nie fachowym okiem pod kątem wykorzystania zdobytych doświadczeń. Wymagałem tylko, bo po każdej wizycie powstawały pisemne sprawozdania. Procedury wyborcze wszędzie są podobne, ale największe wrażenie na Annie Lubaczewskiej np. zrobiły wybory gdzieś w małej wiosce na południu Francji, gdy okazało się, że oddane głosy po zakończeniu głosowania wysypuje się tam na stół na oczach prawie całej wioski, po czym przystępuje do stołu najstarsza wiekiem kobieta i podnosząc kartkę po kartce do góry ogłasza donośnie na kogo oddano głos, a wszyscy śledzą jak sekretarz komisji głos ten zaznacza na tablicy przy stosownym nazwisku. Odpowiedzialny za nadzór sędzia stał z boku, bo w tej całej zabawie miał najmniej do powiedzenia. Widać w tej wiosce francuskiej mieszkańcy mieli wcześniej nie jedno przykre doświadczenie.

Za pointę tego wspomnienia niech posłuży garść doświadczeń z innej zgoła części świata. Przed samym końcem kadencji, co miało miejsce w listopadzie 1993 r., zostałem poproszony o udział w grupie międzynarodowych obserwatorów, której zadaniem było zdiagnozowanie stanu przygotowań do wyborów i referendum konstytucyjnego w Rosji, jakie miały mieć miejsce z początkiem grudnia tego roku. Leciałem do Moskwy pierwszy raz. Na miejscu, choć była to połowa listopada, było kilkanaście stopni poniżej zera. Kierowca przysłanego po mnie samochodu nie mógł otworzyć zamrożonego zamka bagażnika. W końcu walizka znalazła się obok mnie na tylnym siedzeniu. W hotelu spotkałem pozostałych członków delegacji. Okazało się, że przylecieli poprzedniego dnia. Do kolacji zamówili wódkę, choć było tam między innymi dwóch Francuzów i jeden Belg. Wzajemnie patrzyliśmy na siebie podejrzliwie, bo ja poprosiłem o wino. Sytuacja zmieniła się po mojej stronie już następnego dnia; wystarczyło kilka kroków po Moskwie, np. z samochodu do drzwi budynku, by nie mieć wątpliwości, że pod tą szerokością geograficzną o tej porze roku ratunkiem może być tylko alkohol o zdecydowanie wyższym stężeniu. Tego dnia przy kolacji królowała już niepodzielnie „Stolicznaja”...

W trakcie studiowania materiałów okazało się, że wybory będą odbywać się do organów, których nie ma. To znaczy były (chodzi o Dumę i Radę Federacji), tyle tylko, że przewidziane przez konstytucję, która miała być dopiero przyjęta w referendum w dniu, w którym jednocześnie z referendum odbywały się wybory, a dla ważności referendum konieczne była frekwencja przekraczająca 50%. Moi towarzysze kiwali głowami, kiedy

próbowałem ich tym zainteresować, ale z góry wiadomo było, że ta grupa nie jest po to, by Rosji utrudniać przekształcenia demokratyczne. Wymogłem tyle, że zwrócono na to uwagę w końcowym raporcie. Kiedy po powrocie do Polski w bezpośredniej rozmowie w MSZ starałem się przybliżyć ten problem, usłyszałem od mego przyjaciela — wówczas wiceministra w tym resorcie: *przecież wszyscy chcą, by Rosja była jak najszybciej w Radzie Europy. Jak ty sobie wyobrażasz — Polska ma być pierwszym hamulcowym?*

Program wizyty przewidywał wizyty w różnych instytucjach odpowiedzialnych za przebieg wyborów i ich bezpieczeństwo. Między innymi byliśmy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, gdzie na wielkiej mapie jeszcze Związku Radzieckiego pokazano nam system łączności radiowej z najodleglejszymi zakątkami państwa, co miało zapewne przekonać, jak nad wszystkim władza czuwa. Stan techniczny tych urządzeń nakazywał jednak w to powątpiewać, ale pewnie wszystko działało. Odwiedziliśmy kilka komisji wyborczych, także poza Moskwą, ale w promieniu nie więcej niż sto kilometrów. Z oczu wszystkich członków tych komisji biło absolutne przekonanie, że potrzebna frekwencja będzie murowana. Ale najbardziej refleksyjna okazała się być wizyta u Prokuratora Generalnego Rosji, Kazannikowa. Była to postać wówczas w Rosji bardzo znana, głównie z tego, że ustąpił swojego miejsca w Radzie Najwyższej Borysowi Jelcynowi, który w swoim okręgu wybory przegrał, i tym samym utorował mu drogę do dalszej kariery. Gospodarz na wstępie powiedział mi, że doktorat robił w Moskwie u profesora... zmilczmy jego nazwisko, bo to mój niestety też profesor, a w trakcie rozmowy objaśnił, że właśnie znajdujemy się w gabinecie Andrieja Wyszynskowo, z oryginalną boazerią z lat dwudziestych, bo w tym gabinecie urzędował wcześniej wielki miłośnik naturalnego drewna... sam komisarz do spraw mniejszości narodowych z tamtego okresu.

Chwilę potem przejeżdżaliśmy obok świeżo, chciałyby się powiedzieć, osmalonego budynku parlamentu. Biały Dom miał powybijane okna, nie widać było natomiast nigdzie śladów ataku czołgowego z września tego roku, a zatem sprzed dwóch miesięcy. Kiedy spytałem naszego przewodnika, czym wytłumaczyć brak poważniejszych śladów po pociskach, usłyszałem w odpowiedzi: *ma pan złe wyobrażenie o naszych współczesnych czołgach. Strzelały wycelowane komputerowo pociskami podkalibrowymi w sam środek okien. Takie pociski rozrywają się na drobne odłamki przy samym zetknięciu z szybą i rażą śmiertelnie wszystko co z drugiej strony.*

No cóż, na obozie wojskowym po IV-tym roku widziałem z bliska tylko T-34, pamiętające II wojnę światową. Czołgiści tłumaczyli nam na poligonie, że trzeba było zmieniać im biegi w czasie jazdy uderzeniami kilkukilogramowego młota.

Paweł Sypniewski

Komisarz wyborczy — czyli o co chodzi?

Marcowy wieczór 1990 roku toczył się tak jak szereg innych dni i nie zapowiadał niczego istotnego aż do chwili, gdy do drzwi mojego mieszkania zapukał milicjant (jeszcze), który z urzędową miną przekazał mi, że następnego dnia rano mam zgłosić się na godzinę 10-tą w Sejmie i uprzejmie poinformował, że gdybym miał problem z dojazdem to milicja ma mnie tam dostarczyć. Jest oczywiste, że wolałem dojechać tam „z wolnej stopy”. Kiedy w wyznaczonym czasie znalazłem się w holu Sejmu spotkałem tam kilkudziesięciu kolegów sędziów, z poszczególnych sądów wojewódzkich (sądy apelacyjne jeszcze nie były powołane), równie zdezorientowanych jak ja.

Z kularowych rozmów wynikało, że nikt z nas nie wie, o co tak naprawdę chodzi, zaś z półsłówek administracji sejmowej wynikało, że mamy zostać komisarzami. Żartowaliśmy, że skoro komisarze wojskowi nie zdołali uporządkować życia publicznego, to najprawdopodobniej zadanie to będzie nam powierzone. Niepokój, a raczej zaciekawienie celem narady szybko ustąpiło, kiedy na salę wkroczył pełen entuzjazmu dla misji, która miała być nam powierzona — Jerzy Stępień jak się okazało powołany kilka dni wcześniej Generalny Komisarz Wyborczy.

W obszernym wystąpieniu Komisarz Generalny poinformował nas o czekających zadaniach i wręczył nominacje na stanowiska Komisarzy wyborczych w wyborach samorządowych zarządzonych na dzień 27 maja 1990 r. Sposób przedstawienia odradzającej się idei samorządności i optymizm Komisarza udzielił się nam wszystkim szybko i zaczęliśmy wierzyć, że podołamy powierzonym obowiązkom.

Już samo zestawienie dat wskazuje, że czasu było niewiele (około 2 miesiące) a zadania ustawowe liczne i zupełnie nowe. Do tego dochodziła, przynajmniej dla mnie, dodatkowa trudność wynikająca z braku wcześniejszych doświadczeń ze współpracy z administracją.

Od początku spotkałem się z życzliwością i pomocą administracji wojewódzkiej. Z tego okresu najbardziej utkwiło mi w pamięci tworzenie okręgów wyborczych i ustalenie liczby radnych dla poszczególnych rad.

O ile w miastach problem ten wówczas nie budził większych emocji to w środowiskach wiejskich poczucie uzyskania samorządności spotkało się z ogromnym zainteresowaniem i wywołało aktywność ludzką. W konsekwencji do komisarza wyborczego zgłaszały się delegacje poszczególnych wiosek, sołectw, które używając różnych argumentów, (często emocjonalnych) usiły przekonać go co do konieczności utworzenia dodatkowego okręgu wyborczego lub przyznania dodatkowego mandatu radnego. Bardziej doświadczeni społecznie przedstawiciele tych środowisk wyznaczali w skład „delegacji” atrakcyjne panie, które z wrodzoną sobie „skromnością” miały skruszyć urzędnicze serce komisarza. Po latach można przyznać, że w jakimś zakresie to przewidywanie sprawdziło się i przynajmniej w jednym przypadku utworzono dodatkowy okręg wyborczy, a tym samym wioska uzyskała prawo wystawienia swojego kandydata do rady.

Prawdą jest, że od tego czasu jestem zwolennikiem, aby każde sołectwo miało swojego reprezentanta w radzie gminy, a w sytuacji, gdy wobec ustawowego ograniczenia liczby mandatów i praktycznie stałego podziału na okręgi wyborcze, staram się aby w przypadku dopuszczalnych korekt granic okręgów tak łączyć wsie w okręgi, aby liczba mieszkańców była porównywalna, tak, aby małe sołectwa nie były z góry skazane na wyeliminowanie ich kandydata z listy przyszłych radnych przez mieszkańców liczniejszych wiosek lub sołectw.

Obserwacja życia codziennego, osiągane sukcesy w zagospodarowywaniu wiosek i małych miasteczek, poczucie społeczne, że od ludzi zależą konkretne osiągnięcia, usprawnienia, udogodnienia życia, nawet w drobnych sprawach, potwierdzają, że idea samorządności w gminach poniżej 20 000 tys. mieszkańców jest wartością samą w sobie, ma ogromne znaczenie dla mieszkańców i jest powszechnie akceptowana.

gorzej wygląda to jednak w dużych gminach, gdzie doszło do upolitycznienia wyborów, co często stanowi przeszkodę w dbałości o interes „małych ojczyzn”, a anonimowość życia zaciera naturalne więzi międzyludzkie i mieszkańcy nie wykazują większej inicjatywy, oczekując rozwiązania ich problemów przez „władze”.

Te pierwsze wybory zakończyły się sukcesem organizacyjnym, nie odnotowano też przypadków istotnego naruszenia prawa wyborczego, a przyjęta forma udziału w nich sędziów jako komisarzy wyborczych na stałe wpisała się do polskiego systemu wyborczego. W ten sposób sędziów włączono do prac wyborczych na stałe i to nie tylko w wyborach samorządowych, ale prezydenckich, parlamentarnych i referendum.

Zlikwidowano jednak instytucję Generalnego Komisarza Wyborczego powołując jako stały organ wyborczy o dużych uprawnieniach — Państwową Komisję Wyborczą.

Prawdę mówiąc nie bardzo pamiętam okoliczności, w których „jednorazowi” komisarze stali się komisarzami stałymi — kadencyjnymi, musiało się to jednak dokonać w tak naturalny sposób, że nie utrzymało mi się w pamięci.

Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą od samego początku układała się dobrze, a nawet bardzo dobrze, chociaż była bardziej oficjalna niż więzi, które łączyły nas z Generalnym Komisarzem Wyborczym, z którym kontakty sprawiały wrażenie relacji bardziej osobistych, być może z tego powodu, że dotyczyły one poszczególnych osób i większe znaczenie miały ich osobowości.

Jednym z przykładów tego było, że Państwowa Komisja Wyborcza, mając ograniczone (i słusznie) zaufanie do naszych poczynań powołała własną inspekcję.

Przez kilka lat pełniąc różne role musieliśmy borykać się z tym nadzorem pomagając inspektorom w kontroli naszej pracy, opracowywaniu sprawozdań wg spisu tez. Z perspektywy czasu stwierdzić należy, że wiązało się to z dodatkowym nakładem pracy bez widocznych (przynajmniej dla mnie) rezultatów.

Z tego okresu osobiście najzabawniej wspominam jednego z takich inspektorów, który starał się zaimponować swoimi koneksjami wykonując np. głuchy telefon do Prezydenta RP, w którym „składał” meldunek z kontroli.

Jeszcze zabawniejsza historia wiązała się z opowieściami inspektora, który przebywając na naszym terenie działania opowiadał o swojej zażyłości z ówczesnym Przewodniczącym PKW.

Po obliczeniu wyników stosowną dokumentację i owego inspektora przewoziłem radiowozem, w asyście policji, do siedziby PKW. Im bliżej Warszawy, tym znajomości pana inspektora bardziej bladły. Finał tej zabawy był zaskakujący. Po wejściu do budynku, w którym pracowała PKW, w holu zupełnie przypadkowo spotkaliśmy Przewodniczącą PKW, który znał mnie z widzenia z różnych szkoleń sędziowskich i zwrócił się do nas jakimś zdawkowym zdaniem.

W tym momencie inspektor stanął na baczność przed Przewodniczącą i nieomalże stosując regulamin wojskowy przedstawił się z imienia i nazwiska oraz pełnionej funk-

cji. Tak oto przysł mit o wspólnych wyprawach na ryby. Kiedy wróciłem do Konina pracując ze mną Panie odetchnęły z ulgą, że Prezydent RP nie dowiedział się o ich „uchybiegniach” w pracy.

Po pewnym czasie PKW zrezygnowała z wyznaczania inspektorów dając tym samym wyraz zaufania do poczynań komisarzy i pracowników biur wyborczych. Decyzję tą przyjęliśmy z ulgą, a nieobecność inspektorów w późniejszych wyborach, referendach nie obniżyła poziomu pracy organów wyborczych.

Mojej pracy przy organizacji wyborów towarzyszyło stopniowe rozszerzanie się kręgu osób i przy tej okazji w sposób naturalny zaczął kształtować się model urzędnika wyborczego.

Bez przesady można stwierdzić iż wokół zadań wyborczych udało się stworzyć grupę osób profesjonalnie przygotowanych do ich organizacji i przeprowadzenia. Wydaje się też, że dużą rolę w kształtowaniu modelu takiego urzędnika odegrały bezpośrednio, szybko udzielane informacje, pomoc ze strony komisarza i dyrektora biura w rozwiązywaniu konkretnych problemów, co pozwoliło nadać tej współpracy atmosferę pełnego zaufania i budowało odpowiedzialność osobistą tych osób.

Z pełną odpowiedzialnością należy stwierdzić, że obecnie niemalże w każdej gminie pracuje jeden dobrze przygotowany fachowiec w zakresie prawa wyborczego.

Tę miłą atmosferę pracy ilustrują dwa wspomnienia z pracy z przewodniczącymi obwodowych komisji wyborczych.

W czasie przyjmowania wyników wyborów od przewodniczących gminnych komisji wyborczych zauważyłem, że jedna z przewodniczących, starsza pani, jakoś dziwnie na mnie patrzy. Bez głębszego zastanowienia zapytałem co się stało? Wówczas padła odpowiedź — „Oglądając pana komisarza w świetle jupiterów na szkoleniu (sala kinowa) uznałam, że jest pan mądry, a dziś patrząc z bliska widzę, że jest pan ładny”. Przyznam, że ten komplement mnie bardzo rozbawił, tym więcej, że każdy kto mnie widział musi przyznać, że ta Pani miała ogromne poczucie humoru.

Podobnym epizodem było przypadkowe spotkanie na korytarzu przewodniczącego kolejnej komisji — autentycznie zmęczonego całodobową pracą starego spracowanego rolnika. Ów przewodniczący wypadł z sali w której przyjmowano wyniki, w chwili gdy ja wchodziłem do tego pomieszczenia, zapytałem więc prowokacyjnie „I co, udało się, przyjęli wyniki?”. Rolnik spojrział i z całym spokojem odpowiedział, że po takim szkoleniu nie mogło się nie udać.

Te dwa anegdotyczne, ale prawdziwe przykłady przywołałem, aby wykazać, że większość ludzi pracujących przy wyborach identyfikuje się z wykonywaną pracą, ma poczucie odpowiedzialności i podporządkowuje standardom postępowania wynikającego z przyjętych obowiązków.

Teza ta znalazła w moim przekonaniu dodatkowe potwierdzenie w ostatnich (bardzo trudnych) wyborach samorządowych.

Przy okazji rozpoznawanych protestów wyborczych z prawdziwą satysfakcją stwierdziłem, że mimo iż wyborcy w wielu wypadkach bardzo utrudniali realizację zadań, lecz mimo to członkowie komisji pracowali bez jakichkolwiek zastrzeżeń, starając się wykonać swoje zadania bezbłędnie.

Nieliczne wyjątki od tej postawy (choć uciążliwe) potwierdzają, że osiągnięty stopień organizacji wyborów gwarantuje ich profesjonalną obsługę.

Zdarzają się niekiedy sytuacje, gdy wykonywanie zadań odbywa się na granicy prawa, jako że życie przerasta wyobraźnię ustawodawcy. Decyzje wówczas podejmowane są trudne, godzą w system nerwowy, ale są niestety konieczne.

W jednych z bardziej odległych wyborów samorządowych nikt nie chciał zostać przewodniczącym komisji obwodowej, w związku z tym wybrano osobę, która sama zgło-

siła się na to stanowisko. Pan ten po kilku dniach pracy komisji, zaczął dostarczać do biura dziwne rachunki za dokonane zakupy. Zaniepokojona tym faktem Dyrektor Biura Wyborczego zainteresowała się bliżej owymi zakupami.

Okazało się, że przewodniczącym komisji wyborczej wybrano człowieka, który nie był zdrowy psychicznie. Powoływał się on na bliskie pokrewieństwo z Mieszkiem I oraz ówczesnym Prezydentem RP, a zakupów dokonywał, gdyż zamierzał zorganizować wystawę o czystości ziemi i prezentować ją wyborcom. Dodatkowo sprawę skomplikował fakt, że informacje o wystawie znalazły się w programie lokalnej stacji telewizyjnej, a miejscowa prasa opublikowała reportaż łącznie z wywiadami, w których udzielał niezrozumiałych wypowiedzi.

Po przeprowadzeniu rozmowy z przewodniczącym komisji nie miałem wątpliwości, że jest to człowiek chory psychicznie. Zawiadomiłem o swoich spostrzeżeniach ówczesną PKW, ale informacja ta chyba zaskoczyła również członków tej komisji, jako że zapadło długie milczenie.

Wiedząc, że pozostawienie tego człowieka w składzie komisji wyrządza mu krzywdę, kompromituje skład tego organu i może być przyczyną skutecznego protestu wyborczego i wobec tego, że dzień głosowania był bliski, podjąłem decyzję o skreśleniu tego nieszczęśliwego człowieka ze składu komisji, mam jednak do dziś wątpliwości, czy działając w taki sposób na granicy prawa mogę je „poprawiać”.

Problem ludzi niezrównoważonych psychicznie jest zagadnieniem, które powtarza się nieomalże w każdym wyborach, przy czym w praktyce wyraża się to w ich woli kandydowania do wybieralnych organów. W praktyce jest to problem bardzo trudny, gdyż ryzyko pochopnych ocen jest duże, a co się z tym wiąże możliwość ich skrzywdzenia. Przy wyraźnych objawach defektu psychicznego z reguły staram się taką osobę przekonywać o niecelowości kandydowania, co zresztą jest z reguły nieskuteczne. Ostatecznej weryfikacji dokonują przy urnie wyborcy, lecz tego typu kandydaci ośmieszają ideę wyborów. Problem ten to jedna z trudniejszych stron pracy komisarza wyborczego.

W latach dziewięćdziesiątych jedną z ówczesnych trosk była ciągła obawa o to czy wyniki głosowania są przy ręcznym liczeniu prawidłowe, czy nie doszło do omyłki, stąd też z ogromną radością oczekiwaliśmy na informatyzację wyborów, która najpierw dokonała się na szczeblu PKW.

Te pierwsze doświadczenia pamiętam szczególnie, gdyż ich skutki dotknęły mnie osobiście. Otóż po 48 godzinach nieprzerwanej pracy związanej z procesem wyborczym i obliczaniem wyników wyborów dotarłem do siedziby PKW, w pracy informatyków na skutek awarii nastąpiła kilkugodzinna przerwa. Z konieczności trzeba było przeczekać na korytarzu, nadal bez snu, siedząc na krześle.

W efekcie po powrocie z Warszawy zamiast do domu trafiłem do szpitala. Na szczęście lekarze poznali się na mojej „chorobie komisarza wyborczego” i po kilku godzinach spędzonych w izbie przyjęć wróciłem do normalnego stanu zdrowia.

Byłem więc dobrze przygotowany, żeby nie powiedzieć zahartowany, do następnych niespodzianek ze strony komputerów, stąd kiedy w 2002 roku komputery „odmówiły” współpracy z organami wyborczymi, nie stanowiło to dla mnie czegoś zaskakującego i sytuację przetrwałem mimo potwornego „obstrzału” ze strony kandydatów i dziennikarzy, którzy podejrzewali, że organy wyborcze celowo opóźniają ogłoszenie wyników.

Dobrze, że panujące warunki klimatyczne (bardzo silne wiatry, opady deszczu) pozwoliły na częściowe oskarżenie komputerów o „sabotaż wyborczy”. Dziś gdy obsługa informatyczna jest na bardzo wysokim poziomie i nawet najbardziej zacofanych wójtów i burmistrzów udało się przekonać do korzystania z informatyki na szczeblu obwodu, tamte wspomnienia przyjmuje się z uśmiechem, a nawet niedowierzaniem.

Trudno uwierzyć, że w sytuacji gdy wyborca z okręgu „x” wrzucił swoją kartę do głosowania do urny w okręgu „y” trzeba było przerwać obliczanie wyników do czasu, kiedy twórcy programu dokonają w nim poprawek umożliwiających rozwiązanie takiej sytuacji.

W innym miejscu wspominałem o problemie tzw. trudnych wyborców. Na terenie mojego działania pojawiła się jedna z takich osób, która była stałym moim rozmówcą podejrzewającym we wszystkim spisek zła, a liczba skarg kierowanych przez tę osobę utrudniała normalną pracę. W związku z tym podczas jednego z publicznych losowań składów komisji wyborczych zaprosiłem owego wyborcę aby wylosował skład komisji. „Sierotka” wylosowała skład, a gdy w prasie ukazało się zdjęcie z tych czynności, nie tylko ustały wszystkie protesty ze strony tej osoby, ale „sierotka”, która z pewnością z przyzwyczajenia jeszcze kilka razy mnie odwiedziła, nabrała pewności, że wybory prowadzone są uczciwie, publicznie głosząc tę informację.

Trudno rozstrzygnąć czy pojawiająca się coraz powszechniej praktyka zwracania się do komisarzy o wykładnię innych ustaw (w tym głównie samorządowych) jest wyrazem zaufania do organów wyborczych, czy też formą asekuracji, wygodnictwa, nie mniej dobrze się stało, że PKW pismem z dnia 24 listopada 2006 r. ZPOW-703-369/06 zabroniła tego typu pomocy prawnej. Decyzja ta okazała się wręcz prorocza szczególnie w ostatnim czasie, na tle spóźnionych oświadczeń majątkowych.

Organy wyborcze winny koncentrować swoje zainteresowania wokół prawa wyborczego i nie wnikać w ewentualne spory prawne na gruncie innych ustaw, stając się de facto stroną tych sporów.

Brak poszanowania prawa i upadek autorytetów widoczny jest również w dziedzinie prawa wyborczego. W jednej z gmin radni konsekwentnie odmawiali przyjęcia uchwały o odwołaniu radnego, który nie zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy. Mimo moich interwencji oraz udziału w sesji przedstawiciela wojewody i przekonywania radnych o konieczności podjęcia uchwały, odmówili oni podporządkowania się obowiązującemu prawu.

Zawiadomiona o tym fakcie przez komisarza wyborczego PKW zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów. Z polecenia PKW wziąłem udział w kolejnej sesji rady i podpisując się autorytetem PKW próbowałem przekonać radnych do podjęcia stosownej decyzji. Jednak nawet odczytanie listu Premiera, w którym to piśmie zawarto pouczenie, że jeśli radni nie podporządkują się obowiązującemu prawu Prezes Rady Ministrów rozwiązuje radę, nie przyniosło żadnego efektu. Rada dotrwała do końca kadencji. Szkoda, że ówczesny Premier zapomniał o swojej zapowiedzi przyczyniając się tym do dewaluacji prawa.

Na szczęście niezbyt często, ale jednak w komisjach wyborczych spotyka się osoby, które „wiedzą lepiej” jak stosować prawo wyborcze, a o tym jak w ich uznaniu winno być stosowane to prawo, rozstrzygają wbrew wytycznym PKW i stanowisku komisarza.

Klasycznym i nie jedynym tego przykładem był członek komisji wyborczej, który jako stary i doświadczony rolnik „najlepiej wiedział wszystko”. Nie robiły żadnego wrażenia argumenty, że wytyczne PKW mają charakter wiążący, że nawet komisarz o przygotowaniu prawniczym, długotrwały praktyk musi tych wytycznych przestrzegać. Nie docierał też argument przemycany w moim pytaniu, czy ów rolnik uznałby moją, prawnika, ocenę jego pracy jako rolnika.

Dobrze, że w komisjach wyborczych pracuje więcej osób i znacząca ich część podporządkowuje się obowiązującym kanonom prawa, bo pozwala to na uniknięcie wielu kłopotliwych sytuacji.

Tego typu doświadczenia wywołują smutną refleksję nad postawami części społeczeństwa i nasuwają pytanie, co należałoby uczynić aby liczyła się fachowość, aby prawo

nie było traktowane instrumentalnie. Ciągłe istnieje bowiem zbyt duża grupa osób, które mają własne gotowe recepty na rozwiązania prawne i wiedzą, co należy poprawić w obowiązującym prawie aby rozwiązać wszystkie problemy.

W świetle różnych zagrożeń związanych ze stosowaniem omawianej dziedziny prawa wiąże się też inne zadanie. Kiedyś przypadkowo przy obwieszczeniu o zarejestrowanych listach kandydatów do Sejmu usłyszałem rozmowę potencjalnych wyborców o zasadach głosowania, w której dyskutanci błędnie pouczali się wzajemnie jak głosować. Gdy spontaniczny przyływ postawy obywatelskiej sprowokował mnie do wyjaśnienia im, że aby wybrać w okręgu 7 posłów należy postawić jeden znak „x” na liście przy wybranym kandydacie, uznano to za prowokację i gdyby nie refleks mógłbym boleśnie odczuć skutki podjętej edukacji.

Wyrażam pogląd, że wprowadzenie zasady większościowej w wyborach parlamentarnych nie musiałoby też narażać potencjalnych naśladowców wśród komisarzy na tego typu niebezpieczeństwo, wybory byłyby bardziej przejrzyste i zwiększyłyby się frekwencja wyborcza.

Chęć osiągnięcia sukcesu wyborczego często bywa przyczyną różnego rodzaju pomysłów, które mają kandydatowi przynieść zwycięstwo nie zawsze zgodne z prawem.

W wyborach samorządowych w jednej z gmin do rejestru wyborców, na ich wniosek, dopisano 80 wyborców z innego województwa, których z tą gminą łączyło jedynie to, że okresowo na terenie gminy wykonywali wykopy, będąc codziennie dowożeni autobusem z odległego o ok. 80 km miasta.

Zapoznany z tym problemem przez miejscowych wyborców sprowokowałem wniesienie reklamacji na tę decyzję wójta. W konsekwencji Sąd Rejonowy uwzględnił reklamację nakazując wykreślenie z rejestru wyborców dopisane osoby.

Jednym ze sposobów na zwiększenie możliwości zwycięstwa wyborczego okazał się handel kartami do głosowania. Po raz pierwszy na większą skalę zjawisko to stało się zauważalne w wyborach samorządowych w 1998 roku. Szczególnie utkwiła mi w pamięci smutna rozmowa z emerytowaną nauczycielką, przewodniczącą jednej z komisji, która oddając wyniki głosowania stwierdziła, że czyni to bez żadnej satysfakcji, gdyż zażożny rolnik „kupił” za 50 butelek piwa głosy, których starczyło do zdobycia mandatu radnego.

Wzburzony tą informacją chciałem podjąć działania, ale pani z goryczą stwierdziła, że ona mieszka w tym środowisku, tam musi wrócić i żyć więc niczego nie potwierdzi. PKW do moich informacji w tym przypadku podeszła sceptycznie. Nasuwa się smutna refleksja, że ten proceder powtarza się w każdym wyborach samorządowych z coraz większą intensywnością, a jego rozwiązanie jest bardzo trudne. Pociuszającym zaś może być jedynie to, że problem taki dotyczy małych gmin, małych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin i wójta. Szkoda jednak, że wysiłek wielu rzetelnych obywateli i troska o uczciwe wybory napotykaą na takie przeszkody. Powstaje też dramatyczne pytanie ile jeszcze trzeba czasu i jakie należy podjąć działania, aby opanować te nieuczciwe próby zniekształcania wyników wyborów.

Wydawać by się mogło, że dobre, drobiazgowo przygotowanie wyborów stanowi gwarancję spokoju w dniu głosowania. Nic bardziej mylącego.

Wyborczy poranek późną jesienią, na dworze czarna noc, wyborcy jak się wydaje jeszcze śpią. Z rannego marazmu (615) wyrwał mnie głos dzwonka telefonicznego. Przewodnicząca komisji obwodowej domu pomocy społecznej prowadzonym przez siostry zakonne zgłosiła, że brakło kart do głosowania. Choć sygnał taki ledwo przedzierał się do świadomości komisarza, zmuszał mnie do działania i wyjaśnienia, czy naprawdę zabrakło kart do głosowania. Po chwilowym zamieszaniu okazało się, że 100% nakładu kart do gło-

sowania zostało wyczerpane, bo wszyscy mieszkańcy domu pomocy społecznej już głosowali, poza siostrą zakonną, która późnym wieczorem w sobotę dotarła z zaświadczeniem o prawie do głosowania i dla której zabrakło karty.

Taka sama sceneria, tylko w innych wyborach. Kilka minut po otwarciu lokalu wyborczego nadszedł meldunek od komisji wyborczej, że spis wyborców jest niekompletny, gdyż brakuje w nim mieszkańców jednej z ulic. Po momencie refleksji wszcząłem „alarm” w urzędzie miasta, łącznie z budzeniem władarzy tej miejscowości. W urzędzie miasta po następnych kilku minutach nastąpiło olśnienie — istotnie w obwodzie głosowania znajduje się „pominięta” ulica, tyle, że przy tej ulicy istnieje tylko szereg sklepów, punktów usługowych, lecz nikt tam nie zamieszkuje.

Te przykłady wskazują jak zaskakujące zdarzenia mogą zaistnieć w czasie wyborów, których nawet PKW w swoich wytycznych nie przewidziało.

Kiedy podejmowałem się wykonywania zadań wyborczych nawet przez myśl mi nie przeszło, że ta działalność może mieć jakieś przełożenie międzynarodowe. Życie często przerasta nasze wyobrażenia o nim.

Sędziowie Apelacyjni z Poznania, z którymi pracuję i Sąd Apelacyjny z Brandenburgii (Niemcy) od lat utrzymują przyjacielskie stosunki, a w ich ramach dochodzi do wymiany doświadczeń na spotkaniach organizowanych, na przemian, w Polsce i w Niemczech.

Krótko przed referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, delegacja naszego sądu w składzie której uczestniczyłem, przebywała na zjeździe adwokatury niemieckiej i przy tej okazji zaproszono nas do Bundestagu. W trakcie spotkania parlamentarzyści niemieccy byli bardzo niespokojni o wyniki naszego referendum, stąd w dyskusji problematyka ta okazała się dominująca. Niespodziewanie Prezes Sądu Apelacyjnego udzielił mi głosu w sprawie ordynacji wyborczej, sposobu przygotowania się do dwudniowego głosowania, sposobu zabezpieczenia druków itp.

W tym czasie znane już były wytyczne PKW, miałem więc okazję w miarę szczegółowo przedstawić nasze rozwiązania. W ten oto sposób, choć bez upoważnienia, ale stałem się reprezentantem PKW. Z satysfakcją mogę stwierdzić, że przekazane posłom niemieckim informacje zostały przyjęte bardzo pozytywnie, a posłowie zapowiedzieli bliższe zainteresowanie się polskim modelem wyborczym ze szczególnym uwzględnieniem roli sędziów w procesach wyborczych. Z tego co wiem, jak to bywa, skończyło się na zapowiedziach, przynajmniej do tej grupy posłów dotarła informacja o naszej pracy.

Podsumowując, mogę śmiało stwierdzić, że po 18 latach pełnienia różnych funkcji wyborczych w dalszym ciągu aktualne pozostaje pytanie „Komisarz wyborczy — o co chodzi?”.

Zbliżający się okres zmian na stanowiskach komisarzy wyborczych (wobec upływu drugiej kadencji) stawiał będzie przed nowo powoływanymi komisarzami wyborczymi nowe wyzwania, jak chociażby wynikające z ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944—1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592).

Kolejnym wyzwaniem będzie też wykorzystanie obszernych materiałów wynikających z prac PKW, dotychczasowego orzecznictwa sądowego i dorobku naukowego.

Wyrażam też głębokie przekonanie, że naszym następcom przydatna może być również część dotychczasowego dorobku odchodzących komisarzy wyborczych.

Nie można nie dostrzec, że w przyszłości komisarze będą mieli o tyle ułatwione zadanie, że w codziennej pracy będą mogli korzystać z faktycznej pomocy wysokokwalifikowanych i w większości bardzo doświadczonych, rzetelnych pracowników poszczególnych delegatur.

Istniejące oficjalne wyjaśnienia, wytyczne PKW, sprawozdania z odbytych narad, odpowiedzi na stawiane pytania z całą pewnością dobrze dokumentują wykonywaną pracę, rozwój samorządności, wysoki stopień profesjonalizmu wyborczego.

Niniejsza wypowiedź w zamierzeniu jej autora miała przybliżyć i odbrać obraz wykonywanej pracy komisarzy wyborczych, ukazując jednocześnie różnorodność problemów, które musiały być rozwiązywane w toku kolejnych wyborów: prezydenckich, parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego, samorządowych i referendum.

Z założenia powyższe uwagi miały też napawać optymizmem, o który podobnie jak w życiu codziennym bywa trudno. Jednak dotychczasowe doświadczenia, mimo pewnych niedoskonałości ich efektów, pozwalają optymistycznie ocenić zdolność organów wyborczych do przeprowadzenia kolejnych trudnych procesów wyborczych.

Zbigniew Szonert

Krytycznie o systemie wyborczym z perspektywy doświadczeń

Odpowiadając na zaproszenie pana Przewodniczącego PKW Ferdynanda Rymarza do wypowiedzi w Księdze Pamiątkowej PKW, nie sposób nie skorzystać z tej okazji, by wyrazić uznanie dla tej wyjątkowej inicjatywy i osoby Pana Przewodniczącego, pełniącego tę funkcję najdłużej i z pełną społeczną aprobatą.

Moje wspomnienia z ośmioletniej pracy w składzie PKW wiążą się z poczuciem spełnienia i satysfakcji.

Zważywszy, że wszyscy członkowie Komisji wypełniali swe obowiązki na poły społecznie, na poły zawodowo, w poczuciu swego rodzaju misji wobec narodu i Państwa, często w toku debat podnoszono kwestie aksjologiczne dotyczące instytucji i procedur wyborczych. Kwestie, które mogło się wydawać wykraczały poza przypisany formalnie zakres obowiązków PKW.

Problemy te pojawiały się w debatach coraz częściej, w miarę jak pogarszał się obraz życia publicznego, jak następowała oczywista deprawacja instytucji i osób pełniących funkcje publiczne, a zwłaszcza przedstawicielskie.

Z tym większą zatem determinacją starałem się wyrażać przekonanie, że kształtowanie i utrwalanie instytucji oraz procedur demokratycznego państwa prawnego jest nie tylko ustawową powinnością PKW, lecz także szansą tego konstytucyjnie nienazwanego organu, aby stać się zwornikiem rozchwianych i niespójnych idei i instytucji prawno-ustrojowych Państwa.

Osobowość prof. Wojciecha Łączkowskiego, jego prawość i przenikliwość myślenia o państwie stwarzały szanse aby PKW, jako naczelny organ państwa działający niezależnie, w składzie dziewięciu sędziów najwyższych organów sądowych, stała się instytucją nie tylko organizującą i nadzorującą wybory do organów przedstawicielskich w państwie, ale także współkształtującą świadomość prawną i kulturę obywatelską w obrębie instytucji i procedur wyborczych.

Próba wyjścia na zewnątrz PKW poza problematykę procedur wyborczych miała miejsce w związku z zorganizowanym w roku 1996 referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia obywateli. Wówczas to PKW postanowiła zorganizować z udziałem członków PKW publiczną debatę na temat założeń tego programu. Deбата ta, pozbawiona cech politycznego swaru, umożliwiła przedstawienie społeczeństwu istotnych merytorycznych założeń tego narodowego przedsięwzięcia.

Przedsięwzięcia, które wprawdzie później zostało całkowicie zaprzepaszczone i skompromitowane na skutek indolencji i nieuczciwości jego realizatorów, jednakże, które umożliwiło PKW zdobycie pozytywnych doświadczeń w zakresie możliwości obiektywnego naświetlania celów przedsięwzięcia oraz faktów jego dotyczących.

Był to równocześnie wyraz rzetelnej troski PKW, aby społeczeństwo zostało poinformowane w sposób merytoryczny o problemie poddanym pod społeczny osąd słusznościowy w trybie referendalnym.

Takiej publicznej debaty referendalnej, prowadzonej pod kierunkiem PKW, zabrakło już przy okazji referendum konstytucyjnego w 1997 r., czy też przy okazji referendum akcesyjnego w roku 2003 przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Skutkiem tego debaty publiczne w zasadniczych dla narodu i państwa problemach były skrajnie upolitycznione i toczyły się bez udziału niezależnych autorytetów.

Symptomatyczne dla tego problemu stanowisko zostało zajęte przez PKW, które charakteryzuje najzupełniej następujący fragment sprawozdania PKW z przebiegu referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25.05.1997 r.: „Przepisy ustawy nakładają na PKW obowiązek publicznego przedstawiania i wyjaśniania w programach telewizyjnych i radiowych problemów prawnych i treści pytań poddanych pod referendum. Tryb postępowania w kampanii referendalnej prowadzonej w publicznym radiu i telewizji określa rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zasady prowadzenia audycji referendalnych, ich zakres tematyczny, wymiar czasu i czas emitowania programów ustaliła PKW. Przyjęto generalne założenie, że w audycjach będzie wyjaśniana tylko treść Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2.07.1997 r., a PKW nie będzie się czynnie włączała do publicznej debaty o prawno-ustrojowych uregulowaniach Konstytucji, ze względu na ich polityczny charakter. W celu wszechstronnego i obiektywnego przedstawienia treści Konstytucji i problemów prawnych z nią związanych, wzorem doświadczeń z referendum przeprowadzonych w 1996 r., Komisja uznała za zasadne wyjaśnianie tych kwestii przez parlamentarzystów”.¹

Osobiście byłem przeciwny temu stanowisku i do dziś uważam, że był to błąd. Pomimo podejmowanych wysiłków ze strony prof. Wojciecha Łączkowskiego i Jego następcy Przewodniczącego Ferdynanda Rymarza, aby zaangażować autorytet, doświadczenie i wiedzę sędziów w przedstawianiu i naświetlaniu istotnych problemów przedstawicielskiego systemu sprawowania władzy, PKW nie wyszła poza ramy „wielkiego liczydła” jak czasem określano rolę tej instytucji lub „buchaltera (rewidenta)” w zakresie finansów publicznych partii politycznych.

Skutkiem tego jest skoncentrowanie uwagi i działań PKW na problemach formalnych związanych z organizacją wyborów do wszystkich organów przedstawicielskich w państwie, na problemach procedur wyborczych i technice obliczania głosów i podziale mandatów, na zasadach podziału i kontroli wydatkowania środków na kampanię wyborczą oraz środków publicznych przekazywanych partiom politycznym na ich działalność.

Podobnie czysto formalny charakter miały czynności PKW, związane z badaniem wyłącznie wymaganej liczby podpisów obywateli popierających projekt ustawy wniesionej w trybie inicjatywy ustawodawczej obywateli na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji. Ustawa nie przewidziała nawet prawa występowania PKW o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska Sejmu pomijającego inicjatywę ustawodawczą obywateli.

To i szereg innych czynności i zadań wykonywanych przez PKW, związanych wyłącznie z formalnym tokiem postępowania w sprawach wyborczych sprawiło, że głos merytoryczny w sprawach publicznych tego tak ważnego organu państwa przestał być, choć oczekiwany przez opinię publiczną, słyszalny.

Tymczasem, to co stało się w ciągu ostatnich lat w życiu publicznym Polaków, prowadziło do realnego zagrożenia podstaw bytu suwerennego państwa.

Zanik instynktu państwowego elit rządzących i intelektualnych, dewaluacja wartości etyczno-moralnych i ich całkowita relatywizacja oraz towarzysząca tym procesom i zjawiskom korupcja i zwykłe złodziejstwo stawał się powszechnością, na które społeczeństwo, wobec swojej bezsilności i bezradności, zdawało się przyzwalać.

¹ Zob.: Biuletyn Informacyjny, Wydanie Specjalne, KBW z dnia 25.08.1997 r.

Na określenie tej sytuacji wydają się być odpowiednie następujące słowa Józefa Piłsudskiego: „nie raz myślałem sobie moi panowie, że tak wstrętnej prawdy żadne państwo nigdy w swoim życiu nie miało”, iż w chwili upadku Polski „ludzie dzielili się tylko tym od kogo pensje brali”.

Na pytanie o plan rozprawienia się z kapitalizmem politycznym, czyli wykorzystywaniem władzy dla korzyści osobistych i grupowych Julia Pitera odpowiada: „Zmiana Ordynacji wyborczej. Dzisiaj większość posłów wybierają przecież nie wyborcy, a partie polityczne, wpisujące swoich wybrańców na pierwsze miejsca list wyborczych. Dopóki nie będzie jednomandatowych okręgów wyborczych, dopóty opinia, że Polacy mają taką władzę, jaką sobie wybrali, jest nieprawdziwa i krzywdząca, szczególnie jeśli uświadomimy sobie, ilu z nas ma legitymacje partyjne. 200 tys., a może 250 tys. Jaki to procent wyborców?”²

Spółeczeństwo oczekiwało na radykalny kres poczucia bezkarności środowisk przestępczych i pospolitych kryminalistów uwikłanych w polityczne zależności jako remedium na uzdrowienie sytuacji w państwie, a w szczególności na odsunięcie od władzy ludzi skorumpowanych i sprzedajnych.

Nasuwać się może pytanie o związek tej pesymistycznej diagnozy polskiej rzeczywistości z rolą Państwowej Komisji Wyborczej i systemem wyborczym?

Frustracja i bezradność społeczeństwa objawia się postawą lekceważenia zasad i procedur wyborczych i mechanizmów kreowania władz przedstawicielskich.

Obowiązujące prawo wyborcze jest dla społeczeństwa niezrozumiałe i co gorsze nie aprobowane. Świadczą o tym liczne badania socjologiczne oraz badania opinii publicznej.

W tej sytuacji oczekiwana jest radykalna zmiana systemu wyborczego, zmiana, która umożliwiłaby realny wpływ społeczeństwa na kształtowanie elit przedstawicielskich.

Kierunek tych zmian powinien być inspirowany przez PKW w formie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej poddanej publicznej debacie pod kierunkiem PKW, a być może także poddanej pod osąd społeczny w formie referendum, ponieważ jest to problem o zasadniczym znaczeniu dla państwa.

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, przełamania wszechwładzy partii politycznych, nie dawały żadnego rezultatu.

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.

Problem wzajemnych współzależności między systemem wyborczym a kulturą prawną i obywatelską określającą istotę demokracji dostrzegany jest przez prof. W. Łączkowskiego z perspektywy Jego doświadczeń w charakterze przewodniczącego PKW. W kwestii tej Profesor wyraża następujący pogląd: „Do czasu ukształtowania nowych, w pełni dojrzałych partii politycznych, zdolnych do prowadzenia odpowiedniej kampanii wyborczej oraz podejmowania działań służących dalekosiężnym celom dobra wspólnego i słusznego dobra osobowego — może lepiej byłoby wprowadzić do Konstytucji RP oraz ordynacji wyborczych regułę jedno mandatowych okręgów wyborczych wyrażającą zasadę wyborów większościowych. Chodzi tu — jak wspominałem — nie o rozwiązanie trwałe, docelowe, lecz na okres przejściowy. Czas ten — być może — pozwoliłby partiom politycznym

² W artykule: Drogi Wyborco Dziękujemy, *Gazeta Prawna*, dn. 9—11.2004 r.

odbudować zaufanie wyborców i wyrobić w nich przekonanie, że uczestnictwo w wyborach powszechnych ma głębszy sens, a polityka to nie tylko odrażająca gra partykularnych interesów”.³

Z tych względów wszelka argumentacja, mająca uzasadniać przydatność proporcjonalnego systemu wyborczego, jest nierzetelna, ponieważ nie bierze pod uwagę społecznych uwarunkowań lub dlatego, że celem tej argumentacji jest utrwalenie koncepcji państwa partyjnego, w miejsce państwa obywatelskiego.

Obowiązujący aktualnie w Polsce system wyborczy określony w Konstytucji proporcjonalnym, przez swą zawilóść, znany jest jedynie wąskiej grupie zawodowych polityków i urzędnikom wyborczym.

Sposób przeliczania głosów na mandaty określa tzw. metoda d'Hondt'a, która polega na podzieleniu wszystkich głosów, otrzymanych przez każdą z list przez jeden, dwa, trzy, cztery, i tak dalej, aż do ilości mandatów, które mają być rozdzielone. Otrzymane ilorazy porządkuje się od największego do najmniejszego, zaś mandaty przydziela się listom z najwyższymi średnimi.

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.

Na te okoliczność Jerzy Stępień przytacza następujący przykład: „jeżeli wyborca głosował na partię, która nie przekroczyła progu, a takie w 1993 r. zgromadziły 35%, jego głos zasilił *de facto* stan posiadania partii, które zdobyły owe 5%, a na które przecież nie głosował. Nic więc dziwnego, że np. partie koalicji, które w tamtych wyborach zdobyły około 35% głosów, miały w latach 1993—1997 aż 67% miejsc w parlamencie”.⁴

Zatem w systemie tym, głosy wyborców przenoszone są wbrew ich woli na kandydatów i partie programowo im obce a czasem wręcz wrogie.

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.

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.

Głosowanie w kraju wyzwolonym spod totalitarnej opresji ma szczególnie negatywne konotacje. Wielu Polaków miało i ma nadal przeświadczenie, że głosowanie to nie to samo co wybór.

W warunkach PRL należało oddać głos, zaś o wyborze decydowała partia, a więc czynnik polityczny, nie zaś wola elektoratu. Stosunkowo wysoka frekwencja w ówczesnych wyborach była rezultatem przymuszania ludzi różnymi wymyślnymi sposobami do aktu głosowania.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w roku 1989 r. przy władzy pozostali w dużej mierze ludzie starego systemu i to w ich interesie oraz w interesie ich nowych sojuszników w walce o władzę ustanowiono ten właśnie proporcjonalny, a właściwie partyjny system wyborów do władz przedstawicielskich.

Tak więc znów przyznano ludziom prawo głosu bez dania im realnego wpływu na wybór swoich mandatariuszy.

W miarę jak rosła świadomość obywatelska i przekonanie, że akt głosowania pozostaje bez istotnego związku z wyborem, że ukształtowany w ten sposób system wyborczy

³ W: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego RP*, Warszawa 2005 r.

⁴ W artykule „Kto czego powinien się uczyć”, *Rzeczpospolita* z dnia 3.06.2004 r.

nie pozostaje w korelacji z głoszoną dumnie ideę demokratycznego państwa prawnego, że nie jest oparty na fundamencie moralności, frekwencja i aktywność wyborcza obywateli systematycznie malała.

Frekwencja wyborcza w wyborach i referendach w Polsce:

Sejm kontraktowy	1989 — 62,70% (25,31% w drugiej turze)
wybory prezydenckie	1990 — 60,63% (53,40% w drugiej turze)
wybory parlamentarne	1991 — 43,20%
wybory parlamentarne	1993 — 52,13%
wybory prezydenckie	1995 — 64,70% (68,23% w drugiej turze)
referendum „uwłaszczeniowe”	1996 — 32,40%
referendum „prywatyzacyjne”	1996 — 32,44%
referendum konstytucyjne	1997 — 42,86%
wybory parlamentarne	1997 — 47,93%
wybory prezydenckie	2000 — 61,12%
wybory parlamentarne	2001 — 46,29%
referendum akcesyjne	2003 — 58,85%
wybory posłów do Parlamentu Europejskiego	2004 — 20,90%
wybory parlamentarne	2005 — 40,57%
wybory prezydenckie	2005 — 49,74% (50,99% w drugiej turze)

Podanej wyżej wskaźniki, w porównaniu z frekwencją wyborczą w wyborach prezydenckich we Francji w 2007 r. na poziomie 85% wskazują na stopień apatii i zniechęcenia Polaków do aktywnego udziału w życiu publicznym.

Powyższe przedstawienie frekwencji wyborczej oddaje stan świadomości Polaków w poszczególnych okresach wyborczych i referendalnych, który wskazuje, na bezpośrednią zależność frekwencji wyborczej od stopnia społecznej aprobaty władz publicznych.

W miarę upływu lat rosła świadomość, że głosując na wskazanego uczciwego człowieka z listy partyjnej, głosujemy być może na całą grupę polityków niegodnych naszego zaufania.

Jest więc tak, że głosujemy na wybraną partię nie zaś na swojego kandydata, któremu chcielibyśmy zaufać i doprowadzić do jego wyboru.

Brak zaufania do partyjnego systemu wyboru jest wynikiem braku zaufania do poszczególnych partii, do ich liderów, którzy ponoszą osobistą odpowiedzialność za dobór ludzi i ich zamieszczanie na czołowych miejscach list wyborczych. W ten sposób preferowani są ludzie użyteczni z partyjnego punktu widzenia, lecz na ogół negatywnie postrzegani przez społeczeństwo.

Posłuszeństwo partyjne w tym systemie jest z reguły wyżej cenione niż niezależność i prawość, a reprezentowanie stanowiska zgodnie z interesem państwa i społeczeństwa, jeżeli dzieje się to wbrew woli liderów partii, uważane jest za najcięższe przewinienie mandatariusza. Stąd, nawet absurdalna idea weksli „lojalnościowych” pobieranych od kandydatów na posłów przez niektóre ugrupowania polityczne.

Skutek tego stanu rzeczy jest taki, że w wyborach parlamentarnych w roku 2005 wszyscy posłowie uzyskali zaledwie 5 271 862 głosy, co stanowi 17,4% uprawnionych wyborców.

Oznacza to, że 82,6% wyborców nie jest w Sejmie w ogóle reprezentowanych.

Dalszą wręcz kuriozalną sytuacją, z punktu widzenia zasad demokracji przedstawicielskiej jest to, że 2/3 posłów zasiadających w Sejmie nie zdobyło więcej niż 1% procent głosów w ich okręgach wyborczych.⁵

⁵ Wg danych opublikowanych przez prof. Jerzego Przystawę, <http://jerzy.przystawa.salon24.pl>.

Powstaje zatem pytanie kogo reprezentują ci posłowie pyta Profesor.

Na pozorowany w ten sposób „demokratyczny system wyborczy” łożą nie małe pieniądze wszyscy obywatele.

Mariusz Wis w artykule „Wagary w smutnym Kraju” zamieszczonym w Rzeczpospolitej nr 287 charakteryzując patologie proporcjonalnego systemu wyborczego powiada: „obracamy się w chocholim tańcu zamkniętego koła bylejakości politycznej. Nie idziemy do wyborów, bo nie widzimy godnych i znanych kandydatów. Nie ma wartościowych pretendentów, bo nie mamy jednomandatowego systemu wyborczego, który w sposób naturalny wyłaniałby najznakomitszych. Nie ma systemu jednomandatowego, bo mierzni posłowie nie mają interesu osobistego aby wprowadzić go ustawowo, gdyż system ten wyeliminowałby ich z intratnego życia politycznego. I tak liche kółko polityki kręci się, jednak z coraz mniejszym udziałem społeczeństwa”.

W takich oto warunkach, głos tak szacownej instytucji publicznego zaufania jaką jest PKW powinien być donośny i zdecydowany, nawet wówczas, gdyby miało to oznaczać ryzyko konfrontacji z wpływowymi siłami politycznymi.

Ta pesymistyczna ocena stanu rzeczy prowadzi do pytania, czy i co w tym stanie rzeczy należałoby uczynić w celu rzeczywistego przywrócenia idei demokratycznego państwa prawnego, reprezentowanego przez światło elity Polski?

I tu dochodzę do roli PKW. W opisanym wyżej stanie rzeczy rola PKW, organu państwa w pełni niezależnego, darzonego społecznym zaufaniem, powinna być aktywna i inspirująca, w kierunku radykalnej zmiany systemu wyborczego, w pełni otwartego wobec oczekiwań społecznych.

Ta właśnie rola inspirująca, wyrażać się powinna w inicjatywie ustawodawczej, mającej na celu ustanowienie systemu wyborczego większościowego, w miejsce dotychczasowego proporcjonalnego i ustanowienia jednomandatowych okręgów wyborczych. Trudno w tej sytuacji wykluczyć inicjatywę referendalną i odwołanie się do woli większości społeczeństwa, wobec spodziewanej wobec takiej inicjatywy destrukcji ze strony polityków.

Wokół idei naprawy polskiej demokracji skupiona być powinna uwaga szerokich kręgów społecznych, a także elit i środowisk intelektualnych i twórczych, które jak dotąd w większym stopniu skupiały uwagę na krytyce poczynań naprawczych, niż na ich wspieraniu, czy też rzeczowym korygowaniu błędów jakie w tym procesie są popełniane, a których wręcz nie sposób uniknąć.

Przeciwieństwem systemu proporcjonalnego jest większościowy system wyborczy.

W czym powinna się wyrażać idea większościowego systemu wyborczego?

Polega on na tym, że przewiduje przejrzystą zasadę głosowania i rozdziału mandatów według klucza: jeden wyborca jeden głos oddany na konkretnie oznaczonego kandydata, a nie na listę wyborczą.

Zasada wyborów większościowych obowiązuje w procedurze wyborczej na urząd Prezydenta RP, w wyborach do Senatu i począwszy od 2002 r. w wyborach na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Ponieważ jednak Konstytucja nie przewiduje tego systemu w wyborach do Sejmu, tymczasem, do czasu ewentualnej zmiany Konstytucji, w ramach obowiązującego proporcjonalnego systemu wyborczego należałoby zmierzać w kierunku ustanowienia obowiązku umieszczania 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.

Równocześnie podnieść należy wątpliwość co do zgodności z Konstytucją sposobu zinterpretowania, rozumienia i stosowania w praktyce zasady proporcjonalnego systemu

wyborczego zadekretowanego w art. 96 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja nie określa bowiem kryteriów zastosowania zasady proporcjonalności.

Większościowy jedomandatowy system wyborczy wyrażać się powinien w tym, że reprezentantem społeczności lokalnej, w stosunkowo małych okręgach wyborczych, zostaje tylko jedna osoba, która uzyska największe poparcie wyborców. W systemie tym o mandat przedstawicielski, o stanowiska posła lub radnego, ubiegać się mógłby każdy obywatel, który spełnia oznaczone w przepisach ustawy kryteria, nie musiałyby jednak uzyskiwać aprobaty partii żeby znaleźć się na liście wyborczej, ponieważ listy partyjne w tym systemie nie występują w ogóle.

Ten system wyborczy czyni posła zależnym od wyborców, a mniejszym stopniu od swojej partii, ponieważ swój wybór mandatariusz zawdzięcza bezpośrednio wyborcom.

Następuje w ten sposób naturalna więź mandatariusza z wyborcami, a także poczucie odpowiedzialności za pełnioną z wyboru funkcję.

Zauważyć należy, że większościowy system wyborczy stosują wszystkie kraje zaliczane do tak zwanej grupy G 7, a więc kraje o wysoko rozwiniętej gospodarce i utrwalonych instytucjach demokratycznych. Poza tym jeszcze ponad 60 innych krajów. Socjologowie zwracają uwagę, że większościowy system wyborczy stanowić może początek powstania w Polsce systemu dwupartyjnego. Dwubiegunowość polityczna może powstać tylko w systemie jednomandatowym, który tworzy zrozumiały dla wszystkich układ o wyraźnej przewadze dwóch partii.

W rezultacie kampanii wyborczej dwóch najlepszych kandydatów walczy o jeden mandat. Nie bez znaczenia jest to, że w systemie, większościowym najpewniej można wybrać ludzi godnych, prawych i kompetentnych.

Jakość kadr przedstawicielskich w organach władzy decyduje ostatecznie o jakości życia publicznego.

System obowiązującego prawa musi odpowiadać kryteriom legalności ale także powinien być racjonalny a nawet pragmatyczny w tym znaczeniu, że powinien odpowiadać na społeczne oczekiwania w zakresie zapewnienia praworządności w państwie i moralności w życiu publicznym.

Często podnoszone są argumenty, że w demokratycznym państwie prawnym nie ma miejsca dla stanowienia ograniczeń w dostępie do stanowisk i funkcji publicznych. Jest to rzecz można teoria neofitów, którzy zasady demokracji rozumieją opacznie jako pozwalające na wszelkie zachowania bez konsekwencji w dostępie do stanowisk publicznych z wyboru.

Tymczasem w dojrzałych demokracjach w różnym czasie i w różnych krajach stanowione były i są nadal kryteria osobowe, którym odpowiadać powinny osoby kandydujące do stanowisk przedstawicielskich w organach władzy publicznej.

Należy także podkreślić, że niektóre państwa europejskie, o niekwestionowanej tradycji demokratycznej i wysokiej kulturze politycznej, ustanawiają racjonalne ograniczenia formuły powszechności prawa wyborczego.

Np. we Francji przestępcom skazanym prawomocnym wyrokiem, których nazwiska zostały usunięte ze spisu wyborców, przyznaje się ponownie prawo kandydowania po upływie dwakroć dłuższego okresu niż czas usunięcia ze spisu; w Luksemburgu prawa kandydowania nie mają osoby m. in. pozbawione praw rodzicielskich, odbywający karę kryminalną, osoby skazane za oszustwo, złodziejstwo, czy też branie lub wręczanie łapówek.⁶

Obecnie obowiązuje prawo wyborcze w ogóle pomija wymogi kwalifikacyjne jakim powinni odpowiadać kandydaci do organów władzy przedstawicielskiej, poza formalnymi, jakim jest wiek, obywatelstwo i niekaralność. A przecież chodzi o ludzi, którzy decy-

⁶ J. Buczkowski, Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej, Rzeszów 1996, s. 58.

dować mają o losach narodu i państwa, o prawach i obowiązkach obywateli, o jakości życia w skali lokalnej i całego kraju. Obowiązujące obecnie prawo nie zezwala nawet PKW i organom wyborczym sprawdzać wiarygodności oświadczeń kandydatów dotyczących ich danych osobowych.

Za wysoce kontrowersyjne należy uznać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uchwale z dnia 14.07.1995r. w myśl, którego podstawą protestu wyborczego, o którym mowa w art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 28.05.1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, nie może być sam fakt złożenia przez kandydata na posła lub senatora niezgodnego z prawem pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 81 ust. 5 pkt 4 powołanej ustawy, jakkolwiek złożenie nieprawdziwego oświadczenia jest moralnie i politycznie naganne. I co z tego, chciałoby się zapytać?

W uzasadnieniu swojego stanowiska TK nie dopuścił możliwości badania prawdziwości informacji zawartej w oświadczeniu kandydata przez komisje wyborcze, prezentując pogląd, że orzeczenie w sprawie złożenia fałszywego oświadczenia zapaść może jedynie w postępowaniu karnym.

Z tego wynika bezkarna możliwość popełniania wszelkich personalnych oszustw, ponieważ postępowanie karne wobec posła może się toczyć pod warunkiem uchylenia przysługującego mu immunitetu, który jak wiadomo niechętnie jest przez posłów uchylany.

Oprócz odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej i popularyzatorskiej wokół idei reformy prawa wyborczego PKW powinna rozważyć także podjęcie akcji oświatowej we współdziałaniu z Ministerstwem Edukacji, w celu wprowadzenia do szkół w szerszym niż dotychczas zakresie nauczania o systemach wyborczych i ich różnicach, o zasadach głosowania i technikach przeliczania głosów na mandaty.

Tego rodzaju akcja oświatowa w niemałym stopniu przyczynić się powinna do wydatnego zwiększenia zainteresowania społeczeństwa wyborami do organów przedstawicielskich a w szczególności do zwiększenia zainteresowania ze strony młodzieży kończącej szkoły średnie.

Z własnego doświadczenia wyniesionego z kontaktów z młodzieżą akademicką wiem, że sprawy obywatelskie są przedmiotem wnikliwej uwagi i zainteresowania ze strony studentów.

Mariusz Wis we wspomnianym wyżej artykule trafnie zauważa, że system wyborczy jest jądrem filozofii rządzenia krajem. Wynikają z niego najważniejsze zdarzenia o charakterze politycznym i gospodarczym. Nie ma zatem w jego ocenie ważniejszej ustawy niż ordynacja wyborcza, z niej bowiem wypływa szereg praw dobrych lub złych, osobowości wybitnych lub miernych. Podkreśla, że z niej rodzą się ustawy demokratyczne budujące pokój i dobrobyt obywateli lub dbające przede wszystkim o partyjne interesy, które w skrajnej postaci generują nawet wojny.

To interesujące spostrzeżenie nie jest eksponowane w doktrynie pomimo, iż wydaje się być oczywiste i brzemiennie w daleko idące skutki.

Czy z tego wynika, że jednomandatowy system wyborczy to panaceum na wszystkie bolączki — korupcję i miernotę, oczywiście że nie, zauważa Mariusz Wis i trafnie w tym miejscu przywołuje powiedzenie, że demokracja to nie najlepszy ustrój ale nie ma lepszego.

Nie można demonizować proporcjonalnego systemu wyborczego, jak też nie można wpadać w zachwyty promując model większościowy systemu wyborczego.

Każdy z tych systemów może spełniać należycie swoje zadanie, jednakże w konkretnych warunkach społecznych i gospodarczych, z uwzględnieniem kultury prawnej i obywatelskiej danego kraju.

W Polsce skupiły się wszystkie negatywne warunki, o których mowa, aby system wyborczy proporcjonalny mógł nadal prawidłowo spełniać swoje podstawowe zadania i kreować w sposób prawidłowy do władz przedstawicielskich ludzi najwartościowszych.

Wyrazistym tego przykładem może być frekwencja wyborcza w wyborach uzupełniających do Senatu przeprowadzonych w roku 2001 w systemie proporcjonalnym, gdzie w województwie chełmskim frekwencja wyniosła 10,90%, a województwie wrocławskim zaledwie 4,51% uprawnionych do głosowania.

W tym samym czasie w wyborach do rad gmin przeprowadzonych według reguł systemu większościowego frekwencja wyborcza wyniosła: ogólnie ponad 50%, a wielu gminach od 70 do 85%. Np. w gminie Bełchatów, Daszyna i inne.

Aktualnie w parlamencie i na forum publicznym podjęto debatę o potrzebie zmiany Konstytucji. Jest zatem odpowiedni czas na to, aby dokonać odpowiednich zmian w art. 96 który mówi, że wybory do Sejmu i są powszechne równe i proporcjonalne i odbywają się w głosowaniu tajnym.

Zasada proporcjonalności wyborów jest więc zasadą konstytucyjną. Zdumiewa w tej sytuacji brak zainteresowania w toczącej się debacie konstytucyjnej zmianą systemu wyborczego, w zasadniczej mierze decydującego o przywróceniu idei demokratycznego państwa prawa.

Mówiąc o systemie wyborczym, nie sposób pominąć kwestii zasad etycznych systemów wyborczych wynikający z aktów prawa międzynarodowego.

I tak Kodeks Postępowania pod nazwą Etyka i Profesjonalizm Wyborów opracowany przez Instytut Dla Wspierania Demokracji i Wyborów w Sztokholmie zawiera idee wprowadzone z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, z Międzynarodowego Paktu Praw Człowieka i Obywatela, z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W Kodeksie tym mowa jest między innymi, że obowiązkiem przeprowadzających wybory jest „propagowanie powszechnej znajomości zagadnień wyborczych przez prowadzenie edukacji obywatelskiej i programy informacyjne, przeznaczone dla ogółu społeczeństwa, w szczególności dla kobiet, młodzieży, osób niepiśmiennych oraz poszkodowanych mniejszości narodowych”. „Prowadzenie badań w dziedzinie prawa wyborczego i spraw z tym związanych”. „Przekazywanie rządowi, parlamentowi i organom wykonawczym informacji i porad w sprawach wyborczych oraz angażowanie się we współpracę i pomoc międzynarodową”.

Innym ważnym aktem prawa międzynarodowego określającym podstawowe wymogi systemów wyborczych państw demokratycznych jest Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów, przyjęta przez Radę Unii Międzyparlamentarnej w 1994 r. i ratyfikowana przez 112 parlamentów narodowych. W deklaracji tej mowa jest między innymi, że powinna istnieć rozsądna więź między wyborcami a osobą wybraną by uniknąć możliwego rozejścia się klasy politycznej z elektoratem. W tym kontekście, oddanie głosu na listę partii, w szczególności w wielkich wielomandatowych okręgach wyborczych, a nie na indywidualnych kandydatów, może przynieść nieprzewidywalny wynik. Podkreśla się, że wybory przede wszystkim mają umożliwić powołanie spójnego rządu, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki państwa. W tym przypadku preferuje się większościowy system, gdyż w wyniku jego działania uzyskuje się większą stabilność rządów. System ten ma zastosowanie w 83 państwach, spośród 112 będących sygnatariuszami tej deklaracji.

Mówiąc o pożądanym działaniu PKW w kierunku aktywnego udziału w procesie reformowania prawa wyborczego i kształtowania świadomości obywatelskiej społeczeństwa, nie sposób pominąć omówienia podstaw prawnych tego rodzaju działań i dotychczasowej praktyki PKW w tym zakresie.

W obowiązującym prawie trudno jest określić sytuację prawnoustrojową PKW.

Zapewne nie jest ona organem konstytucyjnym. Jest natomiast z całą pewnością naczelnym organem władzy publicznej, ustanowionym mocą przepisów ustaw, w celu zapewnienia organizacji i przeprowadzania wyborów do organów przedstawicielskich

w państwie, do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego oraz do wykonywania innych zadań zleconych mocą przepisów ustaw.

Szczególnie ważną normą kompetencyjną jest przepis ustawy z dnia 12.04.2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nakładający na PKW obowiązek nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego.

Sposób interpretacji i stosowania tego przepisu może być „rozsądlony” ze względu na jego niedookreśloność oraz ze względu na możliwości działania organu w określonych warunkach. Przecież każdy organ władzy publicznej można obezwładnić nakładając nań coraz to nowe zadania i obowiązki o charakterze techniczno-operacyjnym i ewidencyjnym, które nie pozostawiają miejsca na koncepcyjne prace merytoryczne o znaczeniu fundamentalnym z punktu widzenia zadań nadzoru.

Nadzór to przecież nie tylko kontrola przestrzegania przepisów prawa, ale także współodpowiedzialność za jakość tego prawa, sposób jego rozumienia i stosowania oraz obowiązek sygnalizacji wszelkich nieprawidłowości wynikających z obowiązującego systemu prawnego poddanego nadzorowi.

Prawo, które nie spełnia przewidzianych konstytucją wymogów jest prawem wadliwym, a organ obowiązany do jego wykonywania i nadzorowania ma obowiązek sygnalizacji tego stanu rzeczy i podejmowania działań w celu jego zmiany.

Przykładem różnego rozłożenia akcentów i eksponowania w działalności nadzorczej PKW różnych aspektów tej problematyki może być porównanie sprawozdania z działalności PKW z 1994 r. i z roku 2000.

W sprawozdaniu z 1994 r. we wstępie powiedziano: „W ramach ustawowych funkcji działalność PKW, jako stałego naczelnego organu wyborczego oraz Krajowego Biura Wyborczego obejmuje, obok ściśle określonych czynności w zakresie przygotowań i przeprowadzania wyborów, także zadania i prace komplementarne dla prawidłowego funkcjonowania systemu wyborczego w dziedzinie stosowania przepisów wyborczych i zapewniania trwałości instytucji prawa wyborczego”.

Konsekwentnie do tej wstępnej deklaracji, w dalszej części sprawozdania mowa jest o rozlicznych działaniach PKW dot. upowszechniania wiedzy i informacji o zasadach i przepisach prawa wyborczego, organizowania konferencji prasowych i spotkań z dziennikarzami na powyższe tematy, organizowanie z inspiracji PKW specjalnych audycji wyborczych, seminariów krajowych i zagranicznych.

Dalsze w tym zakresie działania to współdziałanie z odpowiednimi komisjami sejmowymi w toku prac nad ustawami dot. systemu wyborczego ale także nad ustawami ustrojowymi w celu zapewnienia spójności tych ustaw z instytucjami prawa wyborczego. Sygnalizacja luk w prawie i niespójności przepisów naczelnym organom władzy oraz występowanie za ich pośrednictwem do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa. To tylko niektóre ważniejsze działania PKW podejmowane w 1994 r. w ramach normy kompetencyjnej stanowiącej o nadzorze.⁷

Inaczej w tym zakresie sprawozdawane są działania PKW w roku 2000, 2001 i następnych.

Dominuje w nich zdecydowanie pozytywna ocena obowiązującego systemu wyborczego i brak krytycznej refleksji na temat pogarszającego się stanu społecznego zaangażowania w życie publiczne, w konsekwencji czego następuje systematyczny spadek frekwencji wyborczej.

Równocześnie informacje te zawierają informacje o poszerzonym systematycznie zakresie obowiązków PKW i Krajowego Biura Wyborczego.

⁷ Por. Biuletyn Informacyjny KBW nr 2/95.

Oprócz zadań ściśle związanych z procesem wyborczym określonych przepisami ustaw: — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP, Ordynacja wyborcza do Senatu RP, O wyborze Prezydenta RP, Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, O ustroju miasta stołecznego Warszawy, o referendum, o referendum lokalnym, Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana została do wykonywania zadań, pośrednio tylko związanych z procesem wyborczym a wynikających z takich ustaw jak: o partiach politycznych, o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa lat 1944—1990.

Jest rzeczą oczywistą, że uciążliwe zaangażowanie PKW w wykonywanie wielu peryferyjnych zadań często o biurokratycznym, czysto ewidencyjnym lub buchalteryjnym charakterze (np. rejestr korzyści, badanie sprawozdań finansowych podmiotów wyborczych, partii politycznych, oświadczeń lustracyjnych) musiało ograniczyć możliwości tego organu w zakresie prac koncepcyjnych i badawczych związanych ze sprawowanym nadzorem.

Pora zatem rozważyć czy PKW, jako naczelny organ państwa w sprawach wyborczych, powinien wykonywać nadal szereg marginalnych zadań o charakterze formalnym, czy też powinien uzyskać warunki do skoncentrowania swoich wysiłków na problemach podstawowych i systemowych.

Wymagałoby to rozważenia także przekazania zadań wyborczych do władz lokalnych wyłącznie do systemu samorządowego, w ramach którego za organizację i przeprowadzanie wyborów i referendum lokalnego odpowiedzialne byłyby wyłącznie organy samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, działające w tym zakresie pod nadzorem wojewodów.

Rozwiązanie takie byłoby także zgodne z kierunkiem decentralizacji uprawnień państwa do systemu samorządowego.

Upublicznienie przedstawionych powyżej problemów wynika z głębokiego mojego przekonania, że prawidłowo skonstruowany system wyborczy, adekwatny do oczekiwań i społecznych potrzeb, warunkuje należyte funkcjonowanie wszystkich instytucji publicznych demokratycznego państwa. System wyborczy służący dobru publicznego, a nie interesom grupowym eksponowanych w działaniach partii politycznych, jest warunkiem przywrócenia prawa i sprawiedliwości w stosunkach społecznych, warunkiem zabezpieczenia suwerenności państwa polskiego i jego pomyślności.

Z tego powodu warto podjąć publiczną na ten temat debatę, nawet wówczas, gdyby debata ta miała być ostro kontrowersyjna i trudna.

Przedstawiając powyższe kwestie w kontekście wieloletnich doświadczeń i pracy w naczelnym organie wyborczym, współodpowiedzialnym za organizację, przeprowadzanie i ustalanie wyników wyborów, mam świadomość faktu, że łatwiej jest zgłaszać uwagi krytyczne do obowiązującego systemu wyborczego z pozycji autsajdera, niż będąc czynnym członkiem organu podporządkowanym zasadzie solidarności i kolegalności.

Nie oznacza to, że krytyczne spostrzeżenia i trudne problemy, o którym mowa, nie inspirowały częstych na ten temat dyskusji, prowadzonych w atmosferze troski o dobro wspólne, wzajemnego szacunku i zrozumienia dla racji odmiennych.

Za tę atmosferę pracy chciałbym wyrazić wszystkim kolegom — członkom PKW i jej Przewodniczącym serdeczne podziękowania i słowa szczerego szacunku.

Podobnie słowa podziękowania, za przygotowywanie toku prac Komisji na najwyższym merytorycznie poziomie i wielostronne naświetlanie problemów rozstrzyganych przez PKW, kieruję pod adresem Kierownika Krajowego Biura Wyborczego Ministra Kazimierza Czaplickiego i podległego mu zespołu pracowników.

Zbigniew Szonert
— członek Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1995—2003

Urodził się w dniu 23 czerwca 1933 r. w Grodzisku Mazowieckim w rodzinie inteligentnej. Szkołę średnią ukończył w 1951 r., a następnie w latach 1952—1955 studiował na Wydziale Finansów Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, (obecnie Szkoła Główna Handlowa), którą ukończył w 1955 r. Pracę zawodową rozpoczął w ramach tzw. nakazu pracy w Ministerstwie Szkolnictwa Wyższego.

W 1957 r. podjął pracę w organach administracji terenowej i w wyniku kolejnych przeniesień służbowych od 1962 r. przeszedł do pracy w administracji centralnej, początkowo w Ministerstwie Gospodarki Komunalnej, a od 1966 r. w Komitecie Drobnej Wytwórczości.

W latach 1959—1965 odbył studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, uzyskując w 1965 r. tytuł magistra prawa

W 1973 r. na podstawie rozprawy doktorskiej uzyskał tytuł doktora nauk prawnych

W 1972 r. podjął ponownie pracę w Ministerstwie Administracji Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, pełniąc tam kolejno funkcje: naczelnika wydziału organizacji zarządzania, wicedyrektora gabinetu ministra do spraw orzecznictwa administracyjnego oraz wicedyrektora departamentu prawnego.

W latach 1966—1970 wykonywał dodatkowo funkcje biegłego sądowego z zakresu gospodarki komunalnej i drobnej wytwórczości. Od 1974 r. rozpoczął pracę naukową w niepełnym wymiarze czasu pracy w Zakładzie Podstawowych Problemów Prawnych Instytutu Organizacji i Kierowania PAN, gdzie pracował do czasu likwidacji tej placówki w latach 1977 r.

W 1976 r. prowadził seminarium z zakresu legislacji na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

W 1979 r. uzyskał wpis na listę radców prawnych i w tym charakterze kontynuował dalsze zatrudnienie.

W latach 1980—1982 przebywał za granicą na kontrakcie Biura Projektów „Urbimex”. Po powrocie podjął zatrudnienie w charakterze dyrektora Biura Prawnego SBM „Ursynów”. Równocześnie przez dwie kadencje — do 1992 r. pełnił funkcję wicedziekana Warszawskiej Okręgowej Izby Radców Prawnych, przygotowując między innymi zasady etyki zawodowej radców prawnych.

W 1991 r. został wpisany na listę arbitrów Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie.

W tym czasie organizował szkolenia zawodowe dla radców prawnych oraz pracowników spółdzielczości i prowadził wykłady na tych szkoleniach, z zakresu prawa gospodarczego a także administracyjnego.

W 1992 r. uzyskał nominację na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w 1995 r. został powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w skład Państwowej Komisji Wyborczej. Obowiązki te pełnił do czasu przejścia w stan spoczynku w 2003 r.

Jest autorem ponad 50 prac z zakresu zarządzania gospodarką terenową samorządu terytorialnego, organizacji i administracji, legislacji, postępowania administracyjnego i sądowego, etyki prawniczej oraz aksjologii prawa.

Szeroki wachlarz zainteresowań oraz doświadczenia zdobyte w toku długiej i o charakterze zróżnicowanym praktyce zawodowej sędziego Zbigniew Szonert wykorzystał w toku stosowania prawa wyborczego. Przejawem troski o dobro wspólne i wartości konstytucyjne było dążenie do ujednoczenia oraz usprawnienia procedur wyborczych i przebiegu wyborów, dostosowanie ich do standardów europejskich.

W artykule pt. „Sądowa kontrola procedur wyborczych” (zamieszczonym w opracowaniu PKW Demokratyczne Prawo Wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej 1990—2000), poświęconym funkcjonowaniu polskiego systemu wyborczego z zakresu sądowej kontroli procedur wyborczych autor Zbigniew Szonert trafnie w konkluzji stwierdził, że nie chodzi tylko o przekształcenia sprawdzonych w praktyce procedur, lecz o unifikację tego prawa w formie kodeksu wyborczego. Jednolicie ukształtowane zasady prawa wyborczego, a w szczególności procedury wyborcze w wyborach do wszystkich organów przedstawicielskich, w wyborach prezydenckich i referendum sprzyja wielokrotnie wyrażanemu przez sędziego Zbigniewa Szonerta dążeniu do utrwalenia i ochrony uprawnień wyborców w każdej fazie procesu wyborczego. W poszukiwaniu właściwego rozwiązania niełatwych spraw i skomplikowanych sytuacji uczestników procesu wyborczego sędzia Zbigniew Szonert racje natury prawnej czy też faktycznej, łączył z dążeniem do sprawiedliwego i racjonalnego rozwiązania. Wskazywał na znaczenie dostępu obywateli do informacji wyborczych, zrozumienie prawa wyborczego i jego aprobata jako czynników warunkujących uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych, w tym, zwłaszcza w sprawach wyborczych. Przedstawione publicznie w artykule „Kryteria osobowe (aksjologiczne) w polskim prawie wyborczym” (zamieszczonym w opracowaniu PKW Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka — Warszawa 2005 r.) wymagania natury osobowej w odniesieniu do osób sprawujących funkcje publiczne lub kandydujących do ich objęcia nie utraciły aktualności. Zostały przez sędziego Zbigniewa Szonerta sformułowane w sposób potwierdzający niezłomność zasad i walory wytrawnego polemisty. Stwierdził on bowiem, że ustanowione zasady eliminacji osób dopuszczających się nadużyć i korupcyjnych zachowań okazały się niewystarczające skoro urzędy — i to wysokie — nadal sprawują osoby skazane prawomocnymi wyrokami za przestępstwa pospolite. Uchylenie się od wymiaru sprawiedliwości nie jest wyjątkiem. Wskazaną niezłomność zasad i zaangażowanie sędziego Zbigniewa Szonert łączył z umiejętnością dowodzenia własnych racji a także zrozumienia jeśli nie wręcz szacunku dla odmiennego stanowiska. Wykazując troskę o prestiż organów wyborczych działał mobilizująco na grono kolegów.

Ustawowy stan spoczynku sędziego Zbigniewa Szonert wykorzystał na przekazywanie wiedzy oraz doświadczenia studentom. Podjął obowiązki nauczyciela akademickiego początkowo w Wyższej Szkole Nauki i Prawa im. „Łazarskiego”, a od 2004 r. w Wyższej Szkole Zarządzania i Prawa i w Wyższej szkole Menadżerskiej w Warszawie. Utrzymuje nadal więź z Państwową Komisją Wyborczą czego wyrazem jest zamieszczona w niniejszej księdze, publikacja „Krytycznie o systemie wyborczym z perspektywy doświadczeń”, która stanowiąc kontynuację poprzednich wypowiedzi tego autora wykracza poza ocenę systemu wyborczego, a dotyczy funkcjonowania wielu instytucji publicznych demokratycznego państwa. Potwierdza ona zachowaną pryncypialność charakteru w sprawach zasadniczych oraz troskę o dobro wspólne.

Za zasługi w umacnianiu demokratycznego prawa wyborczego sędzia Zbigniew Szonert odznaczony został w 2003 r. Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski, a wcześniej wieloma innymi wysokimi odznaczeniami państwowymi i resortowymi. Żonaty, dwie córki. W rodzinie została zachowana równowaga pomiędzy lekarzami a prawnikami, ponieważ żona i jedna z córek jest lekarzem, a druga adwokatem.

Tadeusz Żyżnowski

CZĘŚĆ TRZECIA

KALENDARIUM

**WYBORY I REFERENDA PRZEPROWADZONE W LATACH 1990—2006
(ważniejsze dane)**

I. WYBORY PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**1. WYBORY PRZEPROWADZONE W DNIU 25 LISTOPADA 1990 R.¹ ORAZ W DNIU
9 GRUDNIA 1990 R. (ponowne głosowanie).²**

• Uprawnionych do głosowania	27 545 625 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	16 702 000 wyborców
• Frekwencja wyniosła	60,6 %
• Liczba stanowiąca więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, wymaganych dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	8.221.238 głosów

Poszczególni kandydaci otrzymali następującą liczbę ważnych głosów:

1. BARTOSZCZE Roman	1 176 175 głosy	tj. 7,15% ogółu liczby głosów ważnych,
2. CIMOSZEWICZ Włodzimierz	1 514 025 głosy	tj. 9,21% ogółu liczby głosów ważnych,
3. MAZOWIECKI Tadeusz	2 973 264 głosy	tj. 18,08% ogółu liczby głosów ważnych,
4. MOCZULSKI Leszek Robert	411 516 głosów	tj. 2,50% ogółu liczby głosów ważnych,
5. TYMIŃSKI Stanisław	3 797 605 głosów	tj. 23,10% ogółu liczby głosów ważnych,
6. WAŁĘSA Lech	6 569 889 głosów	tj. 39,96% ogółu liczby głosów ważnych.

W dniu 9 grudnia 1990 r. zostało przeprowadzone ponowne głosowanie, w którym wyboru dokonano spośród dwóch następujących kandydatów, którzy w głosowaniu w dniu 25 listopada 1990 r. otrzymali kolejno największą liczbę głosów:

1. Lech WAŁĘSA
2. Stanisław TYMIŃSKI

¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 1990 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 listopada 1990 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 83, poz. 483.

² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 grudnia 1990 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania, przeprowadzonej w dniu 9 grudnia 1990 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 85, poz. 499.

Wyniki ponownego głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

- Uprawnionych do głosowania **27 436 078** wyborców
- W głosowaniu wzięło udział **14 650 037** wyborców
- Frekwencja wyborcza **53,4%**

Poszczególni kandydaci uzyskali następującą liczbę głosów ważnych:

- | | | |
|-----------------------|-------------------|---|
| 1. TYMIŃSKI Stanisław | 3 683 098 głosów | tj. 25,75% ogółu liczby głosów ważnych, |
| 2. WAŁĘSA Lech | 10 622 696 głosów | tj. 74,25% ogółu liczby głosów ważnych. |

Stosownie do art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany WAŁĘSA LECH.

2. WYBORY PRZEPROWADZONE W DNIU 5 LISTOPADA 1995 R.³ ORAZ W DNIU 19 LISTOPADA 1995 R. (ponowne głosowanie)⁴.

- Uprawnionych do głosowania **28 136 332** wyborców
- W głosowaniu wzięło udział **18 203 218** wyborców
- Frekwencja wyborcza **64,7%**
- Liczba stanowiąca więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, wymaganych dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wynosiła **8 936 176 głosów**

Poszczególni kandydaci otrzymali następującą liczbę ważnych głosów:

- | | | |
|--------------------------------|------------------|----------------------------------|
| 1. BUBEL Leszek | 6 825 głosów | tj. 0,04% liczby głosów ważnych |
| 2. GRONKIEWICZ-WALTZ Hanna | 492 628 głosów | tj. 2,76% liczby głosów ważnych |
| 3. KORWIN-MIKKE Janusz Ryszard | 428 969 głosów | tj. 2,40% liczby głosów ważnych |
| 4. KOŻLUK Tadeusz | 27 259 głosów | tj. 0,15% liczby głosów ważnych |
| 5. KUROŃ Jacek Jan | 1 646 946 głosów | tj. 9,22% liczby głosów ważnych |
| 6. KWAŚNIEWSKI Aleksander | 6 275 670 głosów | tj. 35,11% liczby głosów ważnych |
| 7. LEPPER Andrzej | 235 797 głosów | tj. 1,32% liczby głosów ważnych |
| 8. OLSZEWSKI Jan | 1 225 453 głosy | tj. 6,86% liczby głosów ważnych |
| 9. PAWLAK Waldemar | 770 419 głosów | tj. 4,31% liczby głosów ważnych, |
| 10. PIETRZAK Jan | 201 033 głosy | tj. 1,12% liczby głosów ważnych |

³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 5 listopada 1995 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 126, poz. 604.

⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 131, poz. 636.

11. PIOTROWICZ Kazimierz Wojciech	12 591 głosów	tj. 0,07% liczby głosów ważnych
12. WAŁĘSA Lech	5 917 328 głosów	tj. 33,11% liczby głosów ważnych
13. ZIELIŃSKI Tadeusz Stanisław	631 432 głosy	tj. 3,53% liczby głosów ważnych

W dniu 19 listopada 1995 r. przeprowadzone zostało ponowne głosowanie, w którym wyboru dokonano spośród dwóch następujących kandydatów, którzy w głosowaniu w dniu 5 listopada 1995 r. otrzymali kolejno największą liczbę głosów:

1. KWAŚNIEWSKI Aleksander
2. WAŁĘSA Lech.

Wyniki ponownego głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

- Uprawnionych do głosowania 28 062 409 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 19 146 496 wyborców
- Frekwencja wyborcza 68,2%

Poszczególni kandydaci uzyskali następujące liczby ważnych głosów:

1. KWAŚNIEWSKI Aleksander 9 704 439 głosów tj. 51,72% liczby głosów ważnych,
 2. WAŁĘSA Lech 9 058 176 głosów tj. 48,28% liczby głosów ważnych.
- Stosownie do art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany **KWAŚNIEWSKI ALEKSANDER**.

3. WYBORY PRZEPROWADZONE W DNIU 8 PAŹDZIERNIKA 2000 R.⁵

- Uprawnionych do głosowania 29 122 304 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 17 798 791 wyborców
- Frekwencja wyborcza 61,12%
- Liczba stanowiąca więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, wymaganych dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wynosiła 8 799 460 głosów

Poszczególni kandydaci otrzymali następującą liczbę ważnych głosów:

1. GRABOWSKI Dariusz Maciej 89 002 głosy tj. 0,51% ważnych głosów,
2. IKONOWICZ Piotr 38 672 głosy tj. 0,22% ważnych głosów,
3. KALINOWSKI Jarosław 1 047 949 głosy tj. 5,95% ważnych głosów,
4. KORWIN-MIKKE Janusz Ryszard 252 499 głosy tj. 1,43% ważnych głosów,
5. KRZAKLEWSKI Marian 2 739 621 głosy tj. 15,57% ważnych głosów,
6. KWAŚNIEWSKI Aleksander 9 485 224 głosy tj. 53,90% ważnych głosów,
7. LEPPER Andrzej 537 570 głosy tj. 3,05% ważnych głosów,
8. ŁOPUSZAŃSKI Jan 139 682 głosy tj. 0,79% ważnych głosów,
9. OLECHOWSKI Andrzej Marian 3 044 141 głosy tj. 17,30% ważnych głosów,
10. PAWŁOWSKI Bogdan 17 164 głosy tj. 0,10% ważnych głosów,
11. WAŁĘSA LECH 178 590 głosy tj. 1,01% ważnych głosów,
12. WILECKI Tadeusz Adam 28 805 głosy tj. 0,16% ważnych głosów.

⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 października 2000 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 8 października 2000 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 85, poz. 952.

Stosownie do art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany KWAŚNIEWSKI ALEKSANDER.

4. WYBORY PRZEPROWADZONE W DNIU 9 PAŹDZIERNIKA 2005 R.⁶ ORAZ W DNIU 23 PAŹDZIERNIKA 2005 R. (ponowne głosowanie)⁷.

• Uprawnionych do głosowania	30 260 027 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	15 051 157 wyborców
• Frekwencja wyborcza	49,74%
• Liczba stanowiąca więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, wymaganych dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	7 473 345 głosów.

Poszczególni kandydaci uzyskali następujące liczby ważnych głosów:

1. BOCHNIARZ Henryka Teodora	188 598 głosy,	tj. 1,26% ważnych głosów
2. BOROWSKI Marek Stefan	1 544 642 głosy,	tj. 10,33% ważnych głosów
3. BUBEL Leszek Henryk	18 828 głosów,	tj. 0,13% ważnych głosów
4. ILASZ Liwiusz Marian	31 691 głosów,	tj. 0,21% ważnych głosów
5. KACZYŃSKI Lech Aleksander	4 947 927 głosy,	tj. 33,10% ważnych głosów
6. KALINOWSKI Jarosław	269 316 głosów,	tj. 1,80% ważnych głosów
7. KORWIN-MIKKE Janusz Ryszard	214 116 głosów,	tj. 1,43% ważnych głosów
8. LEPPER Andrzej Zbigniew	2 259 094 głosy,	tj. 15,11% ważnych głosów
9. PYSZKO Jan	10 371 głosów,	tj. 0,07% ważnych głosów
10. SŁOMKA Adam Andrzej	8 895 głosów	tj. 0,06% ważnych głosów
11. TUSK Donald Franciszek	5 429 666 głosów,	tj. 36,33% ważnych głosów
12. TYMIŃSKI Stanisław	23 545 głosów,	tj. 0,16% ważnych głosów

W dniu 23 października 2005 r. zostało przeprowadzone ponowne głosowanie, w którym wyboru dokonano spośród dwóch następujących kandydatów, którzy w głosowaniu w dniu 9 października 2005 r. otrzymali kolejno największą liczbę głosów:

1. TUSK Donald Franciszek,
2. KACZYŃSKI Lech Aleksander.

Wyniki ponownego głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

• Uprawnionych do głosowania	30 279 209 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	15 439 684 wyborców
• Frekwencja wyborcza	50,99%

Poszczególni kandydaci uzyskali następujące liczby ważnych głosów:

1. KACZYŃSKI Lech Aleksander	8 257 468 głosów,	tj. 54,04 % liczby głosów ważnych,
2. TUSK Donald Franciszek	7 022 319 głosów,	tj. 45,96 % liczby głosów ważnych.

⁶ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 października 2005 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2005 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 200, poz. 1647.

⁷ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 października 2005 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania przeprowadzonej w dniu 23 października 2005 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 208, poz. 1739.

Stosownie do art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej **Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej** został wybrany **KACZYŃSKI LECH ALEKSANDER**.

II. WYBORY DO SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I DO SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. WYBORY DO SEJMU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 27 PAŹDZIERNIKA 1991 R.⁸

- Uprawnionych do głosowania 27 517 280 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 11 887 949 wyborców
- Frekwencja wyborcza 43,20%
- Wybierano **460** posłów, w tym **391** posłów spośród **6 980** kandydatów zgłoszonych na **934** okręgowych listach kandydatów na posłów zgłoszonych przez **111** komitetów wyborczych oraz **69** posłów spośród **2 131** kandydatów zgłoszonych na **27** ogólnopolskich listach kandydatów na posłów

Na poszczególne listy okręgowe oddano w skali kraju następującą liczbę głosów ważnych:

Nr listy	Listy zgłoszone przez:	Liczba głosów	Głosy w %
1	2	3	4
2	Polskie Stronnictwo Ludowe — Sojusz Programowy	972 952	8,67
3	„Solidarność Pracy”	230 975	2,06
6	Komitet Wyborczy Prawosławnych	13 788	0,12
7	„Chrześcijańska Demokracja”	265 179	2,36
8	Stronnictwo Demokratyczne	159 017	1,42
10	Ruch Autonomii Śląska	40 061	0,36
12	Porozumienie Obywatelskie Centrum	977 344	8,71
13	„Porozumienie Ludowe”	613 626	5,47
17	Wyborcza Akcja Katolicka	980 304	8,74
19	Partia „X”	52 735	0,47
20	Mniejszość Niemiecka	132 059	1,18
30	NSZZ „Solidarność”	566 553	5,05
32	Kongres Liberalno-Demokratyczny	839 978	7,49
39	Ruch Demokratyczno-Społeczny	51 656	0,46
41	Konfederacja Polski Niepodległej	841 738	7,50

⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 r. zostało ogłoszone w M.P. Nr 41, poz. 287.

1	2	3	4
42	Unia Polityki Realnej	253 024	2,26
54	Unia Demokratyczna	1 382 051	12,32
58	Polski Związek Zachodni	26 053	0,23
60	Sojusz Lewicy Demokratycznej	1 344 820	11,99
61	Partia Chrześcijańskich Demokratów	125 314	1,12
63	Polska Partia Przyjaciół Piwa	367 106	3,27
66	Krakowska Koalicja Solidarni z Prezydentem (okręg nr 33)	27 586	0,25
66	„Jedność Ludowa” (okręg nr 17)	18 902	0,17
66	„Solidarność-80” (okręg nr 20)	12 769	0,11
67	Ludowe Porozumienie Wyborcze „Piast” (okręg nr 31)	42 031	0,37
67	Związek Podhalan (okręg nr 32)	26 744	0,24
67	Sojusz Kobiet przeciw Trudnościom Życia (okręg nr 33)	1 922	0,02
68	Unia Wielkopolan okręgu woj. leszczyńskiego (okręg nr 14)	9 019	0,08
69	„Wielkopolsce i Polsce” (okręg nr 18)	23 188	0,21
x	Pozostałe komitety wyborcze	820 108	7,30

Poszczególne komitety wyborcze uzyskały następującą liczbę mandatów:

- lista nr 2
Polskie Stronnictwo Ludowe — Sojusz Programowy 48 mandatów
- lista nr 3
„Solidarność Pracy” 4 mandaty
- lista nr 6
Komitet Wyborczy Prawosławnych 1 mandat
- lista nr 7
„Chrześcijańska Demokracja” 5 mandatów
- lista nr 8
Stronnictwo Demokratyczne 1 mandat
- lista nr 10
Ruch Autonomii Śląska 2 mandaty
- lista nr 12
Porozumienie Obywatelskie Centrum 44 mandaty
- lista nr 13
„Porozumienie Ludowe” 28 mandatów
- lista nr 17
Wyborcza Akcja Katolicka 49 mandatów
- lista nr 19
Partia „X” 3 mandaty

• lista nr 20		
• Mniejszość Niemiecka		7 mandatów
• lista nr 30		
• NSZZ „Solidarność”		27 mandatów
• lista nr 32		
• Kongres Liberalno-Demokratyczny		37 mandatów
• lista nr 39		
• Ruch Demokratyczno-Społeczny		1 mandat
• lista nr 41		
• Konfederacja Polski Niepodległej		46 mandatów
• lista nr 42		
• Unia Polityki Realnej		3 mandaty
• lista nr 54		
• Unia Demokratyczna		62 mandaty
• lista nr 58		
• Polski Związek Zachodni		4 mandaty
• lista nr 60		
• Sojusz Lewicy Demokratycznej		60 mandatów
• lista nr 61		
• Partia Chrześcijańskich Demokratów		4 mandaty
• lista nr 63		
• Polska Partia Przyjaciół Piwa		16 mandatów
• lista nr 66		
• Krakowska Koalicja Solidarni z Prezydentem		1 mandat
• lista nr 66		
• „Jedność Ludowa”		1 mandat
• lista nr 66		
• „Solidarność-80”		1 mandat
• lista nr 67		
• Ludowe Porozumienie Wyborcze „Piast”		1 mandat
• lista nr 67		
• Związek Podhalan		1 mandat
• lista nr 67		
• Sojusz Kobiet przeciw Trudnościom Życia		1 mandat
• lista nr 68		
• Unia Wielkopolan okręgu woj. leszczyńskiego		1 mandat
• lista nr 69		
• „Wielkopolsce i Polsce”		1 mandat

2. WYBORY DO SENATU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 27 PAŹDZIERNIKA 1991 R.⁹

• Uprawnionych do głosowania	27 517 280 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	11 887 865 wyborców
• Frekwencja wyborcza	43,20%
• Wybierano 100 senatorów spośród 612 kandydatów zgłoszonych przez 111 komitetów wyborczych	

⁹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 r. zostało ogłoszone w M.P. Nr 41, poz. 288.

Poszczególne komitety wyborcze uzyskały następującą liczbę mandatów:

Unia Demokratyczna	21 mandatów
NSZZ „Solidarność”	11 mandatów
Wyborcza Akcja Katolicka	9 mandatów
Porozumienie Obywatelskie Centrum	9 mandatów
Polskie Stronnictwo Ludowe — Sojusz Programowy	7 mandatów
Kongres Liberalno-Demokratyczny	6 mandatów
Porozumienie Ludowe	5 mandatów
Sojusz Lewicy Demokratycznej	4 mandaty
Konfederacja Polski Niepodległej	4 mandaty
Partia Chrześcijańskich Demokratów	3 mandaty
Pozostałe komitety (uzyskały po 1 mandacie)	21 mandatów

3. WYBORY DO SEJMU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 21 WRZEŚNIA 1993 R.¹⁰

- Uprawnionych do głosowania 27 655 495 osób
- W głosowaniu wzięło udział 14 415 586 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 52,13%
- Wybierano 460 posłów, w tym 391 posłów spośród 8 787 kandydatów zgłoszonych na 861 okręgowych listach kandydatów na posłów zgłoszonych przez 35 komitetów wyborczych oraz 69 posłów spośród 1 800 kandydatów zgłoszonych na 15 ogólnopolskich listach kandydatów na posłów

Na poszczególne listy okręgowe oddano w skali kraju następującą liczbę głosów ważnych:

Nr listy	Listy zgłoszone przez:	Liczba głosów	Głosy w %
1	2	3	4
1	Porozumienie Centrum	609 973	4,42
2	Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna”	878 445	6,37
3	Polskie Stronnictwo Ludowe — Porozumienie Ludowe	327 085	2,37
4	Konfederacja Polski Niepodległej	795 487	5,77
5	Sojusz Lewicy Demokratycznej	2 815 169	20,41
6	Polskie Stronnictwo Ludowe	2 124 367	15,40
7	Kongres Liberalno-Demokratyczny	550 578	3,99
8	Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”	676 334	4,90
9	Unia Demokratyczna	1 460 957	10,59
10	Bezpartyjny Blok Wspierania Reform BBWR	746 653	5,41
11	Unia Pracy	1 005 004	7,28

¹⁰ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. zostało ogłoszone w M.P. Nr 50, poz. 471.

1	2	3	4
12	Unia Polityki Realnej	438 559	3,18
13	Polska Wspólnota Narodowa — Polskie Stronnictwo Narodowe	14 989	0,11
14	Polska Partia Przyjaciół Piwa	14 382	0,10
15	Koalicja dla Rzeczypospolitej	371 923	2,70
16	Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców — DFK	23 396	0,17
17	Partia „X”	377 480	2,74
18	Poza Układem	6 918	0,05
19	Samoobrona — Leppera	383 967	2,78
20	Ojczyzna — Lista Polska	15 958	0,12
21	Ruch Autonomii Śląska	26 357	0,19
22	NOT — Stowarzyszenia Techniczne	22 717	0,16
23	Rzemieślnicza Partia Polski	2 251	0,02
24	Polska Unia Pracujących	6 789	0,05
25	Związek Białoruski	10 164	0,07
25	Mniejszość Niemiecka woj. częstochowskiego	10 068	0,07
25	Narodowy Front Polski	565	0,00
25	Niemiecka Wspólnota Pojednanie i Przyszłość	13 776	0,10
25	Wyborcza Akcja Bezrobotnych	900	0,01
25	Mniejszość Niemiecka woj. olsztyńskiego	2 444	0,02
25	Mniejszość Niemiecka Śląska Opolskiego	60 770	0,44
25	Narodowe Towarzystwo Oświatowe	463	0,00
25	Polski Front Patriotyczny	258	0,00
25	Polska Partia Odnowy Kraju	663	0,00
26	Spółdzielczy Dom	418	0,00

Poszczególne komitety wyborcze uzyskały następującą liczbę mandatów:

- lista nr 4
Konfederacja Polski Niepodległej 22 mandaty
- lista nr 5
Sojusz Lewicy Demokratycznej 171 mandatów

• lista nr 6	
Polskie Stronnictwo Ludowe	132 mandaty
• lista nr 9	
Unia Demokratyczna	74 mandaty
• lista nr 10	
Bezpartyjny Blok Wspierania Reform BBWR	16 mandatów
• lista nr 11	
Unia Pracy	41 mandatów
• lista nr 16	
Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców — DFK	1 mandat
• lista nr 25	
Mniejszość Niemiecka Śląska Opolskiego	3 mandaty

4. WYBORY DO SENATU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 19 WRZEŚNIA 1993 R.¹¹

• Uprawnionych do głosowania	27 655 495 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	14 408 367 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	52,10%
• Wybierano 100 senatorów spośród 684 kandydatów zgłoszonych przez 150 komitetów wyborczych	

Poszczególne komitety wyborcze uzyskały następującą liczbę mandatów:

Sojusz Lewicy Demokratycznej	37 mandatów
Polskie Stronnictwo Ludowe	36 mandatów
Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Solidarność	9 mandatów
Unia Demokratyczna	4 mandaty
Bezpartyjny Blok Wspierania Reform	2 mandaty
Unia Pracy	2 mandaty
Klub Inteligencji Katolickiej w Białymstoku	1 mandat
Kongres Liberalno-Demokratyczny	1 mandat
Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych Solidarność	1 mandat
Porozumienie Ludowe	1 mandat
Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim	1 mandat
Zjednoczenie Polskie	1 mandat
Kandydaci indywidualni	4 mandaty

5. WYBORY DO SEJMU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 21 WRZEŚNIA 1997 R.¹²

• Uprawnionych do głosowania	28 409 054 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	13 616 378 wyborców
• Frekwencja wyborcza	47,93%
• Wybierano 460 posłów spośród 6 433 kandydatów zgłoszonych na 559 okręgowych listach kandydatów na posłów zgłoszonych przez 21 komitetów wyborczych	

¹¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. zostało ogłoszone w M.P. Nr 50, poz. 470.

¹² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 1997 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 r. zostało ogłoszone w M.P. Nr 64, poz. 621.

Na poszczególne listy okręgowe oddano w skali kraju następującą liczbę głosów ważnych:

Nr listy	Listy zgłoszone przez:	Liczba głosów	Głosy w %
1	2	3	4
1	Komitet Wykonawczy Unii Pracy	620 611	4,74
2	Komitet Wyborczy Narodowo-Chrześcijańsko-Demokratyczny — Blok dla Polski	178 395	1,36
3	Prezydium Rady Naczelnej Krajowego Porozumienia Emerytów i Rencistów Rzeczypospolitej Polskiej	212 826	1,63
4	Zarząd Unii Wolności	1 749 518	13,37
5	Komitet Wyborczy Akcja Wyborcza Solidarność	4 427 373	33,83
6	Krajowy Komitet Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej	3 551 224	27,13
7	Naczelny Komitet Wykonawczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	956 184	7,31
8	Komitet Wyborczy Obywateli Unia Prawicy Rzeczypospolitej	266 317	2,04
9	Zarząd Główny Ruchu Odbudowy Polski	727 072	5,56
10	Rada Naczelna Krajowej Partii Emerytów i Rencistów	284 826	2,18
11	Zarząd Naczelny Polskiej Wspólnoty Narodowej — Polskiego Stronnictwa Narodowego	8 590	0,07
12	Rada Krajowa Przymierze Samoobrona	10 073	0,08
14	Zarząd Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Katowickiego	16 724	0,13
15	Komitet Wyborczy „Niezależna i Bezpartyjna”	924	0,01
15	Zarząd Główny Stowarzyszenia Słowiańskiej Mniejszości Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej-Prawosławni	13 632	0,10
15	Zarząd Wojewódzki Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Częstochowskiego	6 206	0,05
15	Zarząd Związku Stowarzyszeń Mniejszości Niemieckiej województwa elbląskiego	614	0,01
15	Prezydium Niemieckiej Wspólnoty Roboczej „Pojednanie i Przyszłość”	3 663	0,03
15	Zarząd Mniejszości Niemieckiej Województwa Olsztyńskiego	1 729	0,01

1	2	3	4
15	Zarząd Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim	51 027	0,39
15	Komitet Wyborczy Sojuszu Ludzi — „Polska Praca Sprawiedliwość”	703	0,01

Poszczególne komitety wyborcze uzyskały następującą liczbę mandatów:

- lista nr 4
Zarząd Unii Wolności 60 mandatów
- lista nr 5
Komitet Wyborczy Akcja Wyborcza Solidarność 201 mandatów
- lista nr 6
Krajowy Komitet Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 164 mandaty
- lista nr 7
Naczelny Komitet Wykonawczy Polskiego Stronnictwa Ludowego 27 mandatów
- lista nr 9
Zarząd Główny Ruchu Odbudowy Polski 6 mandatów
- lista nr 15
Zarząd Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim 2 mandaty

6. WYBORY DO SENATU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 21 WRZEŚNIA 1997 R.¹³

- Uprawnionych do głosowania 28 409 054 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 13 614 101 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 47,92%
- Wybierano 100 senatorów spośród 520 kandydatów zgłoszonych przez 134 komitety wyborcze

Poszczególne komitety wyborcze uzyskały następującą liczbę mandatów:

- Akcja Wyborcza Solidarność 51
- Sojusz Lewicy Demokratycznej 28
- Unia Wolności 8
- Ruch Odbudowy Polski 5
- Polskie Stronnictwo Ludowe 3
- Kandydaci niezależni 5

7. WYBORY DO SEJMU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 23 WRZEŚNIA 2001 R.¹⁴

- Uprawnionych do głosowania 29 364 455 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 13 591 681 wyborców
- Frekwencja wyborcza 46,29%
- Wybierano 460 posłów spośród 7 508 kandydatów zgłoszonych na 403 okręgowych listach kandydatów przez 14 komitetów wyborczych.

¹³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 1997 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 r. zostało ogłoszone w M. P. Nr 64, poz. 620.

¹⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. z dnia 23 września 2001 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 109, poz. 1186.

Na poszczególne listy okręgowe oddano w skali kraju następującą liczbę głosów ważnych:

Nr listy	Listy zgłoszone przez:	Liczba głosów	Głosy w %
1	2	3	4
1	Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej — Unia Pracy	5 342 519	41,04
2	Koalicyjny Komitet Wyborczy — Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy	729 207	5,60
3	Komitet Wyborczy Unii Wolności	404 074	3,10
4	Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	1 327 624	10,20
5	Komitet Wyborczy „Prawo i Sprawiedliwość”	1 236 787	9,50
6	Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	1 168 659	8,98
7	Komitet Wyborczy Wyborców Platforma Obywatelska	1 651 099	12,68
8	Komitet Wyborczy Alternatywa Ruch Społeczny	54 266	0,42
9	Komitet Wyborczy Polskiej Wspólnoty Narodowej	2 644	0,02
10	Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	1 025 148	7,87
11	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”	47 230	0,36
13	Komitet Wyborczy Polskiej Unii Gospodarczej	7 189	0,06
14	Komitet Wyborczy Polskiej Partii Socjalistycznej	13 459	0,10
15	Komitet Wyborczy Wyborców „Niemiecka Mniejszość Górnego Śląska”	8 024	0,06

Listy komitetów wyborczych uprawnionych do uczestnictwa w podziale mandatów uzyskały w kraju następującą liczbę mandatów:

- lista nr 1
Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej — Unia Pracy — 216 mandatów,
- lista nr 4
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej — 53 mandaty,
- lista nr 5
Komitet Wyborczy „Prawo i Sprawiedliwość” — 44 mandaty,
- lista nr 6
Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego — 42 mandaty,
- lista nr 7
Komitet Wyborczy Wyborców Platforma Obywatelska — 65 mandatów,
- lista nr 10
Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin — 38 mandatów,

- lista nr 11
Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka” — 2 mandaty,
- lista nr 15
Komitet Wyborczy Wyborców „Niemiecka Mniejszość
Górnego Śląska” — bez mandatu.

8. WYBORY DO SENATU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 23 WRZEŚNIA 2001 R.¹⁵

- Uprawnionych do głosowania 29 364 455 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 13 590 426 wyborców
- Frekwencja wyborcza 46,28%
- Wybierano 100 senatorów spośród 429 kandydatów zgłoszonych przez 76 komitetów wyborczych.

Poszczególne komitety otrzymały następującą liczbę mandatów:

Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej — Unia Pracy	— 75 mandatów
Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	— 2 mandaty
Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	— 4 mandaty
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	— 2 mandaty
Komitet Wyborczy Wyborców — Blok Senat 2001	— 15 mandatów
Komitet Wyborczy Wyborców Henryka Tadeusza Stokłosa	— 1 mandat
Komitet Wyborczy Wyborców i Sympatyków Lecha Kaczyńskiego	— 1 mandat

9. WYBORY DO SEJMU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 25 WRZEŚNIA 2005 R.¹⁶

- Uprawnionych do głosowania 30 229 031 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 12 263 640 wyborców
- Frekwencja wyborcza 40,57%
- Wybierano 460 posłów spośród 10 658 kandydatów zgłoszonych na 594 okręgowych listach kandydatów przez 22 komitety wyborcze.

Na poszczególne listy okręgowe oddano w skali kraju następującą liczbę głosów ważnych:

Nr listy	Listy zgłoszone przez:	Liczba głosów	Głosy w %
1	2	3	4
1	Komitet Wyborczy Ruch Patriotyczny	124 038	1,05
2	Komitet Wyborczy Polska Partia Pracy	91 266	0,77
3	Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	940 762	7,97
4	Komitet Wyborczy Partii Demokratycznej-demokracy.pl	289 276	2,45

¹⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 109, poz. 1187.

¹⁶ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 195, poz. 1626.

1	2	3	4
5	Komitet Wyborczy Socjaldemokracji Polskiej	459 380	3,89
6	Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	3 185 714	26,99
7	Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej	1 335 257	11,31
8	Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	2 849 259	24,14
9	Komitet Wyborczy Polskiej Partii Narodowej	34 127	0,29
10	Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	821 656	6,96
11	Komitet Wyborczy Centrum	21 893	0,19
12	Komitet Wyborczy Platformy Janusza Korwin-Mikke	185 885	1,57
13	Komitet Wyborczy Wyborców — Ogólnopolska Koalicja Obywatelska	16 251	0,14
14	Komitet Wyborczy Polskiej Konfederacji — Godność i Praca	8 353	0,07
15	Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej	1 347 355	11,41
16	Komitet Wyborczy Partii Inicjatywa RP	11 914	0,10
17	Komitet Wyborczy Dom Ojczysty	32 863	0,28
18	Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski	7 376	0,06
19	Komitet Wyborczy Stronnictwa Pracy	1 019	0,01
20	Komitet Wyborczy Wyborców Społeczni Ratownicy	982	0,01
21	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”	34 469	0,29
22	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszości Niemieckiej Śląska”	5 581	0,05

Listy komitetów wyborczych uprawnionych do uczestniczenia w podziale mandatów uzyskały w kraju następującą liczbę mandatów:

- lista nr 3
Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin — 34 mandaty
- lista nr 6
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość — 155 mandatów
- lista nr 7
Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej — 55 mandatów
- lista nr 8
Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP — 133 mandaty
- lista nr 10
Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego — 25 mandatów
- lista nr 15
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej — 56 mandatów
- lista nr 19
Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka” — 2 mandaty
- lista nr 19
Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszości Niemieckiej Śląska” — bez mandatu.

10. WYBORY DO SENATU RP PRZEPROWADZONE W DNIU 25 WRZEŚNIA 2005 R.¹⁷

- Uprawnionych do głosowania **30 229 031** wyborców
- W głosowaniu wzięło udział **12 262 311** wyborców
- Frekwencja wyborcza **40,56%**
- Wybierano 100 senatorów spośród 623 kandydatów zgłoszonych przez 108 komitetów wyborczych.

Poszczególne komitety wyborcze otrzymały następującą liczbę mandatów:

Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	— 7 mandatów
Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	— 34 mandaty
Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	— 2 mandaty
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	— 49 mandatów
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	— 3 mandaty
Komitet Wyborczy Wyborców Bogdana Borusewicz	— 1 mandat
Komitet Wyborczy Wyborców Kazimierza Juliana Kutza	— 1 mandat
Komitet Wyborczy Wyborców Macieja Płażyńskiego	— 1 mandat
Komitet Wyborczy Wyborców Nowy Senat 2005	— 1 mandat
Komitet Wyborczy Wyborców prof. Mariana Miłka	— 1 mandat

III. WYBORY POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**1. WYBORY POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO PRZEPROWADZONE W DNIU 13 CZERWCA 2004 R.¹⁸**

- uprawnionych do głosowania **29 986 109** wyborców
- W wyborach wzięło udział **6 258 550** wyborców
- Frekwencja wyborcza **20 87%**
- Wybierano 54 posłów spośród 1 887 kandydatów zgłoszonych na 203 okręgowych listach kandydatów przez 21 komitetów wyborczych.

Na listy okręgowe poszczególnych komitetów wyborczych oddano łącznie następującą liczbę głosów ważnych:

Nr listy	Listy zgłoszone przez:	Liczba głosów	Głosy w %
1	2	3	4
1	Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	1 467 775	24,10
2	Komitet Wyborczy Polska Partia Pracy	32 807	0,54
3	Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	656 782	10,78

¹⁷ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r. zostało ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 195, poz. 1627.

¹⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 czerwca 2004 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 137, poz. 1460.

1	2	3	4
4	Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej — Unia Pracy	569 311	9,35
5	Komitet Wyborczy Unii Polityki Realnej	113 675	1,8
6	Narodowy Komitet Wyborczy Wyborców	94 867	1,56
7	Komitet Wyborczy Inicjatywa dla Polski	88 565	1,45
8	Komitet Wyborczy Wyborców Socjaldemokracji Polskiej	324 707	5,33
9	Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	771 858	12,67
10	Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	969 689	15,92
11	Komitet Wyborczy Wyborców — Ogólnopolski Komitet Obywatelski „OKO”	35 180	0,58
12	Komitet Wyborczy Unii Wolności	446 549	7,33
13	Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	386 340	6,34
14	Koalicyjny Komitet Wyborczy KPEiR-PLD	48 667	0,80
15	Komitet Wyborczy Antyklerykalnej Partii Postępu „Racja”	18 068	0,30
16	Komitet Wyborczy Polskiej Partii Narodowej	2 510	0,04
17	Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja Ruch Obrony Bezrobotnych	36 937	0,61
18	Komitet Wyborczy Wyborców Zieloni 2004	16 288	0,27
19	Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski	2 546	0,04
20	Komitet Wyborczy Wyborców „Razem dla Przyszłości”	2 897	0,05
21	Komitet Wyborczy Demokratycznej Partii Lewicy	5 513	0,09

Poszczególne komitety wyborcze otrzymały następującą liczbę mandatów:

Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	— 15 mandatów
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	— 6 mandatów
Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej — Unia Pracy	— 5 mandatów
Komitet Wyborczy Wyborców Socjaldemokracji Polskiej	— 3 mandaty
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	— 7 mandatów
Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	— 10 mandatów
Komitet Wyborczy Unii Wolności	— 4 mandaty
Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	— 4 mandaty

IV. WYBORY DO ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. WYBORY DO RAD GMIN PRZEPROWADZONE W DNIU 27 MAJA 1990 R.¹⁹

- Uprawnionych do głosowania 26 926 956 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 11 382 355 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 42,27%
- Wybierano 52 037 radnych spośród 147 193 kandydatów

2. WYBORY DO RAD GMIN PRZEPROWADZONE W DNIU 19 CZERWCA 1994 R.²⁰

- Uprawnionych do głosowania 27 621 841 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 9 329 776 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 33,78%
- Wybierano 51 926 radnych spośród 181 900 kandydatów

3. WYBORY DO RAD PRZEPROWADZONE W DNIU 11 PAŹDZIERNIKA 1998 R.²¹

A. Wybory do rad gmin

- Uprawnionych do głosowania 28 196 149 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 12 816 962 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 45,46%
- Wybierano 52 379 radnych spośród 208 095 kandydatów

B. Wybory do rad powiatów

- Uprawnionych do głosowania 19 859 256 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 9 485 117 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 47,76%
- Wybierano 10 290 radnych spośród 56 829 kandydatów

C. Wybory do sejmików województw

- Uprawnionych do głosowania 28 546 385 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 12 946 455 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 45,35%
- Wybierano 855 radnych spośród 7 426 kandydatów

4. WYBORY DO RAD PRZEPROWADZONE W DNIU 27 PAŹDZIERNIKA 2002 R.²²

A. Wybory do rad gmin

- Uprawnionych do głosowania 29 572 225 wyborców
- W głosowaniu wzięło udział 13 078 372 wyborców
- Frekwencja wyborcza 44,23%
- Wybierano 39 579 radnych spośród 227 437 kandydatów

B. Wybory do rad powiatów

- Uprawnionych do głosowania 19 367 486 wyborców

¹⁹ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. zostało ogłoszone w M. P. Nr 21, poz. 170.

²⁰ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz Rady m.st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. zostało ogłoszone w M. P. Nr 35, poz. 304.

²¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r. dotyczące podania do publicznej wiadomości zbiorczych wyników wyborów na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 11 października 1998 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 131, poz. 861.

²² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r. w sprawie zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 października 2002 r. zostało ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 187, poz. 1568.

• W głosowaniu wzięło udział	9 582 239 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	49,48%
• Wybierano 6 294 radnych spośród	57 357 kandydatów
C. Wybory do sejmików województw	
• Uprawnionych do głosowania	29 572 225 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	13 078 372 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	44,23 %
• Wybierano 561 radnych spośród	9 920 kandydatów

5. WYBORY DO RAD PRZEPROWADZONE W DNIU 12 LISTOPADA 2006 R.²³

A. Wybory do rad gmin

• Uprawnionych do głosowania	29 879 803 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	13 743 671 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	46,00%
• Wybierano 39 478 radnych spośród	194 311 kandydatów

B. Wybory do rad powiatów

• Uprawnionych do głosowania	20 095 699 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	9 651 927 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	48,03%
• Wybierano 6 284 radnych spośród	68 085 kandydatów

C. Wybory do sejmików województw

• Uprawnionych do głosowania	30 241 185 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	13 884 295 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	45,91%
• Wybierano 561 radnych spośród	9 338 kandydatów

6. WYBORY WÓJTÓW (BURMISTRZÓW, PREZYDENTÓW MIAST) PRZEPROWADZONE W DNIU 27 PAŹDZIERNIKA 2002 R. ORAZ W DNIU 10 LISTOPADA 2002 R.²⁴

Głosowanie w dniu 27 października 2002 r.

• Uprawnionych do głosowania	29 572 225 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	13 081 594 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	44,24%
• Wybierano łącznie 2 478 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, spośród 10 371 zgłoszonych kandydatów.	

Ponowne głosowanie w dniu 10 listopada 2002 r.:

• Uprawnionych do głosowania	20 674 292 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	7 240 326 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	35,02%
• Wybierano łącznie 1 202 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, spośród 2 404 zgłoszonych kandydatów.	

²³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 207, poz. 1530.

²⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych na obszarze kraju w dniu 27 października 2002 r. oraz w dniu 10 listopada 2002 r. z dnia 11 listopada 2002 r. zostało ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 190, poz. 1593.

7. WYBORY WÓJTÓW (BURMISTRZÓW, PREZYDENTÓW MIAST) PRZEPROWADZONE W DNIU 12 LISTOPADA 2006 R. ORAZ W DNIU 26 LISTOPADA 2006 R.²⁵

Głosowanie w dniu 12 listopada 2006 r.

- Uprawnionych do głosowania 30 240 882 wyborców
- W głosowaniu wzięto udział 13 883 806 wyborców
- Frekwencja wyborcza 45,91%
- Wybierano łącznie 2 478 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast spośród 8 224 kandydatów

Ponowne głosowanie w dniu 26 listopada 2006 r.

- Uprawnionych do głosowania 14 643 543 wyborców
- W głosowaniu wzięto udział 5 812 667 wyborców
- Frekwencja wyborcza 39,69%
- Wybierano łącznie 827 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast spośród 1 654 zgłoszonych kandydatów.

V. REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE

1. REFERENDUM W SPRAWIE POWSZECHNEGO UWŁASZCZENIA OBYWATELI PRZEPROWADZONE W DNIU 18 LUTEGO 1996 R.²⁶

- Uprawnionych do głosowania 28 009 715 wyborców
- W głosowaniu wzięto udział 9 076 004 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 32,40%

Na pytanie:

„Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli”:

głosy ważne oddało 8 923 326 głosujących,

w tym:

a) odpowiedzi „TAK” udzieliło 8 580 129 głosujących,

b) odpowiedzi „NIE” udzieliło 343 197 głosujących

2. REFERENDUM O NIEKTÓRYCH KIERUNKACH WYKORZYSTANIA MAJĄTKU PAŃSTWOWEGO PRZEPROWADZONE W DNIU 18 LUTEGO 1996 R.

- Uprawnionych do głosowania 28 009 715 wyborców
- W głosowaniu wzięto udział 9 085 145 wyborców
- Frekwencja wyborcza wyniosła 32,44%

1) Na pytanie:

„Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego”:

głosy ważne oddało 8 876 924 głosujących,

²⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. oraz w dniu 26 listopada 2006 r. (Dz. U. Nr 216, poz. 1586 oraz Nr 230, poz. 1683).

²⁶ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 22, poz. 101.

w tym:	
a) odpowiedzi „TAK” udzieliło	8 439 458 głosujących,
b) odpowiedzi „NIE” udzieliło	437 466 głosujących.
2) Na pytanie:	
„Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasiliła powszechne fundusze emerytalne”:	
głosy ważne oddało	8 868 294 głosujących,
w tym:	
a) odpowiedzi „TAK” udzieliło	8 512 931 głosujących,
b) odpowiedzi „NIE” udzieliło	355 363 głosujących.
3) Na pytanie:	
„Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw”:	
głosy ważne oddało	8 574 126 głosujących,
w tym:	
a) odpowiedzi „TAK” udzieliło	1 985 567 głosujących,
b) odpowiedzi „NIE” udzieliło	6 588 559 głosujących.
4) Na pytanie:	
„Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych”:	
głosy ważne oddało	8 785 258 głosujących,
w tym:	
a) odpowiedzi „TAK” udzieliło	8 022 353 głosujących,
b) odpowiedzi „NIE” udzieliło	762 905 głosujących.

W związku z tym, iż więcej niż połowa uprawnionych do głosowania wynosiła 14 004 858 osób zaś w referendum wzięło udział 9 085 145 osób, co stanowi mniej niż połowę osób uprawnionych — *wynik referendum nie jest wiążący*.

3. REFERENDUM KONSTITUCYJNE PRZEPROWADZONE W DNIU 25 MAJA 1997 R.²⁷

• Uprawnionych do głosowania	28 319 650 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	12 137 136 wyborców
• Frekwencja wyborcza wyniosła	42,86%

Na pytanie:

„Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.”:

głosy ważne oddało	11.967.134 głosujących,
w tym:	
a) odpowiedzi „TAK” udzieliło	6.396.641 głosujących,
b) odpowiedzi „NIE” udzieliło	5.570.493 głosujących.

Większość biorących udział w głosowaniu wyniosła 6 069 896 osób na postawione w referendum pytanie udzieliła pozytywnej odpowiedzi („TAK”).

²⁷ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. zostało ogłoszone w Dz. U. Nr 54, poz. 353.

4. REFERENDUM W SPRAWIE WYRAŻENIA ZGODY NA RATYFIKACJĘ TRAKTATU DOTYCZĄCEGO PRZYSTĄPIENIA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ DO UNII EUROPEJSKIEJ, PRZEPROWADZONE W DNIACH 7 I 8 CZERWCA 2003 R.^{28, 29}

• Uprawnionych do głosowania	29 864 969 wyborców
• W głosowaniu wzięło udział	17 576 714 wyborców
• Frekwencja wyniosła	58,85%
• Głosowanie przeprowadzono w	25163 obwodach głosowania,

Na pytanie:

„Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?” liczba oddanych głosów ważnych z odpowiedziami:

- pozytywnymi „TAK” wyniosła **13 514 872**, co stanowi **77,45%** głosów ważnych,
- negatywnymi „NIE” wyniosła **3 935 655**, co stanowi **22,55%** głosów ważnych.

*W związku z tym, iż w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania — **wynik referendum jest wiążący.***

W referendum większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią pozytywną, w związku z czym — zgodnie z art. 73 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym — Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej uzyskał zgodę na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

²⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2003 r. zostało ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 103, poz. 953.

²⁹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej z dnia 21 lipca 2003 r. zostało ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 132, poz. 1223.

Mirosława Ekiert, Krzysztof Lorentz

ROLA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ W SYSTEMIE KONTROLI FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH I KAMPANII WYBORCZYCH

Państwowa Komisja Wyborcza od początku swojego istnienia uczestniczy w realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Początkowo uczestnictwo to ograniczało się do nadzoru nad wykonaniem przez komitety wyborcze obowiązku podania do publicznej wiadomości sprawozdań o źródłach zgromadzonych przez nie funduszy oraz o kosztach poniesionych na prowadzenie kampanii wyborczej (art. 84—88 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — Dz. U. Nr 67, poz. 398 z późn. zm.). Kolejne nowelizacje tej ustawy, uchwalenie i nowelizacje ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.), ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.), ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o wyborze posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.) oraz uchwalenie i nowelizacje ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 z późn. zm.) stworzyły model kontroli finansów partii politycznych i komitetów wyborczych oparty na badaniu przez organy wyborcze sprawozdań składanych corocznie (partie polityczne) lub po zakończeniu kampanii wyborczej (komitety wyborcze).

Najważniejszą rolę odgrywa niewątpliwie kontrola finansowania działalności partii politycznych, komitetów wyborczych przez nie utworzonych w związku z wyborami do Sejmu i do Senatu oraz komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jawność i legalność finansowania działalności tych podmiotów ma kluczowe znaczenie dla społecznej oceny legitymacji naczelnych organów państwa.

Od roku 2000, w którym — w związku z przeprowadzonymi wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — po raz pierwszy Państwowa Komisja Wyborcza dokonywała merytorycznej oceny sprawozdań wyborczych składanych przez uczestniczące w nich komitety, można mówić o realnej kontroli finansowania kampanii wyborczej. Od tego czasu zadania związane z kontrolą finansową uzyskują coraz większy udział w działalności Państwowej Komisji Wyborczej, stając się po każdym wyborach (badanie sprawozdań komitetów wyborczych) i każdego roku (badanie rocznych sprawozdań partii politycznych) przedmiotem prac zwieńczonych podjęciem kilkudziesięciu do stu kilkudziesięciu postanowień. W 2003 r. w Krajowym Biurze Wyborczym wyodrębniona została jednostka organizacyjna (Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych), zapewniająca obsługę Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie tych zadań.

Ewolucja przepisów określających obowiązki sprawozdawcze partii politycznych i komitetów wyborczych nie doprowadziła jeszcze do ich ujednoczenia i stworzenia harmonijne-

go systemu, zwłaszcza zasady finansowania kampanii wyborczej prowadzonej w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i kontroli finansów komitetów wyborczych odbiegają od później wprowadzonych, dotyczących wyborów parlamentarnych i samorządowych. Podstawowe założenia systemu zostały jednak zrealizowane, są nimi:

- jawność źródeł środków finansowych i sposobu ich wydatkowania,
- obowiązek gromadzenia środków finansowych na rachunkach bankowych i przyjmowania wpłat w formach zapewniających możliwość kontrolowania ich zgodności z prawem,
- obowiązek gromadzenia dokumentacji związanej z zakupem towarów i usług oraz prowadzenia rachunkowości,
- obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych przedstawianych Państwowej Komisji Wyborczej,
- udział biegłych rewidentów w badaniu sprawozdań,
- poddanie sprawozdań badaniu, zakończonemu wydaniem przez Państwową Komisję Wyborczą postanowienia o ich przyjęciu, przyjęciu ze wskazaniem na uchybienia, bądź odrzuceniu.

Należy tu podkreślić, że zarówno zasady finansowania, jak sprawozdawczości i kontroli finansów komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zasadniczo odbiegają od obowiązujących w pozostałych wyborach i stwarzają znacznie mniejsze możliwości instytucjonalnej oraz społecznej kontroli nad finansowym zapleczem kampanii wyborczej. Chodzi tu przede wszystkim o szersze możliwości pozyskiwania przez komitety wyborcze środków finansowych (zbiórki publiczne, darowizny od osób prawnych) oraz mniej niż w innych ustawach precyzyjne określenie kryteriów oceny sprawozdań finansowych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Ustawy określają również sankcje, którym podlegają partie polityczne i komitety wyborcze naruszające ustawowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Są nimi: przepadek na rzecz Skarbu Państwa środków finansowych zgromadzonych niezgodnie z przepisami prawa, zmniejszenie dotacji podmiotowej przysługującej partiom i komitetom wyborczym (wybory do Sejmu i do Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego), zmniejszenie lub pozbawienie subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych.

Niezwykle istotnym elementem systemu kontroli finansów podmiotów uczestniczących w życiu politycznym są ściśle kryteria oceny sprawozdań przez nie składanych. Zasady równości traktowania tych podmiotów i bezstronności dotyczących ich rozstrzygnięć, o nierzadko bardzo istotnym dla ich funkcjonowania charakterze (np. pozbawienie prawa do subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych), wymagają precyzyjnego określenia przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego. Ewolucja prawa doprowadziła do enumeratywnego wymienienia w ustawach przepisów, których naruszenie przez partię lub komitet wyborczy powoduje taki skutek. Oznacza to, że stwierdzenie kwalifikowanego naruszenia prawa pociąga za sobą bezwzględne następstwo w postaci odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego, zgodność zaś działania kontrolowanego podmiotu z tymi przepisami gwarantuje mu przyjęcie sprawozdania (z ewentualnym wskazaniem uchybień polegających na naruszeniu innych przepisów). Obok powierzenia kontroli finansowej Państwowej Komisji Wyborczej — organowi złożonemu z sędziów i niezależnemu od innych organów państwowych, wyeliminowanie kryteriów uznaniowych stanowi jedną z najistotniejszych gwarancji prawidłowości kontroli finansów partii politycznych i komitetów wyborczych. Dowodem słuszności i skuteczności takich rozwiązań jest to, że kolejna gwarancja, którą stanowi poddanie rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej kontroli Sądu Najwyższego (przysługujące partiom i komitetom wyborczym prawo wniesienia skargi na postanowienia odrzucające sprawozdanie) okazuje się w praktyce niezbędną niezwykle rzadko

— w latach sprawozdawczych 2001—2005 z 83 wniesionych do Sądu Najwyższego skarg uwzględnione zostały zaledwie 3.

Odrębną kwestię stanowią narzędzia, w które została wyposażona przez ustawodawcę Państwowa Komisja Wyborcza dla wykonania nałożonych na nią zadań. Sprawozdania komitetów wyborczych oraz sprawozdania partii posiadających Fundusz Wyborczy (w zakresie wpływów na ten fundusz) badane są przez biegłych rewidentów wybranych przez PKW, a sporządzone przez nich opinie i raporty stanowią ważny materiał służący dalszej analizie złożonych dokumentów. Państwowa Komisja zwraca się również do podmiotów badanych o uzupełnienia i wyjaśnienia niezbędne do oceny sprawozdań. Ograniczone są jednak możliwości weryfikacji zgodności sprawozdań z rzeczywistymi działaniami w kampanii wyborczej — ustawy nie wyposażają Państwowej Komisji Wyborczej w środki (prawne i materialne) umożliwiające takie działania. Również zasady współpracy Państwowej Komisji Wyborczej z innymi instytucjami państwowymi, nader skrótowo określone w ustawach, nie zapewniają PKW niezbędnej jej pomocy. Stan ten powoduje często rozbieżność społecznych oczekiwań co do działań organu kontrolnego a jego możliwościami zaspokojenia tych oczekiwań. Należy tu jednak zwrócić uwagę na fakt, iż Państwowa Komisja Wyborcza, z jednej strony nie będąc organem konstytucyjnym, z drugiej zaś — dysponując bardzo skromnym zapleczem organizacyjnym i finansowym, nie może zostać obciążona dodatkowymi zadaniami bez zapewnienia jej środków ich realizacji.

Zarówno sprawozdania, jak wyniki ich badania są upubliczniane i szeroko komentowane przez media, co sprzyja tworzeniu się mechanizmów społecznej kontroli nad finansowym zapleczem życia politycznego. Daje się też zauważyć rosnąca aktywność organizacji pozarządowych zajmujących się badaniem źródeł finansowania partii i komitetów wyborczych, sposobem wydatkowania przez nie środków i zgodnością ich działań z prawem.

Działalność kontrolna Państwowej Komisji Wyborczej w sferze finansów wyborczych doczekała się uznania środowisk zajmujących się problematyką przeciwdziałania korupcji, które sformułowały również szereg postulatów dotyczących wyposażenia PKW w środki umożliwiające jej bardziej efektywne wykonywanie jej zadań. Warte przytoczenia są tu fragmenty wniosków zespołu monitorującego finansowanie kampanii wyborczej prowadzonej w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonymi w 2005 r.

„Zespół monitorujący pozytywnie ocenia powierzenie funkcji kontroli finansowania kampanii wyborczej Państwowej Komisji Wyborczej — organowi, którego profesjonalizm, a zarazem apolityczność nie budzi wątpliwości. Obserwacje poczynione w trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej 2005 r. i analiza kampanii w roku 2000, pozwalają na sformułowanie szeregu wniosków związanych z funkcjonowaniem tej ważnej instytucji.

Przede wszystkim — aby kontrola finansowania kampanii wyborczych była efektywna — konieczne jest bardzo poważne wzmocnienie pozycji Państwowej Komisji Wyborczej. Obecne regulacje nakładają na ten organ wielką odpowiedzialność, nie wyposażając jednocześnie w rzeczywistości skuteczne narzędzia działania. Konieczność zapewnienia właściwego wypełniania funkcji kontrolnej nad finansowaniem polityki, obok innych ważnych argumentów, potwierdza postulat umocowania tego organu w Konstytucji RP. Istotną kwestią jest zapewnienie niezależności finansowej i zwiększenie nakładów na rozwój struktury PKW (KBW), która obecnie nie odpowiada ogromowi i wadze postawionych przed nią zadań. [...] Wzmocnienie PKW w strukturze Państwa z pewnością wpłynie na usprawnienie jej relacji z innymi organami państwowymi, których pomoc w kontroli finansowania kampanii wyborczych jest niezbędna.”¹

¹ Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych, wyd. Fundacji im. Stefana Batorego i Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2006, str. 98—99.

Kontrola finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w latach 2000—2005 w ujęciu statystycznym

I. Partie polityczne

Tabela 1. Sprawozdania roczne o źródłach pozyskania środków finansowych przez partie polityczne i Fundusz Wyborczy
(art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych)

część I

Rok sprawozdawczy	Liczba partii politycznych wg wpisu do ewidencji na koniec roku sprawozdawczego	Liczba sprawozdań złożonych		Liczba partii które nie złożyły sprawozdań	Postanowienia PKW w sprawie sprawozdań			
		w ustawowym terminie	po upływie ustawowego terminu		Liczba podjętych uchwał	sprawozdania przyjęte bez zastrzeżeń	sprawozdania przyjęte ze wskazaniem uchybień	sprawozdania odrzucone
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2001	87	47	4	36	51	16	—	35
2002	73	58	7	11	65	38	13	14
2003	87	59	1	29	60	43	5	12
2004	91	76	3	16	79	64	8	7
2005	88	70	7	12	77	49	12	16

część II

Rok sprawozdawczy	Sprawozdania odrzucone przez PKW	Skargi do SN na postanowienia PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania			Liczba wniosków do Sądu o wykreślenie partii z ewidencji (art. 38c)
		Liczba wniesionych skarg	z tego		
			oddalonych	uznanych za zasadne	
1	2	3	4	5	6
2001	35	11	11	—	32
2002	14	6	5	1	13
2003	12	7	7	—	19
2004	7	3	3	—	13
2005	16	10	10	—	17

Tabela 2. Informacje finansowe o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (art. 34 ust. 1 ustawy o partiach politycznych)

Rok sprawozdawczy	Liczba partii otrzymujących subwencje	Postanowienia PKW w sprawie informacji finansowej			
		Liczba podjętych uchwał	Informacje przyjęte bez zastrzeżeń	Informacje przyjęte ze wskazaniem uchybień	Informacje odrzucone
1	2	3	4	5	6
2001	0	—	—	—	—
2002	10	10	8	2	—
2003	10	10	6	4	—
2004	7	7	4	3	—
2005	6	6	4	2	—

II. Kampanie wyborcze

Tabela 3. Sprawozdania komitetów wyborczych o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach komitetu na cele wyborcze.
część I

Rodzaj wyborów	Liczba komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach	Postanowienia PKW w sprawie sprawozdań			
		ogółem podjętych uchwał	w tym sprawozdania		
			przyjęte bez zastrzeżeń	przyjęte ze wskazaniem uchybień	odrzucone
1	2	3	4	5	6
Wybory Prezydenta RP w 2000 r.	21	21	0	—	21
Wybory do Sejmu i do Senatu w 2001 r.	97	93	35	39	19
Wybory samorządowe w 2002 r.	35	30	6	12	12
Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r.	31	30	27	1	2
Wybory Prezydenta RP w 2005 r.	26	25	14	—	11
Wybory do Sejmu i do Senatu w 2005 r.	128	126	99	13	14

część II

Rodzaj wyborów	Sprawozdania odrzucone przez PKW	Skargi do SN na postanowienia PKW o odrzuceniu sprawozdania			Liczba komitetów, które nie złożyły sprawozdań
		liczba wniesionych skarg	w tym:		
			uznanych za zasadne	oddalonych	
1	2	3	4	5	6
Wybory Prezydenta RP w 2000 r.	21	15	0	15	0
Wybory do Sejmu i do Senatu w 2001 r.	19	13	0	13	4
Wybory samorządowe w 2002 r.	12	4	1	3	5
Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r.	2	2	1	1	1
Wybory Prezydenta RP w 2005 r.	11	5	0	5	1
Wybory do Sejmu i do Senatu w 2005 r.	14	7	0	7	2

Wyjaśnienia do tabeli 1 i 2

Kontrola finansowania partii politycznych jest prowadzona na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 127, poz. 1089, z 2003 r. Nr 57, poz. 507, z 2004 r. Nr 25, poz. 219 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 167, poz. 1398 i Nr 266, poz. 2236).

Nowe zasady finansowania partii oraz ustanowienie właściwości Państwowej Komisji Wyborczej do kontroli finansowej partii obowiązują od 31 maja 2001 r., w związku z wejściem w życie art. 238 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz. U. Nr 46, poz. 499), nowelizującego przepisy ustawy o partiach politycznych. Jedynie przepisy art. 24 ust. 3—5 ustawy o partiach politycznych o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej oraz pozyskiwania dochodów z posiadanego majątku weszły w życie z dniem 1 listopada 2002 r.

Dane zamieszczone w tabeli 1 i 2 pochodzą z dokumentów Państwowej Komisji Wyborczej, tj. uchwał podjętych w sprawie sprawozdań i informacji finansowych, których podsumowaniem są komunikaty publikowane w Dz. Urz. RP „Monitor Polski”.

Wykaz partii politycznych objętych obowiązkiem złożenia sprawozdania ustala się według stanu na dzień 31 grudnia roku sprawozdawczego, na podstawie ewidencji partii politycznych, prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Liczba partii wg wpisu do ewidencji jest podana w tabeli 1 (część I — kol. 2).

W ogólnej liczbie składanych sprawozdań odnotowuje się corocznie pewną liczbę sprawozdań, które pochodzą od partii wykreślonych w roku sprawozdawczym z ewidencji lub postawionych w stan likwidacji. W związku z tym, suma sprawozdań złożonych

w ustawowym terminie (tab. 1, część I — kol. 3) i po jego upływie (tab. 1, część I — kol. 4) oraz niezłożonych (tab. 1, część I — kol. 5) może być wyższa niż wynikałoby to z liczby partii wpisanych do ewidencji (tab. 1, część I — kol. 2).

Wszystkie złożone sprawozdania podlegają rozpatrzeniu przez Państwową Komisję Wyborczą. W zakresie określonym ustawą podejmowana jest uchwała o przyjęciu, bądź odrzuceniu sprawozdania. Począwszy od 2002 r., w związku z ustaleniem nowego brzmienia art. 38a ustawy o partiach politycznych (przez art. 2 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw — Dz. U. Nr 127, poz. 1089), sprawozdanie może być przyjęte ze wskazaniem uchybień, jeżeli stwierdzone naruszenie przepisów nie jest wymienione w ustawie jako powód do odrzucenia sprawozdania.

Na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania, partia ma prawo wnieść skargę do Sądu Najwyższego. W razie uznania skargi za zasadną (a taki przypadek miał miejsce w odniesieniu do postanowienia dotyczącego sprawozdania za 2002 r.), zgodnie z przepisami ustawy PKW podejmuje uchwałę o przyjęciu sprawozdania. Ten przypadek uwzględniony jest w liczbie sprawozdań przyjętych bez zastrzeżeń (tab. 1, część I — kol. 7).

Krótkiego wyjaśnienia wymagają dane zamieszczone w tabeli 1, część II — kol. 6. Liczba wniosków kierowanych do Sądu o wykreślenie partii z ewidencji za niezłożenie sprawozdania w ustawowym terminie powinna odpowiadać sumie z tab. 1, część I — kol. 4 i 5, zgodnie z brzmieniem art. 38c ustawy. W praktyce do Sądu składa się wnioski z pominięciem przypadków partii, co do których postępowanie o wykreślenie wpisu do ewidencji wszczęto wcześniej i nie zostało zakończone lub też np. gdy partia jest w stanie likwidacji wskutek rozwiązania mocą uchwały organu statutowego.

Informacje finansowe o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (tabela 2) złożone zostały po raz pierwszy za 2002 r. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 6 ustawy o partiach politycznych, przysługująca partiom subwencja z tytułu uzyskanego wyniku w wyborach do Sejmu w 2001 r. jest wypłacana począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory.

DZIAŁALNOŚĆ INFORMACYJNA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Prowadzona przez Państwową Komisję Wyborczą w różnych formach działalność informacyjna służy przede wszystkim dwóm podstawowym celom:

- 1) upowszechnieniu wiedzy o przepisach prawa wyborczego, oraz
- 2) gromadzeniu uwag i wniosków z zakresu realizacji polskich ustaw wyborczych (referendalnych) oraz doświadczeń innych państw dla budowy i rozwoju demokratycznych instytucji wyborczych.

Ad. 1). Upowszechnianie wiedzy o przepisach prawa wyborczego polega:

- na budowaniu społecznie akceptowanego wizerunku demokratycznych wyborów przez edukację obywatelską, w ramach której przybliżane są instytucje wyborcze, w tym system organów wyborczych i jego rola w organizacji i przeprowadzeniu wyborów oraz objaśnienia związane z korzystaniem przez obywateli z ich prawa do udziału w głosowaniu (czynnego prawa wyborczego) oraz prawa bycia wybranym (biernego prawa wyborczego);
- na udzielaniu — zgodnie z ustawowym obowiązkiem — wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego realizujących powierzone im zadania wyborcze oraz dla komitetów wyborczych i nadawców radiowych i telewizyjnych. Służą temu zarówno wyjaśnienia w indywidualnych sprawach przedkładanych Państwowej Komisji Wyborczej przez zainteresowanych, jak i wyjaśnienia o charakterze ogólnym wybranych zagadnień prawnych; w tym drugim przypadku są to m. in. wyjaśnienia dotyczące: zasad tworzenia komitetów wyborczych i zgłaszania kandydatów, zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez komitety wyborcze.

W realizacji tego zadania istotną rolę odgrywa publikowanie uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, jej wytycznych i wyjaśnień, informacji i komunikatów oraz opinii na stronie internetowej (www.pkw.gov.pl), co spełnia dodatkowo wymogi ustawy o dostępie do informacji publicznej (Biuletyn Informacji Publicznej). Ponadto, na stronie internetowej publikowane są tłumaczenia aktów i dokumentów międzynarodowych z zakresu prawa wyborczego.

Dużym zainteresowaniem cieszą się też wydawnictwa Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego: periodyczne (seria „Prawo wyborcze”, biuletyn informacyjny „Przegląd Wyborczy”) i okolicznościowe („Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)”, „Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka”). Tego rodzaju opracowania dostarczają zainteresowanym środowiskom społecznym i ośrodkom naukowym bieżącą informację o merytorycznych aspektach z pracy organów wyborczych oraz problemowo ujęte zagadnienia teorii i praktyki wyborczej w ocenie konstytucjonalistów i praktyków — członków organów wyborczych oraz pracowników administracji wyborczej (Krajowego Biura Wyborczego).

Ad. 2). Państwowa Komisja Wyborcza i jej organ wykonawczy — Krajowe Biuro Wyborcze za jedno z najważniejszych swoich zadań przyjmują gromadzenie doświadczeń z praktyki przeprowadzania wyborów i stosowania poszczególnych instytucji wyborczych. Uwagi własne i innych organów wyborczych, a także zgłaszane przez różne środowiska, w tym indywidualnych wyborców uwagi i postulaty stanowią podstawę prowadzonych analiz i źródłowy materiał do zgłaszania wniosków i propozycji legislacyjnych w zakresie prawa wyborczego, przestawianych po kolejnych wyborach najwyższym organom władzy publicznej: Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów w postaci informacji o realizacji przepisów ustaw wyborczych.

Obok tej podstawowej formy realizacji przez Państwową Komisję Wyborczą funkcji sygnalizacyjnej z zakresu prawodawstwa wyborczego, wynikającej z jej ustrojowej pozycji jako najwyższego organu wyborczego, znaczącą rolę odgrywa uczestnictwo w procedurze legislacyjnej w Sejmie i Senacie, poprzez udział w posiedzeniach komisji, podkomisji i zespołach roboczych.

Szczegółowe informacje są zawarte w corocznych opracowaniach o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, udostępnionych na stronie internetowej www.pkw.gov.pl.

Polskie prawo wyborcze i jego stosowanie w praktyce, a zwłaszcza powszechne uznawanie przez opinię międzynarodową wyborów polskich za przeprowadzane uczciwie i przejrzystie, z poszanowaniem demokratycznych standardów powodują zainteresowanie naszymi rozwiązaniami w innych krajach. Sprzyja to nawiązywaniu kontaktów bilateralnych z odpowiednimi władzami wyborczymi państw nie tylko europejskich oraz współpracy z uznanymi instytucjami międzynarodowymi (m.in. z IFES — Międzynarodowa Fundacja dla Systemów Wyborczych z siedzibą w Waszyngtonie czy IDEA — Międzynarodowy Instytut Pomocy Wyborczej z siedzibą w Sztokholmie).

Państwowa Komisja Wyborcza należy do grupy inicjatorów i założycieli Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy, obecnie — Europejskiego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych; przedstawiciel Komisji jest od początku powstania Stowarzyszenia (1991) członkiem Zarządu Stowarzyszenia.

Różnorodność kontaktów i stan realizacji działalności informacyjno-edukacyjnej Państwowej Komisji Wyborczej oraz ważnych wydarzeń prezentuje poniższe Kalendarium z lat 2000—2007.

2000 r.

1. W dniu 18 maja w Warszawie odbyła się zorganizowana przez Państwową Komisję Wyborczą konferencja naukowa poświęcona 10-leciu demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele najwyższych organów państwowych i sądowniczych, posłowie i senatorowie, reprezentanci ośrodków naukowych, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej z okresu ostatnich 10 lat, oraz członkowie innych organów wyborczych — wojewódzcy komisarze wyborczy i zastępcy wojewódzkich komisarzy wyborczych, członkowie wojewódzkich i okręgowych komisji wyborczych, pracownicy Krajowego Biura Wyborczego. Wszyscy uczestnicy otrzymali wydaną z tej okazji okolicznościową publikację *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990—2000)*. Konferencję prowadził prof. dr hab. Leszek Garlicki — sędzia Trybunału Konstytucyjnego.
2. W dniach 9—10 czerwca w Sztokholmie odbyła się Konferencja Nordycka, której uczestnikami byli przedstawiciele państw nadbałtyckich. W konferencji wziął udział na zaprosze-

- nie organizatorów, Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz Wojciech Czaplicki. Wiodącym tematem spotkania była rola organów kierujących wyborami i organizacji pozarządowych rejonu Morza Bałtyckiego. W ramach prezentacji doświadczeń wyborczych referat poświęcony kwestiom organizacji wyborów wygłosił Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki.
3. W dniach 14—16 czerwca odbyła się w Warszawie doroczna Konferencja Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO), której organizatorami było Stowarzyszenie Urzędników Wyborczych, Państwowa Komisja Wyborcza i Międzynarodowa Fundacja dla Systemów Wyborczych (IFES). W konferencji wzięli udział, będący członkami Stowarzyszenia, przedstawiciele organów wyborczych: Albanii, Armenii, Białorusi, Bułgarii, Bośni-Hercegowiny, Chorwacji, Federacji Rosyjskiej, Litwy, Łotwy, Mołdowy, Polski, Słowacji, Ukrainy, Węgier. Uczestniczyli także przedstawiciele organów wyborczych krajów, które nie są członkami Stowarzyszenia: Kazachstanu, Kenii, Kirgistanu, Macedonii, Turcji, Wielkiej Brytanii. W konferencji uczestniczyli także reprezentanci Międzynarodowej Fundacji dla Systemów Wyborczych, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE), Generalnego Stowarzyszenia Parlamentarnego Rady Europy. Konferencję otworzył Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Aleksander Kwaśniewski. Liczny był udział wojewódzkich komisarzy wyborczych, zastępców wojewódzkich komisarzy wyborczych i dyrektorów delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Głównym tematem Konferencji była problematyka stosowania w wyborach nowoczesnych technik elektronicznych; Konferencji towarzyszyła międzynarodowa wystawa sprzętu elektronicznego prezentowanego przez wystawców krajowych i zagranicznych.
 4. Na zaproszenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz i Sekretarz Komisji Kazimierz W. Czaplicki uczestniczyli w dniu 24 lipca w spotkaniu z Kontrolerem Państwowym i Rzecznikiem Praw Obywatelskich Izraela — Elizerem Goldbergiem, poświęconym kontroli finansowania partii politycznych.
 5. W dniach 7—10 grudnia w Banja Vrucica w Bośni-Hercegowinie odbyła się doroczna Konferencja i Sesja Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Bośni i Hercegowiny (AEOBiH). W obradach uczestniczył, na zaproszenie, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, Przewodniczący Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy — Kazimierz W. Czaplicki. Podstawowym tematem konferencji była dyskusja nad kształtem struktur wyborczych w Bośni — Hercegowinie oraz współdziałanie w tym zakresie i wymiana doświadczeń z organami wyborczymi innych krajów, w tym Polski.

2001 r.

1. Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki uczestniczył w dniu 17 maja jako ekspert prawa wyborczego w rozprawie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie dotyczącej odmowy rejestracji Związku Ludności Narodowości Śląskiej. Elementem skargi wniesionej do Trybunału było stosowanie przepisów prawa wyborczego wobec zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych.
2. W dniach 29—31 maja w Centrum Konferencyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej w Warszawie odbyło się seminarium na temat procedur wyborczych, zorganizowane przez OBWE — Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. W przygotowaniach seminarium czynnie współdziałał Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej. W seminarium wzięły udział delegacje

- 52 państw; organizacji międzynarodowych: Rady Europy, International IDEA, International Organisation for Migration, Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju, UNESCO, Narodów Zjednoczonych, Wysokiego Komisarza ONZ dla Praw Człowieka oraz licznych organizacji pozarządowych. W skład delegacji polskiej wchodził przedstawiciel Państwowej Komisji Wyborczej: zastępca przewodniczącego PKW Jan Kacprzak i sekretarz PKW Kazimierz W. Czaplicki).
3. W dniu 30 maja Państwowa Komisja Wyborcza spotkała się, na jego prośbę, z Przewodniczącym Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej A. A. Wieszniakowem. Omówiono współdziałanie między Państwową Komisją Wyborczą a Centralną Komisją Wyborczą FR, w szczególności kierunki wymiany doświadczeń w sferze ustawodawstwa wyborczego w zakresie przejrzystości finansowania kampanii wyborczych.
 4. W dniach 2—6 lipca przebywała w Polsce z wizytą delegacja Rumuńsko-Polskiej Grupy Parlamentarnej z jej Przewodniczącym Senatorem Dionisie Bucurem, który z ramienia partii Demokracji Społecznej Rumunii jest członkiem Centralnego Biura Wyborczego. W dniu 4 lipca odbyło się spotkanie delegacji z Przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynandem Rymarzem i zastępcą Kierownika Krajowego Biura Wyborczego Bohdanem Szcześniakiem.
 5. W dniu 24 lipca Sekretarz Generalny Stowarzyszenia Zoltan Toth w towarzystwie dyrektora Sekretariatu Zsolta Szolnoki i delegata na Białoruś Istvana Kesegi złożyli wizytę Kierownikowi Krajowego Biura Wyborczego Kazimierzowi W. Czaplickiemu. Celem wizyty było omówienie udziału przedstawicieli PKW w misji obserwatorów wyborów prezydenckich na Białorusi. Przyjęto propozycję udziału 2 do 3 ekspertów z Polski w misji obserwatorów na wybory, które przeprowadzone będą w dniu 9 września br. Tego samego dnia Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej Aleksandr Albertowicz Wieszniakow spotkał się z Przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynandem Rymarzem i Sekretarzem Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierzem W. Czaplickim. Tematem rozmów była współpraca Centralnych Komisji Wyborczych oraz prace Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych.
 6. Z inicjatywy IFES w dniu 27 sierpnia złożyła wizytę Państwowej Komisji Wyborczej Pani Valina Sinka Subekti, Posłanka Parlamentu i Członek Komisji Wyborczej Republiki Indonezji. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz zapoznał gościa z prawem i procedurą wyborczą Rzeczypospolitej Polskiej.
 7. W dniu 22 września w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej miało miejsce uroczyste podpisanie „Porozumienia o współpracy między Centralną Komisją Wyborczą Ukrainy i Państwową Komisją Wyborczą Rzeczypospolitej Polskiej”.
 8. W dniach 13—17 października odbyła się w Chorwacji Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy na temat: „Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych w XXI wieku”. W konferencji stronę polską reprezentował Kierownik Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz W. Czaplicki oraz członek honorowy Stowarzyszenia H. Bielski.
 9. W ramach „Porozumienia o współpracy między Centralną Komisją Wyborczą Ukrainy a Państwową Komisją Wyborczą Rzeczypospolitej Polskiej” w dniach 3—6 grudnia przebywała w Polsce delegacja ukraińska. Delegacja, zgodnie z przekazanymi życzeniami, zapoznana została z następującymi tematami: I — Zagadnienia organizacyjno-prawne wyborów i referendów, II — Kampania wyborcza i referendalna, III — Finansowanie kampanii wyborczej i referendalnej. Delegacja przysłuchiwała się obradom Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. oraz złożyła wizytę w Delegaturze Wojewódzkiej Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie. Odbyło się również spotkanie z Przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynandem Rymarzem oraz Kierownikiem Krajowe-

go Biura Wyborczego Kazimierzem W. Czaplickim, na którym omówiono zadania Państwowej Komisji Wyborczej, jej skład oraz organizację terenowych komisji wyborczych i Krajowego Biura Wyborczego.

2002 r.

1. W dniach 4—8 marca odbyła się w Palma de Mallorca (Hiszpania) Pierwsza Europejska Konferencja Organów Wyborczych. Uczestnikami Konferencji byli przedstawiciele organów wyborczych z państw Unii Europejskiej, Komisja Europejska, przedstawiciele państw kandydujących do Unii oraz organizacje międzynarodowe takie jak IDEA International, IFES, Wydział Wyborów ONZ, OBWE — ODIHR, a także Instituto Federal Electoral de Mexico (IFE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación de Mexico, Elections Canada i Stowarzyszenie Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO). Państwową Komisję Wyborczą reprezentowali na Konferencji przewodniczący Komisji sędzia Ferdynand Rymarz i członek Komisji sędzia Stanisław Zabłocki. Przedmiotem Konferencji była problematyka wyborcza w państwach członkowskich Unii, w tym rola Instytucji Europejskich w organizacji i zarządzaniu wyborów, dalsza współpraca i wymiana doświadczeń w tym zakresie.
2. W dniach 30 marca — 2 kwietnia delegacja Państwowej Komisji Wyborczej w składzie: zastępca przewodniczącego Komisji sędzia Stanisław Kosmal, sekretarz Komisji Kazimierz W. Czaplicki oraz dyrektor delegatury KBW w Koninie Anna Deręgowska, na zaproszenie Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy przebywała w Kijowie w celu obserwacji wyborów do Najwyższej Rady Ukrainy, które odbyły się w dniu 1 kwietnia. Delegacja odbyła również spotkanie z Centralną Komisją Wyborczą Ukrainy, zapoznała się z procedurą wyborczą i organizacją wyborów, obserwowała przebieg głosowania.
3. W dniach 26—27 kwietnia odbyła się w Sofii (Bułgaria) konferencja na temat: „Rozwiązywanie polemik wyborczych; autorytet i niezależność sędziów”, zorganizowana przez IFES w Waszyngtonie. W konferencji uczestniczyła delegacja Państwowej Komisji Wyborczej w osobach sędziów Zbigniewa Szonerta i Tadeusza Żyznowskiego. Przedmiotem dyskusji i wymiany doświadczeń była problematyka protestów wyborczych.
4. We wrześniu podpisano w Warszawie „Porozumienie o Współpracy między Centralną Komisją Wyborczą Federacji Rosyjskiej, a Państwową Komisją Wyborczą Rzeczypospolitej Polskiej”.
5. Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki, w charakterze członka Zarządu Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy uczestniczył w dniach 4—6 września w VI Konferencji Między — Amerykańskiej Unii Organów Wyborczych w Asuncion — Paragwaj, Ameryka Południowa. Na Konferencji przedstawił zasady finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz ich kontroli w polskim prawie wyborczym.
6. Problemowi standardów wyborczych poświęcone były dwie konferencje: pierwsza, zorganizowana przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie — Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) w Warszawie, w dniach 17—27 września, oraz druga, zorganizowana przez Stowarzyszenie Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO) w Moskwie, Federacja Rosyjska, w dniach 26—28 września.

2003 r.

1. W dniach 10—12 maja Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki i Romuald Drapiński — Wicedyrektor w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów

- przebywali, na zaproszenie Centralnej Komisji Wyborczej Litwy, na obserwacji referendum w sprawie przystąpienia Litwy do Unii Europejskiej.
2. W dniach 15—18 maja na zaproszenie Departamentu Wyborów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej, delegacja Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w osobach sędziego Stefan Jaworski, sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki i dyrektor delegatury KBW w Warszawie Anna Lubaczewska, przebywała na obserwacji referendum unijnego na Słowacji.
 3. Obserwatorami referendum akcesyjnego przeprowadzonego w dniach 7—8 czerwca w Rzeczypospolitej Polskiej były delegacje organów wyborczych 5 państw: Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Litwy, Łotwy i Słowacji.
 4. Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki uczestniczył w dniach 27 czerwca—3 lipca w rozprawie przed Wielką Izbą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie skargi przeciwko Polsce, w której skarżący — z powodu odmowy zarejestrowania Związku Ludności Narodowości Śląskiej — zarzucają naruszenie prawa do wolności stowarzyszania się w Polsce (sprawa nr 44152/97 Gorzelik i inni przeciwko Polsce).
 6. Pod patronatem Rady Europy w dniach 18—19 września odbyło się w Strasburgu spotkanie ekspertów z 32 państw poświęcone problematyce standardów technicznych głosowania elektronicznego. Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze reprezentował Wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Romuald Drapiński.
 7. W dniach 19—21 września członek Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Stefan Jaworski i zastępca kierownika Krajowego Biura Wyborczego Bohdan Szcześniak przebywali w Republice Łotewskiej na obserwacji referendum w sprawie przystąpienia Łotwy do Unii Europejskiej. Delegacji umożliwiono obserwację głosowania oraz obliczania głosów, wymieniono także doświadczenia z zakresu przepisów prawa referendalnego i wyborczego.
 8. W dniach 28 września—1 października delegacja Państwowej Komisji Wyborczej w składzie sędziego Stanisław Kosmal i sekretarz Komisji Kazimierz Wojciech Czaplicki uczestniczyła w uroczystości obchodów 10-lecia prawa wyborczego w Federacji Rosyjskiej.
 9. W dniach 23—25 października odbyła się w Londynie XII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy. Polskę reprezentował Członek Zarządu Stowarzyszenia, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz W. Czaplicki. Obrady były poświęcone dwóm tematom: „Media a Wybory” oraz „Głosowanie Elektroniczne”.

2004 r.

1. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Ferdynand Rymarz uczestniczył w obserwacji wyborów parlamentarnych w Hiszpanii, które odbyły się 14 marca. W obserwacji wyborów uczestniczyły także delegacje z Francji, Wielkiej Brytanii i państw Ameryki Łacińskiej.
2. Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej sędziowie Stefan Jaworski i Stanisław Kosmal przebywali na obserwacji wyborów prezydenta Rosji przeprowadzonych w dniu 14 marca. Obserwowali oni przebieg głosowania w kilku obwodach (w Moskwie i Zwińogradzie) spotkali się także z komisjami wyborczymi.
3. Wybory do Parlamentu Europejskiego w dniu 13 czerwca obserwowali przedstawiciele Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy oraz Przewodniczący Komisji Wyborczej przy Parlamencie Zjednoczonego Królestwa (Wielkiej Brytanii). Obserwowali oni głosowanie i pracę obwodowych komisji wyborczych w okręgu nr 4, spotkali się z Komisarzem Wyborczym i dyrektorem Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie.

4. W dniach 8—12 lipca gościła w Warszawie 4-osobowa delegacja Trybunału Wyborczego Federalnej Władzy Sądowniczej Meksyku. Celem wizyty było poznanie systemu wyborczego oraz systemu sądownictwa wyborczego w Polsce. Delegacja spotkała się z członkami Państwowej Komisji Wyborczej, złożyła wizytę Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego oraz Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. W dniu 10 lipca na przykładzie pracy Komisarza Wyborczego w Białej Podlaskiej delegacja zapoznała się z pracą i zadaniami komisarzy wyborczych.
5. W dniach 9—11 września Kierownik Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz W. Czaplicki uczestniczył w Konferencji Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy, która odbyła się w Tiranie w Albanii. Współgospodarzem Konferencji obok Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych była Centralna Komisja Wyborcza Albanii. W Konferencji uczestniczyli przedstawiciele 12 państw — członków Stowarzyszenia, ponadto przedstawiciele: Rady Europy, Komisji Europejskiej, OBWE, Międzynarodowego Instytutu Demokracji i Pomocy Wyborczej „IDEA”, Stowarzyszenia Władz Wyborczych Afryki, Komisji Wyborczej przy Parlamencie Wielkiej Brytanii, Komisji Pomocy Wyborczej USA, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Holandii, Hiszpanii, ODIHR, USAID, a także wystawcy sprzętu wyborczego z Europy, USA i Kanady. Głównym tematem plenarnej części obrad była problematyka frekwencji wyborczej, w tym w kontekście uczestnictwa w wyborach młodych wyborców. Omawiano także kwestie prowadzenia badań globalnych nad partiami politycznymi w wyborach oraz doświadczenia z ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego w państwach Europy Centralnej i Wschodniej. W ramach warsztatów problemowych dyskusję nad głosowaniem elektronicznym prowadził Kierownik Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz W. Czaplicki.
6. W dniach 9—12 października na wyborach parlamentarnych na Litwie przebywali Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Stanisław Kosmal oraz dyrektor Zespołu Prezydzialnego Krajowego Biura Wyborczego Marian Dziegielewski. Obserwowali oni głosowanie w obwodach w Wilnie i Trokach. Spotkali się także z Centralną Komisją Wyborczą.
7. W dniach 14—16 października w Meksyku odbył się Drugi Iberoamerykański Kurs Sądownictwa Wyborczego, w którym udział wzięli Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Ferdynand Rymarz i Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki. Organizatorem wizyty był Trybunał Wyborczy Władzy Sądowniczej Meksyku. Głównym tematem obrad była problematyka międzynarodowej współpracy wyborczej i znaczenie wymiaru sprawiedliwości wyborczej dla demokracji. Na tym tle omówiono doświadczenia wymiaru sprawiedliwości wyborczej, w tym udziału czynnika społecznego w kontroli wyborów. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wygłosił problemowe wystąpienie na temat sądownictwa wyborczego w Polsce. Udzielił także na ten temat wywiadu w telewizji i w prasie.
8. W dniu 6 grudnia roboczą wizytę w Państwowej Komisji Wyborczej złożył sędzia Federalnego Trybunału Wyborczego Meksyku J. Orozco.
9. W ramach współdziałania z Europejskim Instytutem na Rzecz Demokracji Przewodniczący sędzia Ferdynand Rymarz i Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej uczestniczyli w spotkaniu z delegacjami instytucji publicznych Tadżykistanu (3 grudnia) i Kirgistanu (15 grudnia) poświęcone problematyce wyborczej.

2005 r.

1. W dniu 11 stycznia w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej odbyło się robocze spotkanie z Przewodniczącym Generalnej Komisji Wyborczej Mongolii, poświęcone omó-

- wieniu zasad prawa wyborczego i organizacji wyborów. Strona mongolska postulowała nawiązanie stałej współpracy i wymiany doświadczeń w tym zakresie.
2. Na zaproszenie Rady Europy — Europejskiej Komisji dla Demokracji Przez Prawo, członek Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Andrzej Kisielewicz uczestniczył w II Konferencji Organów Zarządzających Wyborami, która odbyła się w Strasburgu w dniach 10 i 11 lutego. Tematami konferencji były systemy zarządzania wyborami i frekwencja wyborcza.
 3. W dniu 26 kwietnia sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki uczestniczył w seminarium zorganizowanym przez Instytut Spraw Publicznych, pod hasłem: *Rola jednostek samorządu terytorialnego w aktywizowaniu wyborców*. W wystąpieniu na seminarium przedstawił zasady współpracy organów wyborczych z jednostkami samorządowymi w ramach obecnie obowiązujących przepisów prawa. Wśród założeń i celów seminarium były m. in. propozycje zmian w prawie wyborczym uwzględniające różne inicjatywy na rzecz aktywowania wyborców do udziału w głosowaniu.
 4. W dniach od 2 do 6 maja Krzysztof Lorentz ekspert w Krajowym Biurze Wyborczym uczestniczył na zaproszenie Komisji Wyborczej Wielkiej Brytanii w spotkaniu poświęconym brytyjskiemu systemowi wyborczemu i działaniom zmierzającym do rozwiązania problemu malejącej frekwencji wyborczej, obserwował także przygotowania do wyborów, przebieg głosowania i ustalania wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym Gloucester.
 5. Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki uczestniczył w Konferencji Globalnych Organizacji Wyborczych, która odbyła się w dniach 14—17 września w Siófk na Węgrzech pod auspicjami Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO). Zamierzeniem Konferencji jest działanie na rzecz tworzenia i rozwoju systemu łączności, konsultacji i wymiany doświadczeń między organizacjami i instytucjami wyborczymi. Omówiono ponadto na przykładzie państw europejskich oraz stanu Ohio w USA rozwiązania i doświadczenia w zakresie standardów głosowania elektronicznego. Konferencja uchwaliła „Światowy Dzień Wyborów” (GWE) przypadający w pierwszy czwartek lutego każdego roku.
 6. W dniu 22 listopada Przewodniczący i Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej spotkali się z delegacją organizacji pozarządowych i dziennikarzy z Armenii. Przedstawiono rozwiązania i doświadczenia polskiego prawa wyborczego, w tym zasady stosowania informatyki wyborczej.

2006 r.

1. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia F. Rymarz, członek PKW sędzia S. Jaworski oraz sekretarz Komisji K. Czaplicki na prośbę Fundacji Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej spotkali się w dniach 21 marca i 30 marca z grupą studentów z Ukrainy, Białorusi i i Federacji Rosyjskiej (z obszaru Kaliningradu); spotkanie poświęcone było rozwiązaniom polskiego prawa wyborczego.
2. Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej sędziowie A. Mączyński i T. Żyżnowski na zaproszenie Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy, obserwowali przebieg wyborów deputowanych do Rady Najwyższej Ukrainy i organów władzy lokalnej, które odbyły się w dniu 26 marca. Wizytowali lokale głosowania, zapoznali się ze sposobem wizualizacji wyników głosowania, spotkali się z członkami Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy.
3. Sekretarz PKW uczestniczył w dniach 3 i 4 kwietnia 2006 r. w konferencji naukowej na Uniwersytecie Rzeszowskim, poświęconej systemom wyborczym do parlamentu w wybranych państwach europejskich.

4. W dniach 16—21 kwietnia delegacja Państwowej Komisji Wyborczej w składzie członek Komisji sędzia Andrzej Kisielewicz i sekretarz Komisji Kazimierz W. Czaplicki na zaproszenie Komisarza Wyborczego Królestwa Tajlandii uczestniczyła w obserwacji wyborów do Senatu Tajlandii oraz w seminarium naukowym poświęconym problematyce prawa wyborczego i wymianie doświadczeń praktyki wyborczej. Na seminarium delegacja zaprezentowała polski system wyborczy i jego funkcjonowanie w praktyce.
5. W dniu 11 maja Państwowa Komisja Wyborcza spotkała się z delegacją Trybunału Wyborczego Meksyku, której przewodniczył przewodniczący Trybunału sędzia Castillo.
6. W dniach 22—23 maja Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki oraz wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Krajowego Biura Wyborczego Romuald Drapiński, uczestniczyli w Trzeciej Europejskiej Konferencji Organów Zarządzających Wyborami (EMI) zorganizowanej w Moskwie przez „Komisję Wenecką” Rady Europy we współpracy z Centralną Komisją Wyborczą Federacji Rosyjskiej. Zasadniczym tematem Konferencji była problematyka rozwoju i kodyfikacji międzynarodowych standardów w dziedzinie wyborów. Omówiono i przedyskutowano prawne i praktyczne działania w tym zakresie, w tym w aspekcie utrzymania różnorodności, czy ustanowienia wspólnych standardów. Osobne robocze sesje zostały poświęcone stosowaniu nowych technologii w wyborach oraz problematyce zwiększenia frekwencji wyborczej i skuteczności informacji wyborczej. W przerwie obrad odbyło się spotkanie członków zarządu Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO), na którym zgłoszono propozycję zmiany nazwy Stowarzyszenia na: Europejskie Stowarzyszenie Urzędników Wyborczych oraz ustalono tematykę konferencji Stowarzyszenia — planowanej w sierpniu 2006 r. na Łotwie.
7. W dniu 5 lipca Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki, na prośbę Fundacji Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej, odbył spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych, prasy lokalnej i samorządów Armenii, Mołdowy, Rosji i Ukrainy, poświęcone problematyce prawa i organizacji wyborów samorządowych w Polsce.
8. W dniu 11 lipca na prośbę Europejskiego Instytutu na Rzecz Demokracji, zastępcą przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędzia J. Kacprzak i sekretarz Komisji K. Czaplicki spotkali się z grupą 19 działaczy społecznych z Ukrainy; tematem spotkania była informacja o rozwiązaniach prawa wyborczego w Polsce.
9. W dniu 18 lipca na prośbę ambasady Japonii, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia F. Rymarz i sekretarz PKW K. Czaplicki spotkali się z grupą 14 parlamentarzystów Japonii reprezentujących różne funkcje w parlamencie. Głównym tematem spotkania i rozmów była problematyka prawna i organizacyjna referendów, w tym referendum zatwierdzającego konstytucję oraz referendum unijnego. Szef delegacji parlamentarzystów Taro Nakayama, po powrocie do Japonii przesłał na ręce przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej list z podziękowaniem za spotkanie i przekazanie wyczerpującej informacji i wyjaśnień w tych sprawach.
10. W dniach 31 sierpnia—2 września w Jurmala na Łotwie, odbyła się 15 Jubileuszowa Konferencja Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Europy (ACEEEO), w której uczestniczył sekretarz PKW, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego K. Czaplicki. Zgromadzenie przyjęło nowy statut Stowarzyszenia oraz uznało potrzebę wdrażania, tam gdzie jest to właściwe, zaleceń zawartych w Prawnych, Technicznych i Proceduralnych Standardach Ogólnonarodowego Referendum.
11. Wybory w dniu 12 listopada do organów jednostek samorządu terytorialnego obserwowali przedstawiciele centralnych komisji wyborczych Litwy, Łotwy i Ukrainy. Państwowa Komisja Wyborcza odbyła ponadto spotkanie z tymi delegacjami poświęcone wymianie spostrzeżeń i doświadczeń wyborczych.

12. W dniu 23 listopada na prośbę Fundacji Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej członek PKW sędzia S. Jaworski i sekretarz PKW Kazimierz W. Czaplicki spotkali się z 10-osobową delegacją organizacji pozarządowych z Armenii. Omówili problematykę prawa wyborczego w Polsce, zwłaszcza w aspekcie przygotowania i przeprowadzania wyborów.

2007 r.

1. W dniu 24 stycznia, na prośbę Europejskiego Instytutu na rzecz Demokracji, członek Państwowej Komisji Wyborczej Stefan Jaworski i sekretarz Komisji Kazimierz W. Czaplicki spotkali się z grupą przedstawicieli Prezydenckiej Administracji Kirgistanu. Tematem spotkania były polskie doświadczenia z zakresu organizacji i przeprowadzania wyborów i referendum.
2. Na zaproszenie Centralnej Komisji Republiki Litwy członek Państwowej Komisji Wyborczej Andrzej Mączyński oraz dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz uczestniczyli w obserwacji wyborów samorządowych na Litwie, które odbyły się w dniu 25 lutego. Byli obecni w kilku obwodach głosowania, spotkali się z Centralną Komisją Wyborczą Litwy, zostali również przyjęci przez wicemarszałka Sejmu i preza Trybunału Konstytucyjnego Litwy.
3. W dniach 26—27 marca na Uniwersytecie Rzeszowskim zorganizowana została z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej międzynarodowa konferencja naukowa na temat: „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu”. Otwarcia konferencji dokonał przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz, zaś wystąpienie wprowadzające poświęcone tej problematyce wygłosił sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki. Wystąpienia dotyczące możliwych sposobów głosowania przedstawili: prof. dr hab. Stanisław Gebethner — w zakresie głosowania poza granicami kraju; prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki — w zakresie głosowania przez pełnomocnika; prof. dr hab. Jan Filip (Czechy) — w zakresie głosowania korespondencyjnego i przez pocztę; dr Artur Preisner i dr Ryszard Balicki w zakresie głosowania elektronicznego (E-voting).
4. Członek Państwowej Komisji Wyborczej Andrzej Mączyński i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki uczestniczyli w dniach 18—19 maja w Bydgoszczy w Międzynarodowej Konferencji pod hasłem: „Przemiany prawa wyborczego — doświadczenia nowych demokracji.”. Jej organizatorami były: Wydział Administracji i Stosunków Międzynarodowych Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu — przy współudziale: Uniwersytetu S. Masaryka w Brnie (Czechy), Uniwersytetu Comeniusa w Bratysławie (Słowacja) i Uniwersytetu w Tarnopolu (Ukraina). Na Konferencji przedstawione zostały referaty na temat przemian normatywnych i doświadczeń praktyki prawa wyborczego czeskiego, słowackiego, ukraińskiego. Omówiono także przekształcenia prawa wyborczego w Polsce, w tym także w zakresie problematyki szczegółowej: blokowania list, korupcji wyborczej, finansowania kampanii wyborczej partii politycznych ze środków pochodzących z działalności gospodarczej, dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa politycznego.
5. W dniu 12 czerwca, na prośbę ambasady Królestwa Danii, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz i sekretarz Komisji Kazimierz W. Czaplicki, spotkali się z I Sekretarzem Ambasady Panią Lise Hansen. Spotkanie było poświęcone przekazaniu informacji o polskim prawie wyborczym, podniesiono także kwestię regulacji prawnych dotyczących międzynarodowych obserwatorów wyborczych.

CZĘŚĆ CZWARTA

WYBRANE DOKUMENTY WYBORCZE

OBWIESZCZENIE
Państwowej Komisji Wyborczej
z dnia 10 grudnia 1990 r.

o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie art.70 ust.3 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej /Dz.U.Nr 67,poz.398 i Nr 79,poz.465/ Państwowa Komisja Wyborcza podaje do wiadomości publicznej wyniki ponownego głosowania i wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

I.

Ponowne głosowanie przeprowadzono w dniu 9 grudnia 1990 r. na terytorium kraju.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie protokołów zbiorczych wyników głosowania, otrzymanych od wszystkich wojewódzkich komisji wyborczych, ustaliła następujące wyniki ponownego głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

- | | | |
|---|------------|--|
| a) głosowanie przeprowadzono w | 22.236 | obwodach głosowania |
| b) uprawnionych do głosowania było | 27.436.078 | wyborców |
| c) w głosowaniu wzięło udział | 14.650.037 | wyborców |
| d) głosów ważnych oddano | 14.305.794 | |
| e) głosów nieważnych oddano | 344.243 | |
| f) poszczególni kandydaci uzyskali następującą liczbę ważnych głosów: | | |
| 1. TYMIŃSKI Stanisław | 3.683.098 | głosów, tj. 25,75 % ogółu liczby
głosów ważnych |
| 2. WAŁĘSA Lech | 10.622.696 | głosów, tj. 74,25 % ogółu liczby
głosów ważnych |

- 2 -

Zgodnie z art.70 ust.2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za wybranego uważa się kandydata na Prezydenta, który otrzymał największą liczbę ważnych głosów.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, iż spośród dwóch kandydatów na Prezydenta największą liczbę ważnych głosów otrzymał i

został wybrany
Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej

WAŁĘSA Lech

III.

Zestawienie zbiorczych wyników ponownego głosowania w województwach na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowi załącznik do niniejszego obwieszczenia.



Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Andrzej Zoll
Andrzej Zoll

**OBWIESZCZENIE
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 20 listopada 1995 r.

**o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
w drugiej turze głosowania, przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 r.**

Na podstawie art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398 i Nr 79, poz. 465, z 1993 r. Nr 45, poz. 205 oraz z 1995 r. Nr 95, poz. 472) Państwowa Komisja Wyborcza podaje do wiadomości publicznej wyniki głosowania i wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania, przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 r.

I.

Drugą turę głosowania przeprowadzono, zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398 i Nr 79, poz. 465, z 1993 r. Nr 45, poz. 205 i z 1995 r. Nr 95, poz. 472), tylko na terytorium kraju.

II.

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie protokołów zbiorczych wyników drugiej tury głosowania, otrzymanych od wszystkich wojewódzkich komisji wyborczych, ustaliła następujące wyniki drugiej tury głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

a) głosowanie przeprowadzono w	22 472	obwodach głosowania,
b) uprawnionych do głosowania było	28 062 409	wyborców,
c) w głosowaniu wzięło udział	19 146 496	wyborców,
d) głosów nieważnych oddano	383 881	
e) głosów ważnych oddano	18 762 615	

f) poszczególni kandydaci uzyskali następującą liczbę ważnych głosów:

1) KWAŚNIEWSKI Aleksander	9 704 439	głosów, tj. 51.72% liczby głosów ważnych,
2) WAŁĘSA Lech	9 058 176	głosów, tj. 48.28% liczby głosów ważnych.

- 2 -

III.

Komisja stwierdziła, iż spośród dwóch kandydatów na Prezydenta większą liczbę ważnych głosów uzyskał i - stosownie do art. 8b ust. 3 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - został wybrany w dniu 19 listopada 1995 r.

Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej

KWAŚNIEWSKI Aleksander

IV.

Zestawienia zbiorczych wyników drugiej tury głosowania w województwach na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowią załączniki nr 1 i 2 do niniejszego obwieszczenia.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Łączkowski

W. Łączkowski

Zastępcy Przewodniczącego

Stanisław Kosmal

Stanisław Kosmal

Andrzej Wróblewski

Andrzej Wróblewski

Członkowie

Stefan Jaworski

Stefan Jaworski

Jan Kacprzak

Jan Kacprzak

Ferdynand Rymarz

Ferdynand Rymarz

Zbigniew Szonert

Zbigniew Szonert

Stanisław Zabłocki

Stanisław Zabłocki

Tadeusz Żyznowski

Tadeusz Żyznowski



OBWIESZCZENIE
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 9 października 2000 r.

o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
zarządzonych na dzień 8 października 2000 r.

Na podstawie art. 69 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544) Państwowa Komisja Wyborcza podaje do wiadomości publicznej wyniki głosowania i wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 8 października 2000 r.

I

1. Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie protokołów zbiorczych wyników głosowania, otrzymanych od wszystkich okręgowych komisji wyborczych, ustaliła następujące wyniki głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

a) liczba obwodów głosowania	24 681
b) liczba uprawnionych do głosowania	29 122 304
c) liczba wyborców, którym wydano karty do głosowania	17 798 791
d) liczba oddanych głosów	17 789 231
e) liczba głosów nieważnych	190 312
f) liczba głosów ważnych	17 598 919

g) poszczególni kandydaci otrzymali następującą liczbę ważnych głosów

1) Grabowski Dariusz Maciej	89 002	głosy, tj.	0,51%	ważnych głosów,
2) Ikonowicz Piotr	38 672	głosy, tj.	0,22%	ważnych głosów,
3) Kalinowski Jarosław	1 047 949	głosów, tj.	5,95%	ważnych głosów,
4) Korwin-Mikke Janusz	252 499	głosów, tj.	1,43%	ważnych głosów,
5) Krzaklewski Marian	2 739 621	głosów, tj.	15,57%	ważnych głosów,
6) Kwaśniewski Aleksander	9 485 224	głosy, tj.	53,90%	ważnych głosów,
7) Lepper Andrzej	537 570	głosów, tj.	3,05%	ważnych głosów,
8) Łopuszański Jan	139 682	głosy, tj.	0,79%	ważnych głosów,
9) Olechowski Andrzej Marian	3 044 141	głosów, tj.	17,30%	ważnych głosów,
10) Pawłowski Bogdan	17 164	głosy, tj.	0,10%	ważnych głosów,
11) Wałęsa Lech	178 590	głosów, tj.	1,01%	ważnych głosów,
12) Wilecki Tadeusz Adam	28 805	głosów, tj.	0,16%	ważnych głosów,

2. Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że liczba stanowiąca więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, wymaganych dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynosi **8 799 460**.

II

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, iż spośród dwunastu kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej więcej niż połowę ważnie oddanych głosów otrzymał i stosownie do art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej
został wybrany

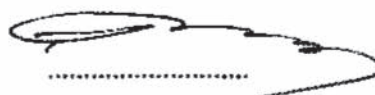
Kwaśniewski Aleksander

III

Zestawienia zbiorczych wyników głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustalonych przez poszczególne okręgowe komisje wyborcze, stanowią załączniki nr 1 i 2 do niniejszego obwieszczenia.

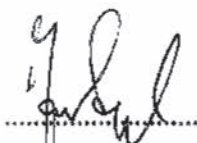
*Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej*

Ferdynand Rymarz



*Zastępcy Przewodniczącego
Państwowej Komisji Wyborczej*

Jan Kacprzak

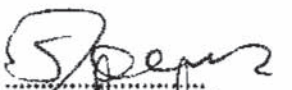


Stanisław Kosmal

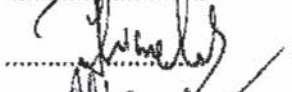


*Członkowie
Państwowej Komisji Wyborczej*

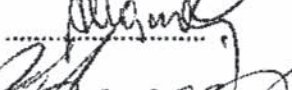
Stefan Jaworski



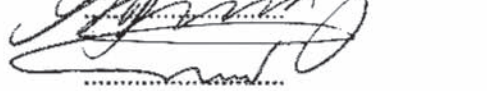
Andrzej Kisielewicz



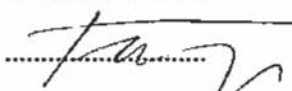
Andrzej Mączyński



Zbigniew Szonert



Stanisław Zabłocki



Tadeusz Żyznowski



**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 9 października 2000 r.**

w sprawie stwierdzenia wyniku wyborów
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544) Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że w głosowaniu przeprowadzonym w dniu 8 października 2000 r., spośród 12 kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej więcej niż połowę ważnie oddanych głosów otrzymał i - stosownie do art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej -

Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej

został wybrany

ALEKSANDER KWAŚNIEWSKI

*Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej*

Ferdynand Rymarz

*Zastępcy Przewodniczącego
Państwowej Komisji Wyborczej*

Jan Kacprzak

Stanisław Kosmal

*Członkowie
Państwowej Komisji Wyborczej*

Stefan Jaworski

Andrzej Kisielewicz

Andrzej Mączyński

Zbigniew Szonert

Stanisław Zabłocki

Tadeusz Żyznowski



(Handwritten signatures of the President of the Commission and its Vice-Chairmen)

(Handwritten signatures of the Commission members)

**OBWIESZCZENIE
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 24 października 2005 r.

o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 z późn. zm.¹⁾) Państwowa Komisja Wyborcza podaje do wiadomości publicznej wyniki ponownego głosowania i wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

I

Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie protokołów zbiorczych wyników głosowania, otrzymanych od wszystkich okręgowych komisji wyborczych, ustaliła następujące wyniki ponownego głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

- a) głosowanie przeprowadzono w **25 166** obwodach głosowania,
- b) uprawnionych do głosowania było **30 279 209** wyborców,
- c) w głosowaniu wzięło udział **15 439 684** wyborców,
- d) frekwencja wyniosła **50,99 %**
- e) głosów nieważnych oddano **155 233**,
- f) głosów ważnych oddano **15 279 787**,
- g) poszczególni kandydaci uzyskali następujące liczby ważnych głosów:

- 1) **KACZYŃSKI Lech Aleksander** **8 257 468** głosów, tj. **54,04 %** liczby głosów ważnych,
- 2) **TUSK Donald Franciszek** **7 022 319** głosów, tj. **45,96 %** liczby głosów ważnych.

II

Komisja stwierdziła, iż w ponownym głosowaniu przeprowadzonym w dniu 23 października 2005 r. , spośród dwóch kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej więcej głosów otrzymał i - stosownie do art. 127 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej -

Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany KACZYŃSKI Lech Aleksander

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271, z 2003r. Nr 57, poz. 507 i Nr 130, poz. 1188 oraz z 2004 r. Nr 25, poz. 219.

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
z dnia 24 października 2005 r.**

w sprawie stwierdzenia wyniku wyborów
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 z późn. zm.) Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że w ponownym głosowaniu przeprowadzonym w dniu 23 października 2005 r., spośród dwóch kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej więcej głosów otrzymał i – stosownie do art. 127 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej –

**Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej
został wybrany
LECH ALEKSANDER KACZYŃSKI**

Przewodniczący

Państwowej Komisji Wyborczej

Ferdynand Rymarz

Zastępcy Przewodniczącego

Państwowej Komisji Wyborczej

Jan Kacprzak

Stanisław Kosmal

Członkowie

Państwowej Komisji Wyborczej

Stefan Jaworski

Andrzej Kisielewicz

Andrzej Mączyński

Antoni Włodzimierz Rymś

Stanisław Zabłocki

Tadeusz Żyznowski



Handwritten signatures of the members of the State Election Commission, including the President and members, with dotted lines indicating the positions.

CZĘŚĆ PIĄTA

SKŁADY PERSONALNE ORGANÓW WYBORCZYCH

1. PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA



*Siedzą od lewej: Jan Kacprzak — zastępca przewodniczącego PKW,
Ferdynand Rymarz — przewodniczący PKW,
Kazimierz W. Czaplicki — sekretarz PKW,
Stanisław Kosmal — zastępca przewodniczącego PKW.*

*Stoją od lewej: Stanisław Zabłocki, Andrzej Mączyński, Andrzej Kisielewicz, Włodzimierz Rymś,
Tadeusz Żyznowski, Stefan Jaworski — członkowie PKW.*



Ferdynand Adam Rymarz — przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. Urodził się 23 marca 1940 roku w Strzyżewicach; mieszkaniec Lublina. Żona Maria — radca prawny; synowie: Rafał (ur. 1969) — adwokat; Daniel (ur. 1974) — ekonomista.

Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie (1967); aplikacja prokuratorska (1967—69), asesor prokuratury (1970); podprokurator Prokuratury Rejonowej dla m. Lublina (1970—73). Bezpartyjny.

Radca prawny Wojewódzkiej Federacji Sportu w Lublinie i innych klubów sportowych (1974—76).

Adwokat Izby Adwokackiej w Lublinie (1976—1990). Członek władz korporacyjnych m. in.: członek Naczelnej Rady Adwokackiej w Warszawie (1983—85) — zrezygnował z członkostwa po wymuszonym przez ówczesne władze ustąpieniu prezes NRA — adw. Marii Budzanowskiej; sekretarz Okręgowej Rady Adwokackiej w Lublinie (1989—90). Za działalność w samorządzie adwokackim odznaczony Brązowym (1980) i Złotym Krzyżem Zasługi (1988); Złotą odznaką adwokatury (1984) oraz odznaką „Adwokatura Zasłużonym” (2003).

Po transformacji ustrojowej wraca w 1990 r. do prokuratury. Zastępca Prokuratora Wojewódzkiego w Lublinie (1990—92). Doradca Ministra Sprawiedliwości — Prokuratora Generalnego (1992); zastępca Prokuratora Generalnego RP (1992—93). Od 1990 r. członek Stowarzyszenia Polskich Prawników Katolickich.

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie (19.02.1993—9.02.2001). Na zakończenie kadencji sędziego odznaczony Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.

Członek Państwowej Komisji Wyborczej od 1.01.1994 r.; od 1988 r. przewodniczący. Funkcję tę pełnił do 19 lutego 2001, do chwili upływu kadencji sędziego TK. Dnia 15.06.2001 r., jako sędzia TK w stanie spoczynku, ponownie powołany na członka PKW i po raz drugi wybrany przewodniczącym.

Publikacje: kilkadziesiąt artykułów z kryminalistyki, prawa procesowego i ustrojowego, prawa konstytucyjnego oraz wyborczego, (współautor książek: *Samorządowe prawo wyborcze — Komentarz* (2006); *Komentarz do referendum lokalnego* (2007) oraz m. in. prac o kontroli finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych publikowanych w „Przeglądzie Sejmowym” 2002, 2004); kilkadziesiąt artykułów z historii adwokatury polskiej drukowanych w latach 1978—90 w miesięczniku „Palestra” oraz w „Słowniku Biograficznym Adwokatów Polskich”, (w tym wyróżniona praca roku pt.: *Adwokatura lubelska w okresie dwudziestolecia międzywojennego (1918—1939)*, „Palestra” Nr 7/1988); kilkadziesiąt prac z historii regionalnej Lubelszczyzny, w tym siedmiu książek autorskich lub współautorskich; prace redakcyjne.

Zainteresowania: muzyka poważna, kontakty z przyrodą, badania historii regionalnej, kolekcjonowanie książek autorstwa Kajetana Koźmiana, jego syna i wnuka.



Jan Kacprzak — zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

Urodził się 18 sierpnia 1941 roku w Białobrzegach. W 1964 roku ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Od ukończenia studiów cały czas pracuje w sądownictwie — kolejno jako: aplikant sądowy (1964), asesor sądowy (1966), sędzia i prezes sądu powiatowego (1968), sędzia i wiceprezes sądu wojewódzkiego (1975), sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego (1985).

Aplikację sądową odbywał w okręgu Sądu Wojewódzkiego dla województwa warszawskiego w latach 1964—1966. Po zdaniu egzaminu sędziowskiego w październiku 1966 r. orzekał w Sądzie Powiatowym w Pułtusku, najpierw jako asesor sądowy a od maja 1968 r. jako sędzia Sądu Powiatowego. W okresie od października 1968 do października 1973 roku prezes Sądu Powiatowego w Makowie Mazowieckim, gdzie orzekał przede wszystkim w sprawach cywilnych. Od października 1973 do maja 1975 roku prezes Sądu Powiatowego w Grójcu i jednocześnie przewodniczący Wydziału Cywilnego tego Sądu. Od maja 1975 do września 1985 roku wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Płocku — pełnił funkcję przewodniczącego Wydziału Cywilnego tego Sądu oraz sprawował nadzór administracyjny nad działalnością sądów rejonowych w sprawach cywilnych, komorników sądowych oraz Państwowych Biur Notarialnych w okręgu tego Sądu. Od września 1985 roku sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym od października 1995 roku dyrektor Biura Orzecznictwa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W latach 1992—1994 był członkiem zespołu do przygotowania projektów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i aktów wykonawczych do tej ustawy, powołanego przez Prezesa NIK. W latach 1998—2002 wchodził w skład zespołu do przygotowania projektów ustaw i aktów wykonawczych dotyczących reorganizacji sądownictwa administracyjnego, powołanego przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W marcu 2003 r. został pełnomocnikiem do zorganizowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i od stycznia 2004 r. do 12 lutego 2006 r. pełnił obowiązki prezesa tego Sądu.

Orzeka w Izbie Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Członek Państwowej Komisji Wyborczej od października 1990 r., zastępca przewodniczącego od sierpnia 2000 r.

Wykładowca na Podyplomowym Studium Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego na Uniwersytecie Warszawskim.

Odnznaczony Srebrnym i Złotym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski.



Stanisław Kosmal — zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

Urodzony 20 listopada 1944 r. w m. Rogów (woj. świętokrzyskie). Mieszkaniec Warszawy. Żona Zdzisława z zawodu ekonomista, syn Robert ur. w 1977 z zawodu ekonomista, córka Joanna ur. w 1975 r. z zawodu prawnik.

Absolwent Wydział Prawa Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu (1966 r.). Po skończeniu studiów aplikacja sądowa (1966—1968) w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Kielcach. Od listopada 1968 r. asesor w Sądzie Powiatowym w Końskich. W 1971 r. powołany do zawodowej służby wojskowej i wyznaczony na stanowisko sędziego w Wojskowym Sądzie Garnizonowym w Zielonej Górze. W 1976 r. wyznaczony na stanowisko sędziego w Biurze Nadzoru Pozainstancyjnego przy Izbie Wojskowej Sądu Najwyższego. W 1982 r. powołany na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Wojskowej, gdzie od 1990 do 2003 r. pełnił obowiązki Zastępcy Prezesa tej Izby.

W 2003 r. zwolniony z zawodowej służby wojskowej i od tego czasu jako sędzia Sądu Najwyższego w Izbie Wojskowej pełni obowiązki Przewodniczącego Wydziału w tej Izbie.

W 1990 r. powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej, w której pracach uczestniczy do dnia dzisiejszego na stanowisku Zastępcy Przewodniczącego.

Poza pracą zawodową interesuje się historią lotnictwa polskiego i pracuje na działce ogrodniczej. Na urloпах stara się poznać inne kraje.

Odznaczony: Oficerskim (2000) i Kawalerskim (1990) Krzyżem Orderu Odrodzenia Polski, Złotym (1983) i Srebrnym (1978) Krzyżem Zasługi oraz licznymi medalami resortu Ministerstwa Obrony Narodowej.



**Stefan Jan Jaworski — członek Państwowej Komisji
Wyborczej**

Urodzony 9 grudnia 1946 r. w Kamionce. Obecnie mieszka w Warszawie, żonaty — żona Krystyna, czworo dzieci, w tym troje dorosłych, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego z 1969 r., w latach 1969—1971 aplikacja prokuratorska w Prokuraturze Wojewódzkiej w Koszalinie, następnie ponad 20-letnia kariera zawodowa w prokuraturze na stanowiskach od asesora Prokuratury Powiatowej w Bytowie — przez kolejne szczeble w hierarchii prokuratorskiej — do prokuratora Ministerstwa Sprawiedliwości. Od roku 1990 na stanowiskach Prokuratora Wojewódzkiego w Zamościu i Warszawie, naczelnika wydziału organizacyjnego Prokuratury Apelacyjnej w Lublinie, wicedyrektora Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości. Od 1 grudnia 1993 do 30 listopada 2001 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego, od 22 czerwca 1995 r. do chwili obecnej członek Państwowej Komisji Wyborczej, w latach 2002—2007 wykładowca Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Łazarskiego, Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa a obecnie Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, wyborczego i prawa karnego procesowego.

Odnaczony Srebrnym i Złotym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.



**Andrzej Kisielewicz — członek Państwowej Komisji
Wyborczej**

Urodził się 6 stycznia 1949 r. w Leżajsku. W latach 1967—1971 studiował na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Po studiach rozpoczął pracę w Sądzie Wojewódzkim w Rzeszowie jako aplikant sądowy. W 1972 r. przeszedł do pracy w Filii UMCS w Rzeszowie na stanowisko asystenta. W 1973 r. zdał egzamin sędziowski. W 1980 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych w macierzystej uczelni — Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej. Od tej pory pracował w Filii UMCS w Rzeszowie na stanowisku adiunkta. W 1990 r. przeszedł do pracy w administracji rządowej — w pierwszej do Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie na stanowisko dyrektora Urzędu, a w 1992 r. został powołany na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Jesienią 1994 r. został sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Po reformie sądownictwa administracyjnego w 2004 r. powierzono mu funkcje wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i prezesa Izby Gospodarczej tego Sądu. Jest autorem ponad pięćdziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i prawa samorządowego.

Od lipca 2000 r. jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.



Andrzej Stanisław Mączyński — członek Państwowej Komisji Wyborczej

Urodził się 3 lipca 1945 r. w Nowym Sączu, tam ukończył szkołę podstawową (1952—1959) i liceum ogólnokształcące (1959—1963). W latach 1963—1968 był studentem Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Po zdaniu egzaminu magisterskiego w maju 1968 r. został zatrudniony w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Międzynarodowego Prywatnego na tym Wydziale. W latach 1968—1970 odbył aplikację sądową, zakończoną egzaminem sędziowskim zaliczonym w październiku 1970 r. Stopień naukowy doktora nauk prawnych uzyskał w 1974 r., stopień doktora habilitowanego nauk prawnych w 1980 r., a tytuł naukowy profesora nauk prawnych w 1989 r. Od 1996 r. zatrudniony jako profesor zwyczajny i kieruje Katedrą Prawa Prywatnego Międzynarodowego w Uniwersytecie Jagiellońskim.

W latach 1997—2006 był sędzią Trybunału Konstytucyjnego, a od 2001 r. wiceprezesem tego Trybunału.

Jest członkiem korespondentem Polskiej Akademii Umiejętności i członkiem zagranicznym Akademii Prawa Porównawczego, redaktorem naczelnym kwartalnika Prawa Prywatnego oraz członkiem rad programowych kilku czasopism prawnych krajowych i zagranicznych. Ma w swym dorobku ponad 150 publikacji naukowych, dotyczących prawa i postępowania cywilnego, prawa prywatnego międzynarodowego i prawa konstytucyjnego.

W styczniu 1998 r. został powołany do składu Państwowej Komisji Wyborczej.



**Antoni Włodzimierz Rymś — członek Państwowej Komisji
Wyborczej**

Urodził się 5 lipca 1945 r. w Ciechanowie. Studia prawnicze na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego ukończył w 1968 r. Po aplikacji sądowej i zdaniu egzaminu sędziowskiego był asesorem w Sądzie Powiatowym w Lidzbarku Warmińskim, a następnie w Iławie. Nominację na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Iławie otrzymał w 1972 r. W latach 1975—1976 był prezesem Sądu Rejonowego w Iławie. W 1977 został powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Płocku. Przez cały okres pracy orzekał w sprawach cywilnych. W 1981 r. został delegowany do departamentu prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ten okres pracy zawodowej związany był przede wszystkim z działalnością w zakresie tworzenia prawa, ale także z orzekaniem najpierw w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie, a od 1985 r. po powołaniu na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym Sądzie. W okresie pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości zajmował stanowiska specjalisty, naczelnika wydziału, wicedyrektora departamentu, a w latach 1990—1995 dyrektora departamentu prawnego.

W lipcu 1995 r. został powołany na stanowisko wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i kieruje Izbą Ogólnoadministracyjną tego Sądu.

Po przejściu w stan spoczynku sędziego NSA Zbigniewa Szonerta, w 2003 r. został powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej.



Stanisław Zabłocki — członek Państwowej Komisji Wyborczej

Urodził się 5 lipca 1950 r. w Częstochowie. Mieszkaniec podwarszawskich Łomianek. Żona Joanna jest sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Dwoje dorosłych dzieci (córka Anna ukończyła ekonomię, a syn Michał prawo).

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Aplikacja sądowa (1974—1976) i adwokacka (1977—1980). Pracownik naukowy w Instytucie Prawa Karnego UW (1974—1977), następnie adwokat (1980—1990), członek władz korporacyjnych adwokatury warszawskiej, przewodniczący komisji szkolenia Okręgowej Rady Adwokackiej, wybitny obrońca w sprawach karnych; prowadził wykłady dla aplikantów i adwokatów, brał udział w pracach Ośrodka Badawczego Adwokatury przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Postanowieniem Prezydenta RP z 22 lutego 1991 r. powołany na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Przewodniczący V Wydziału Kasacyjnego (1996—2001), a od roku 2001 r. Przewodniczący I Wydziału Zagadnień Prawnych w Izbie Karnej Sądu Najwyższego. Wykłady na seminariach szkoleniowych dla sędziów Sądów Apelacyjnych, sędziów innych sądów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych. W 1996 r. delegowany przez I Prezesa SN, w charakterze eksperta, do prac w komisjach Senatu RP nad kodeksem postępowania karnego. W 1999 r. powołany przez Ministra Sprawiedliwości w skład Komisji ds. nowelizacji procedury karnej, a następnie, w 2000 r. przez Prezydenta RP na członka Zespołu ds. nowelizacji kodyfikacji karnych. W latach 2004—2006 jeden z dwunastu członków Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

Autor 10 książek, 160 artykułów, glos, przeglądów orzecznictwa, recenzji i innego typu prac z zakresu procedury karnej i prawa karnego materialnego. Współredaktor i współautor trzypięciotomowego komentarza do kodeksu postępowania karnego, samodzielny autor komentarzy poświęconych postępowaniu odwoławczemu i kasacyjnemu, współautor „Elementów metodyki pracy sędziego w sprawach karnych”. Od 1991 r. członek kolegiów redakcyjnych „Przeglądu Sądowego” oraz „Palestry”.

Odniesienia: brązowy i srebrny Krzyż Zasługi, Krzyż Kawalerski Orderu Odrodzenia Polski.

Zainteresowania pozazawodowe: historia, w szczególności najnowsza oraz sport.

Hobby: kolekcjonuje stare książki i czasopisma prawnicze.

Sposób spędzania wolnego czasu: tenis (ostatnio, niestety, coraz rzadziej), spacerowanie z ukochanym seterem-gordonem.

Członkiem Państwowej Komisji Wyborczej jest od 5 lipca 1991 roku.



**Tadeusz Żyznowski — członek Państwowej Komisji
Wyborczej**

Członek Państwowej Komisji Wyborczej sędzia w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego. Urodził się dnia 20 października 1937 r. w Kamiance k. Ostrołęki, mieszkaniec Warszawy, żona Marianna lekarz stomatolog, synowie Rafał ur. W 1968 r., Łukasz ur. w 1972 r. Ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w 1961 r., 1962—1964 — aplikacja sądowa, 1964—1965 asesor w Sądzie Rejonowym w Płońsku, 1965—1968 przewodniczący Wydziału Cywilnego Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim, 1968—1970 wizytator w Departamencie Spraw Cywilnych Ministerstwa Sprawiedliwości, 1970—1975 sędzia wojewódzki i wizytator w Sądzie Wojewódzkim dla woj. warszawskiego, 1975—1982 sędzia wizytator w Departamencie Spraw Cywilnych okresowo oddelegowany do orzekania w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, od czerwca 1982 r. sędzia Sądu Najwyższego, od 1987 r. orzekał w Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym RP, a w latach 1990—2001 przewodniczący tej Komisji, od lipca 1991 r. członek Państwowej Komisji Wyborczej. Odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski i innymi odznaczeniami państwowymi oraz resortowymi. Współautor komentarza do kodeksu postępowania cywilnego, wzorów pism procesowych w sprawach cywilnych, gospodarczych i rejestrowych oraz dwóch tomów bibliografii prawa i postępowania cywilnego. Autor publikacji w periodykach prawniczych z zakresu prawa cywilnego oraz prawa własności przemysłowej.



Kazimierz Wojciech Czaplicki — sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej

Urodził się 17 lutego 1945 roku w Wołominie. W 1977 roku ukończył wyższe studia zawodowe na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w zakresie nauk administracyjnych.

Od 1970 do 1977 roku pracował w urzędach administracji publicznej szczebla gminnego i powiatowego. W latach 1977—1989 był zatrudniony w Kancelarii Rady Państwa, początkowo jako specjalista, a następnie jako wicedyrektor Biura Rad Narodowych, zaś od sierpnia 1989 roku do lipca 1991 roku w Kancelarii Prezydenta RP — na stanowisku Szefa Sekretariatu Państwowej Komisji Wyborczej.

11 lipca 1991 roku został powołany przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, na stanowisko Kierownika Krajowego Biura Wyborczego i od tego czasu pełni funkcję Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej

Od początku pracy zawodowej w zakresie jego obowiązków pozostawała problematyka wyborcza i zagadnienia dotyczące funkcjonowania samorządu lokalnego. Uczestniczył — od 1990 roku — w pracach legislacyjnych nad wszystkimi ustawami wyborczymi i referendalnymi; autor projektu samorządowej ordynacji wyborczej (styczeń 1998 r.), który został wykorzystany w poselskiej inicjatywie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Współzałożyciel Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy; od 1998 roku członek Zarządu Stowarzyszenia, a od marca 2000 roku do października 2001 roku — przewodniczący Zarządu.

Współautor komentarza do ustaw Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta „Samorządowe Prawo Wyborcze” oraz komentarza do ustawy o referendum lokalnym.

2. Komisarze wyborczy

<i>Nazwa organu</i>	<i>Właściwość terytorialna</i>	<i>Imię i nazwisko</i>	<i>Data powołania</i>	<i>Data zakończenia kadencji</i>
1	2	3	4	5
Województwo dolnośląskie				
Komisarz Wyborczy we Wrocławiu (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wołowski, wrocławski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Wrocław.</i>	Marian GRUSZCZYŃSKI Prezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Jeleniej Górze	powiaty: <i>bolesławiecki, jeleniogórski, kamiennogórski, lubański, lwówecki, zgorzelecki;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Jelenia Góra.</i>	Dariusz ŁUKASZEWSKI sędzia Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Legnicy	powiaty: <i>głogowski, górowski, jaworski, legnicki, lubiński, polkowicki, złotoryjski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Legnica.</i>	Lech MUŻYŁO sędzia Sądu Okręgowego w Legnicy	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Wałbrzychu	powiaty: <i>dzierżoniowski, kłodzki, świdnicki, wałbrzyski, ząbkowicki.</i>	Jan LINOWSKI sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu (w stanie spoczynku)	18.08.2003	18.08.2008
Województwo kujawsko-pomorskie				
Komisarz Wyborczy w Bydgoszczy (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowo-jewódzkim)	powiaty: <i>bydgoski, inowrocławski, mogileński, nakielski, sępoleński, świecki, tucholski, żniński;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Bydgoszcz.</i>	Wiktor GROMIEC sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku	07.08.2003	07.08.2008

1	2	3	4	5
Komisarz Wyborczy w Toruniu	powiaty: <i>brodnicki, chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, toruński, wąbrzeski</i> ; miasta na prawach powiatów: Grudziądz, Toruń.	Zofia REDZIŃSKA-CZERWIŃSKA sędzia Sądu Okręgowego w Toruniu	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy we Włocławku	powiaty: <i>aleksandrowski, lipnowski, radziejowski, rypiński, włocławski</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Włocławek</i> .	Hanna GŁĘBOWSKA sędzia Sądu Okręgowego we Włocławku (w stanie spoczynku)	18.08.2003	18.08.2008
Województwo lubelskie				
Komisarz Wyborczy w Lublinie (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowojezdowym)	powiaty: <i>kraśnicki, lubartowski, lubelski, łęczyński, opolski, puławski, rycki, świdnicki</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Lublin</i>	Andrzej ŚLASKI sędzia Sądu Apelacyjnego w Lublinie	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Białej Podlaskiej	powiaty: <i>białski, łukowski, parczewski, radzyński</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Biała Podlaska</i> .	Marek WOLSKI sędzia Sądu Apelacyjnego w Lublinie	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Chełmie	powiaty: <i>chełmski, krasnostawski, włodawski</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Chełm</i> .	Kazimierz POSTULSKI sędzia Sądu Apelacyjnego w Lublinie	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Zamościu	powiaty: <i>biłgorajski, hrubieszowski, janowski, tomaszowski, zamojski</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Zamość</i> .	Bohdan TRACZ sędzia Sądu Apelacyjnego w Lublinie	18.08.2003	18.08.2008

1	2	3	4	5
Województwo lubuskie				
Komisarz Wyborczy w Zielonej Górze (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>krośnieński, nowosolski, świebodziński, wschowski, zielonogórski, żagański, żarski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Zielona Góra.</i>	Stefania CIEŚLA-SERŻYSKO sędzia Sądu Okręgowego w Zielonej Górze (w stanie spoczynku)	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Gorzowie Wielkopolskim	powiaty: <i>gorzowski, międzyrzecki, ślubicki, strzelecko-drezdenecki, sulęciński;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Gorzów Wielkopolski.</i>	Krzysztof CIERKOŃSKI sędzia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim	18.08.2003	18.08.2008
Województwo łódzkie				
Komisarz Wyborczy w Łodzi (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki, zgierski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Łódź.</i>	Maciej KRZEMIENIEWSKI Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Łodzi	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Piotrkowie Trybunalskim	powiaty: <i>bełchatowski, opoczyński, piotrkowski, radomszczański, tomaszowski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Piotrków Trybunalski.</i>	Marianna CICHOCKA Prezes Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Sieradzu	powiaty: <i>łaski, pajęczański, poddębicki, sieradzki, wieluński, wieruszowski, zduńskowolski;</i>	Janusz ADAMSKI Prezes Sądu Okręgowego w Sieradzu	18.08.2003	18.08.2008

1	2	3	4	5
Komisarz Wyborczy w Skierniewicach	powiaty: <i>kutnowski, łęczycki, łowicki, rawski, skierniewicki</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Skierniewice</i> .	Antoni HRYNIEWICZ sędzia Sądu Okręgowego w Łodzi	18.08.2003	18.08.2008
Województwo małopolskie				
Komisarz Wyborczy w Krakowie (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowojezdycznym)	powiaty: <i>chrzanowski, krakowski, miechowski, myślenicki, olkuski, oświęcimski, proszowicki, wadowicki, wielicki</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Kraków</i> .	Piotr LECHOWSKI sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Nowym Sączu	powiaty: <i>gorlicki, limanowski, nowosądecki, nowotarski, suski, tatrzański</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Nowy Sącz</i> .	Tadeusz PIESOWICZ sędzia Sądu Okręgowego w Nowym Sączu	12.03.2007	12.03.2012
Komisarz Wyborczy w Tarnowie	powiaty: <i>bocheński, brzeski, dąbrowski, tarnowski</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Tarnów</i> .	Grzegorz KRĘZOŁEK sędzia Sądu Okręgowego w Tarnowie	18.08.2003	18.08.2008
Województwo mazowieckie				
Komisarz Wyborczy w Warszawie (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowojezdycznym)	powiaty: <i>grodziski, legionowski, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>miasto stołeczne Warszawa</i> .	Dorota Jadwiga TYRAŁA sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie	07.05.2007	07.05.2012

1	2	3	4	5
Komisarz Wyborczy w Ciechanowie	powiaty: <i>ciechanowski, mławski, płoński, pułtuski, żuromiński</i>	Andrzej KUBA sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie	16.04.2007	16.04.2012
Komisarz Wyborczy w Ostrołęce	powiaty: <i>makowski, ostrołęcki, ostrowski, przasnyski, wyszkowski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Ostrołęka.</i>	Irena DĄBEK sędzia Sądu Okręgowego w Ostrołęce (w stanie spoczynku)	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Płocku	powiaty: <i>gostyniński, płocki, sierpecki, sochaczewski, żyrardowski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Płock.</i>	Władysław URBAŃSKI sędzia Sądu Okręgowego w Płocku (w stanie spoczynku)	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Radomiu	powiaty: <i>białobrzeski, grójecki, kozienicki, lipski, przysuski, radomski, szydłowiecki, zwoleński;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Radom.</i>	Paweł WAYS sędzia Sądu Okręgowego w Radomiu (w stanie spoczynku)	21.07.2003	21.07.2008
Komisarz Wyborczy w Siedlcach	powiaty: <i>garwoliński, łosicki, miński, siedlecki, sokołowski, węgrowski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Siedlce.</i>	Bogusław DAUTER sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie	18.08.2003	18.08.2008
Województwo opolskie				
Komisarz Wyborczy w Opolu I (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>brzeski, kluczborski, namysłowski, oleski, opolski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Opole.</i>	Ryszard JANOWSKI Prezes Sądu Okręgowego w Opolu	07.08.2003	07.08.2008

1	2	3	4	5
Komisarz Wyborczy w Opolu II	powiaty: <i>głubczycki, kędzierzyńsko-kozielski, krapkowicki, nyski, prudnicki, strzelecki.</i>	Jarosław BENEDYK Wiceprezes Sądu Okręgowego w Opolu	06.01.2006	06.01.2011
Województwo podkarpackie				
Komisarz Wyborczy w Rzeszowie (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowojezdowym)	powiaty: <i>dębicki, leżajski, łańcucki, ropczycko-sędziszowski, rzeszowski, strzyżowski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Rzeszów.</i>	Tomasz SMOLEŃ sędzia Sądu Rejonowego w Rzeszowie	03.03.2007	03.03.2012
Komisarz Wyborczy w Krośnie	powiaty: <i>bieszczadzki, brzozowski, jasielski, krośnieński, leski, sanocki;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Krosno</i>	Zbigniew ŚNIGÓRSKI sędzia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Przemyślu	powiaty: <i>jarosławski, lubaczowski, przemyski, przeworski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Przemyśl</i>	Stanisław ŚLIWA sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu	powiaty: <i>kolbuszowski, mielecki, nizański, stalowowolski, tarnobrzegi;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Tarnobrzeg.</i>	Józef DYL Wiceprezes Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu	18.08.2003	18.08.2008

1	2	3	4	5
województwo podlaskie				
Komisarz Wyborczy w Białymstoku (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>białostocki, bielski, hajnowski, moniecki, siemiatycki</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Białystok</i> .	Jerzy RYPINA sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Łomży	powiaty: <i>grajewski, kolneński, łomżyński, wysokomazowiecki, zambrowski</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Łomża</i> .	Włodzimierz WÓJCICKI sędzia Sądu Okręgowego w Łomży	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Suwałkach	powiaty: <i>augustowski, sejneński, sokólski, suwalski</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Suwałki</i> .	Cezary OLSZEWSKI Prezes Sądu Okręgowego w Suwałkach	18.08.2003	18.08.2008
Województwo pomorskie				
Komisarz Wyborczy w Gdańsku (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>gdański, kartuski, kościerski, kwidzyński, malborski, nowodworski, pucki, starogardzki, sztumski, tczewski, wejherowski</i> ; miasta na prawach powiatów: <i>Gdańsk, Gdynia, Sopot</i> .	Katarzyna JANKÓWSKA-JÓZEFIAK sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Słupsku	powiaty: <i>bytowski, chojnicki, człuchowski, lęborski, słupski</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Słupsk</i> .	Andrzej JASTRZĘBSKI sędzia Sądu Okręgowego w Słupsku	17.02.2007	17.02.2012

1	2	3	4	5
Województwo śląskie				
Komisarz Wyborczy w Katowicach (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>będziński, bieruńsko- -lędziński, gliwicki, mikołowski, raciborski, rybnicki, tarnogórski;</i> miasta na prawach powiatów: <i>Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowi- ce Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze.</i>	Mieczysław BRZDAK sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Bielsku-Białej	powiaty: <i>bielski, cieszyński, pszczyński, wodzisławski, żywiecki;</i> miasta na prawach powiatów: <i>Bielsko-Biała, Jastrzębie Zdrój, Żory.</i>	Ryszard BRYGIER sędzia Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Częstochowie	powiaty: <i>częstochowski, kłobucki, lubliniecki, myszkowski, zawierciański;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Częstochowa.</i>	Edward Zygmunt PRZESŁAŃSKI sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach (w stanie spoczynku)	07.02.2006	07.02.2011
Województwo świętokrzyskie				
Komisarz Wyborczy w Kielcach I (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>jędrzejowski, kielecki, konecki, skarżyski, starachowicki, włoszczowski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Kielce.</i>	Mirosław GAJEK Prezes Sądu Okręgowego w Kielcach	07.08.2003	07.08.2008

1	2	3	4	5
Komisarz Wyborczy w Kielcach II	powiaty: <i>buski, kazimierski, opatowski, ostrowiecki, pińczowski, sandomierski, staszowski.</i>	Andrzej JAGIEŁŁO Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach	18.08.2003	18.08.2008
Województwo warmińsko-mazurskie				
Komisarz Wyborczy w Olsztynie (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>etcki, gizycki, gołdapski, kętrzyński, mrągowski, nidzicki, olecki, olsztyński, piski, szczycieński, węgorzewski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Olsztyn.</i>	Zbigniew PATURALSKI sędzia Sądu Okręgowego w Olsztynie	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Elblągu	powiaty: <i>bartoszycki, braniewski, działdowski, elbląski, iławski, lidzbarski, nowomiejski, ostródzki;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Elbląg.</i>	Andrzej BŁESIŃSKI Wiceprezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie	18.08.2003	18.08.2008
Województwo wielkopolskie				
Komisarz Wyborczy w Poznaniu (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowoje-wódzkim)	powiaty: <i>gnieźnieński, międzychodzki, poznański;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Poznań.</i>	Gabriela GORZAN sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Kaliszu	powiaty: <i>jarociński, kaliski, kępiński, krotoszyński, ostrowski, ostrzeszowski, pleszewski;</i> miasto na prawach powiatu: <i>Kalisz.</i>	Marian RASZEWSKI sędzia Sądu Okręgowego w Kaliszu	18.08.2003	18.08.2008

1	2	3	4	5
Komisarz Wyborczy w Koninie	powiaty: <i>kolski, koniński, stłupecki, średzki, turecki, wrzesiński</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Konin</i> .	Paweł SYPNIEWSKI sędzia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Lesznie	powiaty: <i>gostyński, grodzki, kościański, leszczyński, nowotomyski, rawicki, śremski, wolsztyński</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Leszno</i> .	Mariusz TOMASZEWSKI sędzia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu	18.08.2003	18.08.2008
Komisarz Wyborczy w Pile	powiaty: <i>chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, obornicki, pilski, szamotulski, wągrowiecki, złotowski</i> .	Maria TRZEBNA sędzia Sądu Okręgowego w Poznaniu	18.08.2003	18.08.2008
Województwo zachodniopomorskie				
Komisarz Wyborczy w Szczecinie (właściwy rzeczowo w sprawach o charakterze ogólnowojezdycznym)	powiaty: <i>choszczeński, goleniowski gryficki, gryfiński, kamieński, łobeski, myśliborski, policki, pyrzycki, stargardzki</i> ; miasta na prawach powiatów: <i>Szczecin, Świnoujście</i> .	Marian SZABO sędzia Sądu Okręgowego w Szczecinie (w stanie spoczynku)	07.08.2003	07.08.2008
Komisarz Wyborczy w Koszalinie	powiaty: <i>białogardzki, drawski, kołobrzeski, koszaliński, sławieński, szczeciński, świdwiński, walecki</i> ; miasto na prawach powiatu: <i>Koszalin</i> .	Aleksander NOWIŃSKI sędzia Sądu Okręgowego w Koszalinie	18.08.2003	18.08.2008

3. Krajowe Biuro Wyborcze

Kierownik Krajowego Biura Wyborczego

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej
Kazimierz Wojciech Czaplicki

Dyrektorzy zespołów Krajowego Biura Wyborczego

Zespół Prawny i Organizacji Wyborów

dyrektor Beata Tokaj
wicedyrektor Romuald Drapiński

Zespół Prezydialny

dyrektor Marian Dziegielewski

Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych

dyrektor Krzysztof Lorentz

Zespół Finansowy

dyrektor Agnieszka Gałązka

Dyrektorzy Delegatur Krajowego Biura Wyborczego

Lp.	Delegatura KBW	Imię i nazwisko
1	2	3
Województwo dolnośląskie		
1	Delegatura we Wrocławiu	Barbara PIĄTEK
2	Delegatura w Jeleniej Górze	Janina NOWAKOWSKA
3	Delegatura w Legnicy	Ewa PIETRUSZEWSKA
4	Delegatura w Wałbrzychu	Emilia DORSZ
Województwo kujawsko-pomorskie		
5	Delegatura w Bydgoszczy	Marek KRAWCZAK
6	Delegatura w Toruniu	Sławomir MICHALAK
7	Delegatura we Włocławku	Jacek KRASZEWSKI
Województwo lubelskie		
8	Delegatura w Lublinie	Teresa BICHTA
9	Delegatura w Białej Podlaskiej	Krzysztof SADOWSKI

1	2	3
10	Delegatura w Chełmie	Zdzisław MIKULSKI
11	Delegatura w Zamościu	Anna CHRZAN
Województwo lubuskie		
12	Delegatura w Zielonej Górze	Stanisław BLONKOWSKI
13	Delegatura w Gorzowie Wielkopolskim	Władysława WASILEWICZ
Województwo łódzkie		
14	Delegatura w Łodzi	Grażyna MAJEROWSKA-DUDEK
15	Delegatura w Piotrkowie Trybunalskim	Teresa SĘDERECKA
16	Delegatura w Sieradzu	Adam SOBOLEWSKI
17	Delegatura w Skierniewicach	Wanda LEBIODA
Województwo małopolskie		
18	Delegatura w Krakowie	Zdzisława ROMAŃSKA
19	Delegatura w Nowym Sączu	Janusz BLACHURA
20	Delegatura w Tarnowie	Andrzej CYZ
Województwo mazowieckie		
21	Delegatura w Warszawie	Anna LUBACZEWSKA
22	Delegatura w Ciechanowie	Maria LASOCKA
23	Delegatura w Ostrołęce	Alfred SZPONARSKI
24	Delegatura w Płocku	Krzysztof WAWRO
25	Delegatura w Radomiu	Elżbieta BIAŁKOWSKA
26	Delegatura w Siedlcach	Ryszard KOSIŃSKI
Województwo opolskie		
27	Delegatura w Opolu	Rafał TKACZ

1	2	3
Województwo podkarpackie		
28	Delegatura w Rzeszowie	Roman RYNIEWICZ
29	Delegatura w Krośnie	Leszek BAŁ
30	Delegatura w Przemyślu	Zygmunt LESZCZYŃSKI
31	Delegatura w Tarnobrzegu	Zbigniew KANTOROWICZ
Województwo podlaskie		
32	Delegatura w Białymstoku	Marek RYBNIK
33	Delegatura w Łomży	Antoni DOŁĘGOWSKI
34	Delegatura w Suwałkach	Alicja RYNKIEWICZ-DĄBEK
Województwo pomorskie		
35	Delegatura w Gdańsku	Mirosława TORŁOP
36	Delegatura w Słupsku	Krystyna STANISŁAWSKA
Województwo śląskie		
37	Delegatura w Katowicach	Wojciech LITEWKA
38	Delegatura w Bielsku Białej	Andrzej ADAMEK
39	Delegatura w Częstochowie	Andrzej JEDYK
Województwo świętokrzyskie		
40	Delegatura w Kielcach	Henryk KWIECIEŃ
Województwo warmińsko-mazurskie		
41	Delegatura w Olsztynie	Walery PISKUNOWICZ
42	Delegatura w Elblągu	Adam OKRUCIŃSKI
Województwo wielkopolskie		
43	Delegatura w Poznaniu	Marek PUDLISZAK
44	Delegatura w Kaliszu	Barbara SPIEŻ

1	2	3
45	Delegatura w Koninie	Anna DERĘGOWSKA
46	Delegatura w Lesznie	Czesław JASTRZĘBSKI
47	Delegatura w Pile	Wiktor PAWŁOWSKI
Województwo zachodniopomorskie		
48	Delegatura w Szczecinie	Waldemar GORZYCKI
49	Delegatura w Koszalinie	Maciej SZYMAŃSKI

CZĘŚĆ SZÓSTA

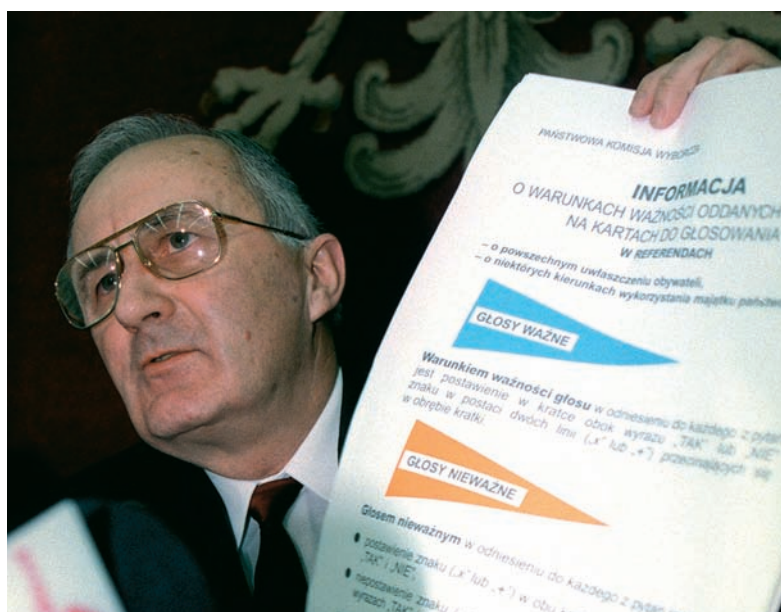
**SERWIS FOTOGRAFICZNY Z WYDARZEŃ WYBORCZYCH
I REFERENDALNYCH**



Fot. 1. Prof. Andrzej Zoll — Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1990—1993



Fot. 2. Wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 1993 r. — losowanie numerów list kandydatów.
Od lewej: Andrzej Zoll, Janina Zakrzewska, Stanisław Zabłocki, Andrzej Wróblewski



Fot. 3. Referenda ogólnokrajowe — 18 lutego 1996 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Łączkowski prezentuje plakat informacyjny o sposobie głosowania



Fot. 4. Wybory parlamentarne — 1997 r. Konferencja prasowa: Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Łączkowski (pierwszy od lewej) i zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Andrzej Wróblewski



Fot. 5. Lech Wałęsa z małżonką Danutą podczas zaprzysiężenia na Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 22 grudnia 1990 r.



Fot. 6. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — 2000 r. Sala Kolumnowa Sejmu — Uroczystość wręczenia uchwały stwierdzającej wybór nowo wybranemu Prezydentowi RP Aleksandrowi Kwaśniewskiemu



Fot. 7. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — 2005 r. Sala Kolumnowa Sejmu — Uroczystość wręczenia uchwały stwierdzającej wybór nowo wybranemu Prezydentowi RP Lechowi Kaczyńskiemu



Fot. 8. Referendum w sprawie wyrażenie zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, przeprowadzone w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz ogłasza wynik referendum na uroczystości w Zamku Królewskim



Fot. 9. Referendum w sprawie wyrażenie zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, przeprowadzone w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz wręcza Prezydentowi RP Aleksandrowi Kwaśniewskiemu wyniki referendum



Fot. 10. Wybory posłów do Parlamentu Europejskiego 13 czerwca 2004 r. Ogłoszenie wyników



Fot. 11. Wybory samorządowe 2006 r. — ogłoszenie wyników. Na zdjęciu od lewej: Stefan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Andrzej Mączyński — członkowie PKW, Jan Kacprzak — zastępca przewodniczącego PKW, Kazimierz W. Czaplicki — sekretarz PKW, Ferdynand Rymarz — przewodniczący PKW, Stanisław Kosmal — zastępca przewodniczącego PKW, Włodzimierz Ryms, Stanisław Zabłocki i Tadeusz Żyznowski — członkowie PKW



Fot. 12. X Jubileuszowa Konferencja Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO) (14—16 czerwca 2000 r. — Warszawa)



Fot. 13. Wizyta delegacji Państwowej Komisji Wyborczej w Stanach Zjednoczonych Meksyku (14—16 października 2004 r.). Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz i Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz W. Czaplicki w Sali Posiedzeń Trybunału Wyborczego Meksyku



Fot. 14. Wizyta delegacji Państwowej Komisji Wyborczej w Stanach Zjednoczonych Meksyku (14—16 października 2004 r.). Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz (w środku) wśród wykładowców na II Iberoamerykańskim Kongresie Sądownictwa Wyborczego



Fot. 15. Wybory do Senatu Królestwa Tajlandii (18 kwietnia 2006 r.). Szkolenie członków komisji obwodowych i odbiór materiałów wyborczych



Fot. 16. Wybory do Senatu Królestwa Tajlandii (18 kwietnia 2006 r.). Komisja obwodowa publicznie ustala wyniki głosowania



Fot. 17. Wybory do Senatu Królestwa Tajlandii (18 kwietnia 2006 r.). Spotkanie międzynarodowych obserwatorów z Komisją Wyborczą Królestwa Tajlandii. (Czwarty od lewej strony — sekretarz PKW Kazimierz W. Czaplicki; szósty — członek PKW Andrzej Kisielewicz)

CZĘŚĆ SIÓDMA

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA W KARYKATURZE TYTUSA BYCZKOWSKIEGO^{*)}

^{*)} Tytus Byczkowski. Artysta malarz. Portrecista i karykaturzysta. Członek Stowarzyszenia Polskich Artystów Karykatury.



Ferdynand Rymarz



Jan Kacprzak



Stanisław Kosmal



Stefan Jaworski



Andrzej Kisielewicz



Andrzej Mączyński



Włodzimierz Antoni Ryms



Stanisław Zabłocki



Tadeusz Żyznowski



Kazimierz W. Czaplicki

Noty o autorach

- Mieczysław Brzdąk** — sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach, komisarz wyborczy w Katowicach;
- Kazimierz W. Czaplicki** — sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, kierownik Krajowego Biura Wyborczego;
- Piotr Czarny** — dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- Dariusz Dudek** — dr hab., profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, adwokat;
- Mirosława Ekiert** — ekspert w Krajowym Biurze Wyborczym, dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych w latach 2003—2005;
- Leszek Garlicki** — prof. dr hab. Uniwersytetu Warszawskiego, sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sędzia w st. spocz. Trybunału Konstytucyjnego;
- Mirosław Granat** — prof. dr hab. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, sędzia Trybunału Konstytucyjnego, redaktor naczelny „Przeglądu Sejmowego”;
- Katarzyna Jankowska-Józefiak** — sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, komisarz wyborczy w Gdańsku;
- Stefan J. Jaworski** — sędzia w st. spocz. Trybunału Konstytucyjnego, członek Państwowej Komisji Wyborczej;
- Jan Kacprzak** — sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej;
- Andrzej Kisielewicz** — dr, sędzia i wiceprezes naczelnego Sądu Administracyjnego, członek Państwowej Komisji Wyborczej;
- Wiesław Koziulewicz** — sędzia Izby Karnej Sądu Najwyższego, b. komisarz wyborczy w Zamościu;
- Krzysztof Lorentz** — dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego;
- Wojciech Łączkowski** — prof. dr hab. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, sędzia w st. spocz. Trybunału Konstytucyjnego, b. członek i b. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej;
- Andrzej Mączyński** — prof. dr hab. Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia w st. spocz. Trybunału Konstytucyjnego, b. wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego, członek Państwowej Komisji Wyborczej;
- Ferdynand Rymarz** — sędzia w st. spocz. Trybunału Konstytucyjnego, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej;
- Włodzimierz Ryms** — sędzia, wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, członek Państwowej Komisji Wyborczej;
- Marek Safjan** — prof. dr hab. Uniwersytetu Warszawskiego, b. prezes Trybunału Konstytucyjnego;

- Krzysztof Skotnicki** — prof. dr hab. Uniwersytetu Łódzkiego, redaktor naczelny kwartalnika „Studia Wyborcze”;
- Andrzej Sokala** — dr hab. Prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UMK, b. dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Toruniu;
- Jerzy Stępień** — sędzia i prezes Trybunału Konstytucyjnego, b. Generalny Komisarz Wyborczy;
- Paweł Sypniewski** — sędzia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, komisarz wyborczy w Koninie;
- Zbigniew Szonert** — dr, sędzia w st. spocz. Naczelnego Sądu Administracyjnego, b. członek Państwowej Komisji Wyborczej;
- Mikołaj Święcki** — dr, Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika;
- Beata Tokaj** — dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Krajowego Biura Wyborczego, radca prawny;
- Piotr Tuleja** — dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, dyrektor Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków Trybunału Konstytucyjnego;
- Andrzej Wróbel** — prof. dr hab. Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Kierownik Zespołu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, sędzia Izby Administracyjnej, Pracy i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego;
- Stanisław Zabłocki** — sędzia, przewodniczący Wydziału I Zagadnień Prawnych Izby Karnej Sądu Najwyższego, członek Państwowej Komisji Wyborczej;
- Andrzej Zoll** — prof. dr hab. Uniwersytetu Jagiellońskiego, b. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia w st. spocz. Trybunału Konstytucyjnego, b. prezes Trybunału Konstytucyjnego, b. Rzecznik Praw Obywatelskich;
- Tadeusz Żyznowski** — sędzia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, członek Państwowej Komisji Wyborczej.

