

PRZEGLĄD WYBORCZY



Biuletyn informacyjny

3-5/2011



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Alicja Kicińska oraz zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Redakcja – Kazimierz Wojciech Czaplicki, kierownik Biura

Skład komputerowy – Elżbieta Cieślak

Oddano do druku – czerwiec 2011 r.

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

Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie

www.pkw.gov.pl

SPIS TREŚCI	Str.
* Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej	4
* akty normatywne Komisji wynikające z Kodeksu wyborczego	4
* sprawozdania finansowe komitetów wyborczych z wyborów Prezydenta RP w 2010 r.	4
* wydatki z budżetu państwa na wybory samorządowe w 2010 r.	6
* wydatki z budżetu państwa na wybory uzupełniające do Senatu w 2011 r. w okręgu nr 37	11
* wybory samorządowe w toku kadencji	12
* Narada z komisarzami wyborczymi (30-31 maja 2011 r.)	13
* Współdziałanie i wymiana doświadczeń	24
* Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej (CKW) Rosji W.J. Czurow „Wybory a Demokracja: rosyjski wektor w kontekście standardów międzynarodowych”	35
* Informacje prawne	56

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła 10 posiedzeń w dniach 7, 14, 21, 28 marca, 4, 11, 19 kwietnia, 9, 16 i 23 maja 2011 r.

* Państwowa Komisja Wyborcza wykonując ustawowe upoważnienie przewidziane w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy podjęła uchwały w sprawach:

- należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, Prezydenta RP i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy (M.P. Nr 23, poz. 252),
- regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. Nr 26, poz. 286),
- powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach do Sejmu RP i do Senatu PR, Prezydenta RP oraz do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 30, poz. 345),
- wzoru zaświadczenia dla mężów zaufania do obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, w wyborach Prezydenta RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 35, poz. 415),
- wzorów pieczęci okręgowych i obwodowych komisji wyborczych powołanych w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP (M.P. Nr 35, poz. 416),
- trybu i terminu powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich (M.P. Nr 44, poz. 476),
- trybu i terminu powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą (M.P. Nr 44, poz. 477),
- regulaminów okręgowych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP (M.P. Nr 44, poz. 478).

Wymienione uchwały Państwowej Komisji Wyborczej są dostępne w Internecie, na stronie www.pkw.gov.pl.

* Zgodnie z art. 87g ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP (Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467, Nr 201, poz. 1327 i Nr 212, poz. 1385) komitety wyborcze kandydatów na Prezydenta RP uczestniczące w wyborach Prezydenta RP

przeprowadzonych w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2010 r., miały obowiązek złożenia Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, sprawozdań wyborczych o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych. Odpowiednio, na podstawie art. 87h ust. 1-1a ustawy Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia bada sprawozdanie i rozstrzyga o jego przyjęciu bądź o odrzuceniu. Obowiązek złożenia sprawozdań miało 17 komitetów wyborczych, złożyło je 16 komitetów, nie złożył sprawozdania Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP Romana Mariusza Sklepowicza.

Państwowa Komisja Wyborcza po zbadaniu sprawozdań przyjęła sprawozdania 7 komitetów wyborczych w tym sprawozdania 4 komitetów bez zastrzeżeń (G. Janowskiego, B. Komorowskiego, R. Mazurskiego, Z. Podkańskiego), a sprawozdania 3 komitetów ze wskazaniem na uchybienia: (M. Jurka – komitet nie wprowadził do umowy rachunku bankowego zastrzeżenia o dopuszczalnym terminie i trybie dokonywania wpłat, przez co naruszył art. 86 ust. 3 i 4 ustawy; W. Pawlaka – na stronie internetowej komitetu zarejestrowano wpłatę w formie niezgodnej z wymaganiami § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2010 r.; B. Ziętka – komitet gromadził środki finansowe poza rachunkiem bankowym, z naruszeniem art. 86 ust. 1 ustawy).

Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdania 9 komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP: J. Kaczyńskiego – ponieważ spłaty zobowiązań komitetu dokonywały osoby fizyczne ze środków własnych udzielając tym samym komitetowi pożyczek pozabankowych, co stanowi naruszenie art. 85 ust. 1-3 ustawy; J. Korwin-Mikke – z powodu naruszenia art. 85 ust. 2 ustawy poprzez przyjęcie przez komitet wartości niepieniężnej w postaci umieszczenia na jego stronie internetowej nazwy i logo partii politycznej; A. Leppera – wskutek przyjęcia przez komitet wartości niepieniężnej w postaci użytkowania lokalu partii politycznej oraz spłaty przez osoby fizyczne zobowiązań komitetu, co stanowi naruszenie art. 85 ust. 1-3 ustawy; K. Morawieckiego i B. Szpringiela – z powodu naruszenia art. 87a ust. 1 pkt. 2 ustawy przez pozyskiwanie przez komitet środków finansowych po dniu wyborów; G. Napieralskiego – wskutek przyjęcia przez komitet wyborczy wartości niepieniężnych w postaci umieszczenia na jego stronie internetowej nazwy i logo partii politycznej

oraz wydatkowania przez komitet środków finansowych na cele niezwiązane z wyborami, tj. naruszenie art. 84a ust. 3 i art. 85 ust. 2 ustawy; A. Olechowskiego – z powodu sploty przez osoby fizyczne z własnych środków zobowiązań komitetu co równoznaczne jest z udzielaniem pożyczek pozabankowych i stanowi naruszenie art. 85 ust. 1-3 ustawy; L. Wasiaka – ponieważ komitet wyborczy nie udzielił wyjaśnień dotyczących sposobu finansowania kosztów jego działalności uniemożliwiając stwierdzenie, czy nie doszło do naruszenia przepisów ustawy skutkującego odrzuceniem sprawozdania; J. Wójcika – z powodu naruszenia art. 85 ust. 2 ustawy, wskutek przyjęcia wartości niepieniężnej w postaci pokrycia przez osoby fizyczne kosztów działalności komitetu.

Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych wraz z uchwałami, a także złożone Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania komitetów wyborczych znajdują się na stronie internetowej www.pkw.gov.pl.

- * Kierownik Krajowego Biura Wyborczego zgodnie z ustawowym obowiązkiem dokonał rozliczenia wydatków poniesionych z budżetu państwa na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego w 2010 r. oraz w 2011 r. wyborów uzupełniających w okręgu wyborczym nr 37 do Senatu RP.

INFORMACJA

o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 21 listopada 2010 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 5 grudnia 2010 r.

Zgodnie z art.81 ust.3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190) i art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) podaje się do publicznej wiadomości informację o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m. st. Warszawy i rad dzielnic w m. st. Warszawie oraz wyborów

wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 21 listopada 2010 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 5 grudnia 2010 r.

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
	Wydatki ogółem	115 600 332	100
A.	Wydatki realizowane przez Krajowe Biuro Wyborcze	11 971 099	10,36
I.	Centralnie	4 426 733	3,83
	<i>-wydatki bieżące w tym:</i>	2 149 492	1,86
1.	Wydatki na działalność Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego	382 506	0,33
2.	Druk tekstu ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz wytycznych PKW dla obwodowych komisji wyborczych	199 523	0,17
3.	Obsługa informatyczna wyborów	1 567 463	1,36
	<i>- wydatki majątkowe związane z obsługą informatyczną wyborów</i>	2 277 241	1,97
II.	Poprzez delegatury KBW – wydatki bieżące	7 544 366	6,53
1.	Działalność komisarzy wyborczych	763 446	0,66
2.	Szkolenia członków terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych	1 295 668	1,12
3.	Wydatki na funkcjonowanie inspekcji komisarzy wyborczych	164 792	0,14
4.	Działalność pełnomocników wyborczych	1 450 977	1,26
5.	Obwieszczenia o wynikach głosowania i wynikach wyborów w województwach	107 852	0,09
6.	Druk plakatu informacji o sposobie głosowania	63 883	0,06

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
7.	Podanie do publicznej wiadomości składów terytorialnych komisji wyborczych	42 809	0,04
8.	Inne wydatki (transport, opłaty telekomunikacyjne, artykuły biurowe itp.)	1 661 649	1,44
9.	Koszty obsługi informatycznej komisarzy wyborczych	1 313 773	1,14
10.	Koszty niszczenia dokumentów z wyborów	679 517	0,58
B.	Dotacje celowe na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego	103 629 233	89,64
I.	Wydatki na wybory do rad gmin oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	72 987 534	63,14
1.	Ustalenie, sporządzenie i aktualizacja spisów wyborców	4 034 917	3,50
2.	Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych	3 536 941	3,06
3.	Wydatki kancelaryjne gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	3 206 231	2,78
4.	Obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	5 898 171	5,10
5.	Zryczałtowane diety członków gminnych (miejskich) komisji wyborczych	3 840 472	3,32
6.	Zryczałtowane diety członków obwodowych komisji wyborczych	29 525 109	25,54
7.	Druk obwieszczeń o podziale gminy na obwody głosowania	305 688	0,26
8.	Druk obwieszczeń o podziale gminy na okręgi wyborcze	220 143	0,19
9.	Druk obwieszczeń o listach kandydatów do rad oraz obwieszczeń o kandydatach na wójtów burmistrzów i prezydentów	383 812	0,33
10.	Druk kart do głosowania w wyborach do rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	6 841 020	5,92

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
11.	Inne wydatki (transport, opłaty telekomunikacyjne, itp.)	3 944 654	3,41
12.	Informatyczna obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	10 754 011	9,30
13.	Dodatkowe środki na nowoutworzone stałe lokale wyborcze	65 330	0,06
14.	Druki formularzy i protokołów	198 126	0,17
15.	Koszty głosowania przez pełnomocnika	232 909	0,20
II.	Wydatki na wybory do rad powiatów	6 765 101	5,85
1.	Wydatki kancelaryjne powiatowych komisji wyborczych	276 014	0,23
2.	Obsługa powiatowych komisji wyborczych	685 350	0,59
3.	Zryczałtowane diety członków powiatowych komisji wyborczych	476 718	0,42
4.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o listach kandydatów na radnych	290 376	0,25
5.	Druk kart do głosowania	2 979 154	2,58
6.	Inne wydatki (usługi pocztowe transportowe itp.)	750 799	0,65
7.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o podziale powiatów na okręgi wyborcze	121 617	0,11
8.	Obsługa informatyczna powiatowych komisji wyborczych	1 149 683	0,99
9.	Druki formularzy i protokołów	35 390	0,03
III.	Wydatki na wybory do sejmików województw	6 319 854	5,47
1.	Obsługa wojewódzkich komisji wyborczych (wyposażenie, materiały kancelaryjne)	314 697	0,27
2.	Wydatki kancelaryjne wojewódzkich komisji wyborczych	40 523	0,04
3.	Zryczałtowane diety członków wojewódzkich komisji wyborczych	24 478	0,02
4.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o listach kandydatów na radnych	259 795	0,22
5.	Druk kart do głosowania	4 737 543	4,10

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
6.	Inne wydatki (usługi transportowe, pocztowe itp.)	735 279	0,64
7.	Obsługa informatyczna wojewódzkich komisji wyborczych	67 536	0,06
8.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o podziale województw na okręgi wyborcze	131 109	0,11
9.	Druki formularzy i protokołów	8 894	0,01
IV.	Wydatki na ponowne głosowanie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	17 556 744	15,18
1.	Wydatki kancelaryjne gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	395 985	0,34
2.	Obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	1 070 008	0,93
3.	Zryczałtowane diety członków gminnych (miejskich) komisji wyborczych	1 131 795	0,98
4.	Zryczałtowane diety członków obwodowych komisji wyborczych	11 347 877	9,82
5.	Druk obwieszczeń o kandydatach na wójtów burmistrzów i prezydentów miast	48 210	0,04
6.	Druk kart do głosowania w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	702 297	0,60
7.	Inne wydatki	741 275	0,64
8.	Informatyczna obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	2 066 867	1,79
9.	Druki formularzy i protokołów	13 923	0,01
10.	Koszty głosowania przez pełnomocnika	38 507	0,03

INFORMACJA

o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 lutego 2011 r.

Zgodnie z art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz.1360, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056 oraz z 2009 Nr 119, poz. 999) podaje się do publicznej wiadomości informację o wydatkach z budżetu państwa, poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 lutego 2011 r. w okręgu wyborczym nr 37 w województwie wielkopolskim.

Lp.	Rodzaj wydatków	Zrealizowane wydatki w złotych	Struktura wydatków w procentach
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
	Wydatki ogółem	1 199 936	100
I	Wydatki realizowane przez Krajowe Biuro Wyborcze	182 289	15,19
1.	Wydatki na obsługę informatyczną ponoszone centralnie	53 997	4,50
2.	Druk tekstu ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu RP	4 920	0,41
3.	Druk wytycznych PKW dla okręgowych i obwodowych komisji wyborczych	4 305	0,36
4.	Druk obwieszczenia o zarejestrowanych kandydatach	984	0,08
5.	Druk informacji o ważności głosu	738	0,06
6.	Koszty szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych	13 338	1,11
7.	Działalność okręgowej komisji wyborczej	1 561	0,13
8.	Wydatki kancelaryjne	2 777	0,23
9.	Działalność pełnomocników wyborczych	46 200	3,85
10.	Druk kart do głosowania	13 221	1,10
11.	Transport kart do głosowania	24 206	2,02
12.	Zryczałtowane diety dla członków Okręgowej Komisji Wyborczej	2 280	0,19

13.	Obsługa informatyczna Okręgowej Komisji Wyborczej	13 712	1,14
14.	Inne wydatki (transport, delegacje, opłaty telekomunikacyjne, itp.)	50	0,01
II	<i>Dotacje celowe na zadania zlecone gminom</i>	1 017 647	84,81
1.	Sporządzenie spisów wyborców	78 569	6,55
2.	Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych	79 793	6,65
3.	Wydatki kancelaryjne	62 110	5,18
4.	Obsługa obwodowych komisji wyborczych	119 266	9,94
5.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o podziale na obwody głosowania	6 567	0,55
6.	Zryczałtowane diety członków obwodowych komisji wyborczych	488 970	40,75
7.	Obsługa informatyczna obwodowych komisji wyborczych	109 353	9,11
8.	Inne wydatki (transport, opłaty telekomunikacyjne itp.)	73 019	6,08

* Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 i 1191), w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego bądź wójta, burmistrza i prezydenta miasta w toku kadencji przeprowadza się na wygasły mandat odpowiednie wybory: ponowne, uzupełniające, przedterminowe. W kadencji organów samorządu terytorialnego obejmującej lata 2010-2014, odbyły się dotąd wybory w 185 gminach i miastach, w tym: w 167 gminach wybory uzupełniające przeprowadzone w wyniku wygaśnięcia mandatu radnego, w 14 jednostkach wybory ponowne przeprowadzone w wyniku nieważności wyboru radnego stwierdzonego przez sądy w trybie protestów wyborczych oraz w 4 jednostkach wybory przedterminowe wójtów i burmistrzów (gminy: Galewice i Wróblew woj. łódzkie, Leoncin woj. mazowieckie, Przytuły woj. podlaskie). Zarządzono ponadto, w kolejnych terminach do dnia 7 sierpnia 2011 r. 59 dalszych akcji wyborczych, z tego w 47 jednostkach samorządowych wybory uzupełniające, w 7 – przedterminowe, w 5 – wybory ponowne. Dane i terminarz dotyczące wyborów przeprowadzonych w toku kadencji są wizualizowane na stronie www.pkw.gov.pl.

- * W dniach 30-31 maja 2011 r. w Smardzewicach woj. łódzkie odbyła się robocza narada Państwowej Komisji Wyborczej i Kierownika Krajowego Biura Wyborczego z komisarzami wyborczymi i dyrektorami zespołów i delegatur KBW. Węzłowymi tematami obrad były zadania organów wyborczych w związku z przypadającymi w 2011 r. wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP, oraz nowe rozwiązania ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, która z dniem 1 sierpnia 2011 r. wchodzi w życie.

W wystąpieniu programowym rozpoczynającym naradę przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Stefan Jaworski powiedział:

I.

„Otwieram dzisiejsze obrady.

Serdecznie witam członków i sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, dyrektorów zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Witam bardzo serdecznie naszych kolegów w stanie spoczynku: poprzedniego przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędziego Ferdynanda Rymarza oraz wieloletniego Komisarza Wyborczego w Koninie – sędziego Pawła Sypniewskiego. Witam z podziękowaniem za tradycyjny już udział w naszych konferencjach wyborczych profesora Krzysztofa Skotnickiego, szefa Centrum Studiów Wyborczych na Uniwersytecie Łódzkim.

Organizatorami i gospodarzami dzisiejszego spotkania są Komisarz Wyborczy w Piotrkowie Trybunalskim sędzia Arkadiusz Lisiecki oraz dyrektor piotrkowskiej delegatury Krajowego Biura Wyborczego Teresa Sęderecka. Informuję także, iż od czasu naszego poprzedniego spotkania, które odbyło się 13 i 14 września ubiegłego roku, zakończyli pełnienie funkcji komisarza wyborczego: z dniem 30 listopada 2010 r. – sędzia Andrzej Ślaski Komisarz Wyborczy w Lublinie, który ukończył 70 lat oraz z dniem 7 lutego 2011 r. – sędzia Edward Przesłański Komisarz Wyborczy w Częstochowie w związku z upływem kadencji. Państwowa Komisja Wyborcza powołała w ich miejsce zgodnie z wnioskami Ministra Sprawiedliwości – na stanowisko

Komisarza Wyborczego w Lublinie sędziego Magdalenę Kuczyńską , a na stanowisko Komisarza Wyborczego w Częstochowie sędziego Tomasza Pidzika.

Nowych Komisarzy witam w naszym gronie, życzę satysfakcji i pomyślności w wykonywaniu tej odpowiedzialnej pracy.

Informuję ponadto, że z dniem 7 stycznia 2011 r. sędziemu Jarosławowi Benedykowi powierzona została na drugą kadencję funkcja Komisarza Wyborczego w Opolu I.

W Krajowym Biurze Wyborczym na stanowiska dyrektorów delegatur zostali powołani dotąd pełniący te obowiązki: Elżbieta Radomska w Koszalinie, Maria Zięba w Nowym Sączu i Marcin Skolimowski w Siedlcach. Ponadto, jak mnie poinformował Kierownik Krajowego Biura Wyborczego – z dniem 1 lipca br. na stanowisko dyrektora Delegatury w Bydgoszczy zostanie powołany Adam Dyla, który dotychczas pełni obowiązki dyrektora. Wszystkim wymienionym gratuluję tego awansu, życzę sukcesów i zadowolenia z pracy.

II.

Szanowni Państwo Komisarze i Dyrektorzy!

Porządek dzisiejszego obradowania obejmuje dwa główne tematy merytoryczne:

- 1) Przypomnienie, w świetle przepisów wchodzącej niebawem w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy, najważniejszych zadań i obowiązków organów wyborczych w związku z tegorocznymi wyborami do Sejmu i do Senatu RP;
- 2) omówienie nowych rozwiązań w Kodeksie wyborczym, a to:
 - a) mechanizmy zabezpieczenia rzetelności wyborów
 - b) zagadnienia prawne i organizacyjne głosowania dwudniowego
 - c) problematyka głosowania przez pełnomocnika;
- 3) Ponadto, sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej minister Kazimierz Czaplicki przedstawi zwięzłą analizę protestów wyborczych, wniesionych w związku z wyborami samorządowymi w 2010 r.

W kontekście tego ostatniego problemu, jeszcze przed podjęciem planowanej problematyki dzisiejszej narady, chcę podziękować wszystkim Państwu za zaangażowanie i wkład pracy w przygotowanie i przeprowadzenie ubiegłorocznych

wyborów do rad oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – zarządzonych na dzień 21 listopada 2010 r. a prowadzonych także w dalszych turach w dniach 5 i 19 grudnia 2011 r. Była to akcja wyborcza o szerokim zasięgu terytorialnym i złożonych procedurach prawnych, przez to niełatwa organizacyjnie i merytorycznie. O skali wykonanych zadań i czynności wyborczych świadczą dane statystyczne które przypomnę, a mianowicie:

- przeprowadzono wybory radnych do 2827 rad gmin, dzielnic Warszawy, powiatów i sejmików województw, a w 2479 gminach także wybory organów wykonawczych rad – wójtów, burmistrzów i prezydentów;
- wybierano i wybrano 46 809 radnych oraz 2479 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- utworzono w celu przeprowadzenia wyborów 23 101 okręgów wyborczych oraz 25 464 obwody głosowania;
- w wyborach uczestniczyło 12 511 komitetów wyborczych, w tym 12 478 komitetów zarejestrowali komisarze wyborczy.
- komitety wyborcze zgłosiły komisjom terytorialnym 89 238 list kandydatów na radnych oraz 7816 kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- do przeprowadzenia wyborów powołano 2827 terytorialnych komisji wyborczych w składzie 25 tys. wyborców oraz 25 464 obwodowych komisji wyborczych, w których pracowało 205 tys. osób;
- w wyborach w dniu 21 listopada 2010 r. zostały wybrane pełne składy wszystkich rad oraz 1741 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W 738 gminach i miastach w których kandydaci nie otrzymali większości głosów wymaganej ustawowo, wybory przeprowadzono w kolejnych terminach wyborczych 5 i 19 grudnia 2010 r. i zakończyły się wyborem wójtów i burmistrzów we wszystkich jednostkach.

Wykonanie wszystkich tych zadań i czynności wiązało się z terminowym wdrożeniem oraz ścisłym przestrzeganiem procedur i reżimów wyborczych. Wymagało dyscypliny prawnej i organizacyjnej, zapewnienia stałej informacji wyborczej, nadzoru i kontroli wszystkich elementów procesu wyborczego. W toku przygotowań i przebiegu wyborów miały wprowadzić miejsca różnego rodzaju nieprawidłowości, uchybienia i błędy również, niestety, po stronie organów i służb

wyborczych, czego dotkliwą konsekwencją były protesty wyborcze uznane przez sądy okręgowe za zasadne. Do tej problematyki – jak sygnalizowałem wcześniej – odniesie się szerzej minister Czaplicki.

W ogólnym jednakże wymiarze wybory przygotowano sprawnie i przeprowadzono rzetelnie, zgodnie z przepisami prawa, a wyniki wyborów w skali kraju zostały podane bardzo szybko do wiadomości publicznej, bo już 23 listopada 2010 r., czyli dwa dni po akcie wyborczym. Za wyjątkowe zaangażowanie komisarzy wyborczych, dyrektorów i pracowników Krajowego Biura Wyborczego jeszcze raz w imieniu Państwowej Komisji Wyborczej serdecznie dziękuję.

Proszę o przekazanie podziękowań sędziom, którzy w tych wyborach pełnili obowiązki przewodniczących powiatowych, wojewódzkich (i miast na prawach powiatu) komisji wyborczych.

III.

Przechodząc do programowej tematyki dzisiejszych obrad pragnę podkreślić, że jej dobór był przemyślany i wynikał z realnych i pilnych potrzeb związanych z realizacją zadań, które nakłada na nas ustawa w bieżącym roku. Tymi zasadniczymi zadaniami są wybory do Sejmu i do Senatu, przeprowadzane na podstawie nowo uchwalonej ustawy – Kodeks wyborczy. Ustawa ta nie przewiduje wprowadzenia zasadniczych zmian w procedurach wyborczych, wprowadza jednakże nowe instytucje prawa, których stosowanie w praktyce wyborczej będzie wymagać dokładnego poznania tych regulacji i przemyślenia ich następstw oraz ustalenia konkretnego planu działań prawnych, organizacyjnych i technicznych. Zagadnieniom tym poświęcę swoje dzisiejsze wystąpienia problemowe członkowie Państwowej Komisji Wyborczej sędziowie Stanisław Zabłocki, Jan Kacprzak i Andrzej Kisielewicz.

Państwowa Komisja Wyborcza uznała za konieczne przybliżenie zebranych i przedyskutowanie kwestii prawnych i organizacyjnych związanych:

- 1) z zapewnieniem sprawnej organizacji i przebiegu wyborów w przypadku głosowania dwudniowego,
- 2) przygotowaniem i wdrożeniem procedur głosowania przez pełnomocnika,
- 3) zapewnieniem mechanizmów zabezpieczenia rzetelności wyborów.

Informuję także, że w Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowym Biurze Wyborczym prowadzone są intensywne prace nad koncepcją polityki informacyjnej organów wyborczych, w kierunku jej zintensyfikowania i uatrakcyjnienia.

Jest oczywiste, że wczesne uchwalenie Kodeksu wyborczego i jego publiczna dostępność w Internecie nie oznacza odpowiednio szybkiego poznania jego przepisów przez uczestników wyborów. Będą oni w każdym czasie żądać i oczekiwać informacji i wyjaśnień od organów wyborczych. Należy też mieć świadomość, że kampania wyborcza będzie intensywna i agresywna, wszystkie organy i służby wyborcze muszą być na to profesjonalnie przygotowane.

IV.

Panie i Panowie,

1. Jesienne wybory do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej będą jak już wcześniej mówiłem, przeprowadzane na podstawie przepisów nowo uchwalonego Kodeksu wyborczego, który – po 6 miesięcznej *vacatio legis* wchodzi w życie 1 sierpnia br. I chociaż Kodeks wyborczy jest od dłuższego czasu dostępny publicznie, to powszechne użytkowanie jego przepisów przez podmioty wyborcze i wyborców nastąpi wraz z zarządzeniem wyborów. Konieczna jest zatem szczegółowa znajomość przepisów Kodeksu przez wszystkie organy i służby wyborcze i przyjęcie harmonogramów ich wdrażania. Tak, aby wraz z datą wejścia ich w życie mogły być natychmiast zastosowane.

Przypominam, że obecna VI kadencja Sejmu i Senatu kończy się w konstytucyjnym terminie 5 listopada 2011 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji, zarządza wybory w okresie 90 dni przed upływem kadencji parlamentu i wyznacza ich termin na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed końcem jego kadencji. Najpóźniejszy termin na zarządzenie wyborów przypada więc na dzień 7 sierpnia br., a wybory powinny się odbyć między 9 a 30 października 2011 r. Między wejściem w życie przepisów Kodeksu wyborczego (1 sierpnia br.), a rozpoczęciem kampanii wyborczej, która następuje wraz z zarządzeniem wyborów, jest zatem tylko kilka dni.

2. Przy założeniu **zarządzenia wyborów na przykład na dzień 23 października 2011 r.** wymagane ustawowo terminy wykonania czynności wyborczych byłyby następujące.

W ciągu 5 dni od zarządzenia wyborów Prezes Rady Ministrów ogłasza w Dzienniku Ustaw postanowienie Prezydenta RP o wyborach, zaś Państwowa Komisja Wyborcza w ciągu 7 dni od ogłoszenia postanowienia ogłasza w Monitorze Polskim i w Biuletynie Informacji Publicznej komunikat o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców na obszarze kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia zarządzenia wyborów (tj. na koniec II kwartału 2011 r.). Ta czynność ma zasadnicze znaczenie, gdyż na podstawie danych o liczbie wyborców są ustalane limity wydatków komitetów wyborczych na agitację wyborczą (art. 199 Kodeksu wyborczego).

Do dnia 1 września 2011 r. muszą zostać rozplakatowane – o treści ustalonej przez Państwową Komisję Wyborczą – obwieszczenia o okręgach wyborczych do Sejmu i do Senatu – ich numerach, granicach i siedzibach okręgowych komisji wyborczych oraz o liczbie wybieranych posłów i senatorów w poszczególnych okręgach. Wydrukowanie i rozplakatowanie obwieszczeń na obszarze danego okręgu wyborczego jest obowiązkiem właściwych delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Wymaga to zatem wcześniejszych ustaleń dotyczących wyboru drukarni i sposobu drukowania oraz należytej kontroli nad terminowym i prawidłowym wydrukowaniem obwieszczeń oraz ich rozplakatowaniem. Informacje dotyczące formatu (wielkości) tych obwieszczeń, a także niezbędnego ogólnego nakładu przekaże, jak zwykle, sekretarz PKW.

Do dnia 3 września 2011 r. do Państwowej Komisji Wyborczej będą zgłaszane zawiadomienia uprawnionych podmiotów wyborczych o utworzeniu komitetów wyborczych w celu udziału w wyborach. Aktualne dane o zarejestrowanych podmiotach będą na bieżąco dostępne na stronie internetowej Komisji i w Platformie Wyborczej.

Najpóźniej 5 września 2011 r. Państwowa Komisja Wyborcza powoła okręgowe komisje wyborcze. W skład okręgowych komisji wyborczych

wchodzą sędziowie, w liczbie od 5 do 11, a ich przewodniczącymi co do zasady są komisarze wyborczy. Sędziów do składu komisji w liczbie uzgodnionej z PKW, zgłasza Minister Sprawiedliwości. W związku z tym proszę o przemyślenie i przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej waszych opinii co do liczebności okręgowych komisji mając na uwadze zwiększenie ich zadań z uwagi na wprowadzenie jednomandatowych okręgów do Senatu. Proszę także o uczestniczenie komisarzy wyborczych przy wyłanianiu kandydatów do składów tych komisji. Absolutnie konieczne będzie również niezwłoczne zorganizowanie pierwszych posiedzeń Komisji w celu ich ukonstytuowania się i zaplanowania harmonogramu pracy. Należy przypuszczać, że bardzo szybko mogą być dokonywane zgłoszenia list kandydatów na posłów bądź kandydatów na senatora. Z tego też powodu w programach pierwszych posiedzeń komisji powinno znaleźć się omówienie podstawowych przepisów związanych ze zgłaszaniem list i kandydatów. W tym miejscu przypominam, że: komitet wyborczy może zgłosić w danym okręgu wyborczym tylko jedną listę kandydatów na posłów i jednego kandydata na senatora; kandydować na posła można tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko z jednej listy kandydatów, i odpowiednio na senatora – w jednym okręgu i tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet wyborczy; lista kandydatów na posłów wymaga poparcia podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym, a zgłoszenie kandydata na senatora – podpisami poparcia co najmniej 2000 wyborców z tego okręgu, liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w okręgu i większa niż dwukrotność tej liczby. Na liście kandydatów na posłów musi być zgłoszonych co najmniej 35% kobiet i co najmniej 35% mężczyzn.

Dnia 13 września 2011 r. o godz. 24⁰⁰ upływa ustawowy termin na zgłoszenie okręgowej komisji wyborczej listy kandydatów na posłów i kandydatów na senatora. A **do dnia 13 października br.** mają być rozplakatowane obwieszczenia okręgowych komisji o zarejestrowanych listach kandydatów na posłów i zarejestrowanych kandydatach na senatorów.

Trzeba przyjąć generalnie założenie, że zgłoszeń będzie dużo, a ponadto, że ich nasilenie nastąpi w końcowym terminie. Do takiego założenia dostosować należy harmonogramy pracy Komisji. Nie mogą mieć miejsca takie sytuacje, że komitet wyborczy nie ma możliwości dokonania zgłoszenia kandydatów, bądź ma z tym trudności z powodu przyjętej organizacji pracy Komisji, np. zbyt krótkiego czasu jej pracy, braku informacji o pełnionych dyżurach, itp. Wszystkie kwestie i działania związane ze zgłaszaniem list i kandydatów oraz procedurę ich rejestracji należy odpowiednio wcześniej przeanalizować i szczegółowo zaplanować.

3. Stałej uwagi i zainteresowania wymagają zadania i czynności związane z całym blokiem spraw związanych z głosowaniem. W pakiecie tych spraw znajdują się zadania organizacyjno-techniczne dotyczące zwłaszcza ustalenia obwodów głosowania i siedzib obwodowych komisji wyborczych oraz zapewnienia o tym informacji wyborcom. Jednakże u podłoża tych czynności są zawsze przesłanki natury konstytucyjnej, a mianowicie konieczność zapewnienia wyborcom prawa i warunków udziału w wyborach. Przypominam zatem, iż terminy wykonania poszczególnych czynności w tej sferze wyborów są następujące:
- **do 8 września 2011 r.** rady gmin powinny zakończyć proces ewentualnych zmian w podziale na obwody głosowania,
 - **do 18 września br.** – rady gmin mają ustalić obwody głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, domach i zespołach domów studenckich,
 - **do 23 września br.** - wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast są obowiązani podać do wiadomości publicznej obwieszczenia o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji, w tym o lokalach głosowania przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W sprawach potencjalnej korekty sieci obwodów głosowania zwracam uwagę na teść art. 13 i 14 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, które w istocie zakazują dokonywania obecnie innych niż porządkowe, zmian w podziale na obwody głosowania. **Głosowanie w**

tegorocznych wyborach do Sejmu i Senatu, stosownie do art. 14 ust. 2 Przepisów wprowadzających kodeks wyborczy, powinno się odbywać w zasadzie w dotychczasowych stałych obwodach głosowania.

4. W bloku zadań związanych z kształtowaniem przez rady gmin obwodów głosowania uwzględnić trzeba niezbędność zapewnienia przez organy wyborcze nadzoru nad terminowym i zgodnym z prawem powołaniem przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast obwodowych komisji wyborczych. Termin na powołanie komisji upływa **2 października 2011r.** Pomoc i nadzór potrzebne będą w pierwszym rzędzie w zakresie zorganizowania pracy tych komisji. W kolejności trzeba opracować i wdrożyć racjonalny i skuteczny program szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych. Mimo trudności, które wystąpią zapewne i w obecnych wyborach, związanych z przygotowaniem tak dużej liczby osób do wykonania zadań w komisji przeprowadzenie powszechnych szczegółowych szkoleń jest oczywistą koniecznością. Organizację szkoleń i sposób ich przeprowadzenia należy dostosować do potrzeb i możliwości poszczególnych gremiów komisji, przy tym jako zasadę przyjąć maksymalnie praktyczny ich charakter – od strony konkretnego stosowania przepisów. Te kwestie znajdą w odpowiednim czasie szersze odbicie w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej. Jednak już teraz należy mieć świadomość rangi problemu i jak najwcześniej podjąć wstępne prace w tej materii.
5. Przypominam ponadto Państwu Komisarzom i Dyrektorom, aby w pojęciu obwodu głosowania dostrzegali konkretny lokal wyborczy, w którym odbywa się akt głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza, podobnie jak przed wszystkimi poprzednimi wyborami, apeluje do organów samorządu gminnego o sytuowanie lokali głosowania w pomieszczeniach łatwo dostępnych dla wszystkich wyborców bez względu na wiek i stopień sprawności fizycznej, o należyte ich wyposażenie w urządzenia wyborcze oraz niezbędne zapewnienie wyborcom informacji o ich usytuowaniu. Dodatkowo pragnę szczególnie uczulić Państwa i za waszym pośrednictwem władze gminne, na problematykę dostępności lokali wyborczych dla wyborców niepełnosprawnych. To są

kwestie zarówno egzekwowania przepisów prawa wyborczego, jak i oczywisty społeczny obowiązek ułatwienia głosowania osobom słabszym. Ten aspekt powinien być ważny dla wszystkich jednostek i organów publicznych.

6. **Do dnia 2 października 2011 r.** wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast sporządzą spisy wyborców. W terminie od 2 do 9 października br. wyborcy ze służb skoszarowanych wymienionych w Kodeksie wyborczym, mogą złożyć wnioski o wpisanie ich do spisu wyborców w obwodach właściwych do miejsca odbywania służby, a wyborcy niepełnosprawni – wnioski o dopisanie do spisu w wybranym obwodzie głosowania dostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych. Należy zadbać o odpowiednią informację dla tej kategorii wyborców. Przypominam Państwu o ustawowym obowiązku kontrolowania prawidłowości prowadzenia i aktualizowania rejestru wyborców a także spisów wyborców. W tej materii sygnalizowane są w każdych wyborach różnego rodzaju nieprawidłowości, tym zarzuty nierzetelnego prowadzenia rejestru. Wystąpiły one także w ubiegłorocznych wyborach samorządowych, znajdując między innymi odbicie w protestach wyborczych, o czym będzie mówił więcej minister Kazimierz Czaplicki.
7. Sygnalizując problemy związane z koncepcją przygotowań przedwyborczych wskażę także na oczywistą potrzebę stworzenia sformalizowanego procesu współdziałania organów i służb wyborczych z administracją samorządową i wojewodami, na tworzenie możliwie szerokiej współpracy w tych sprawach, kształtowanie fachowego zaplecza wyborczego.
8. **Najpóźniej dnia 13 października 2011 r.** muszą zostać rozplakatowane obwieszczenia okręgowych komisji wyborczych o zarejestrowanych listach kandydatów na posłów i zarejestrowanych kandydatach na senatorów. Wszystkim nam wiadomo jak dokładna, staranna i odpowiedzialna musi być praca nad prawidłowym sporządzeniem i wydrukowaniem obwieszczeń. W toku tej pracy konieczne będzie zastosowanie bardzo szczegółowych i rygorystycznych wręcz kryteriów merytorycznych i organizacyjnych. Bardzo proszę o pomysły i szczegółowe rozwiązania w tych sprawach.

9. Przepisy Kodeksu wyborczego upoważniają i obligują Państwową Komisję Wyborczą do wydania w związku z wyborami do Sejmu i Senatu ponad 40 uchwał. Już od momentu ogłoszenia Kodeksu wyborczego w Dzienniku Ustaw systematycznie uchwalane są poszczególne akty wykonawcze. Dotychczas Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwały w sprawach:

- wzorów pieczęci okręgowych i obwodowych komisji wyborczych,
- wzoru zaświadczenia dla mężów zaufania,
- powoływania obwodowych komisji w obwodach głosowania utworzonych w kraju, za granicą i na polskich statkach morskich,
- należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji. Zwracam uwagę na te regulacje uchwały, które porządkują i wychodzą na przeciw zgłaszanym wnioskom dot. uprawnień dla członków komisji,
- uchwaliła regulamin Państwowej Komisji Wyborczej oraz nadała statut Krajowemu Biuru Wyborczemu.

Konsultowane są, odpowiednio z ministrami: Spraw Zagranicznych i Infrastruktury - projekty uchwał dotyczących przekazywania wyników i protokołów głosowania z obwodów utworzonych za granicą i na statkach. W konsultacji są również projekty aktów dotyczące głosowania korespondencyjnego za granicą. Wszystkie uchwały są niezwłocznie umieszczane na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl.

Przypominam na zakończenie oczywisty fakt, że stanowimy wszyscy gremium osób zawodowo odpowiedzialnych za sprawne przygotowanie i przeprowadzanie wyborów. To zobowiązanie ma charakter zawodowy oraz publiczno-prawny. Z tym zobowiązaniem wiąże się gotowość do działania ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do kalendarza wyborczego, zachowanie dyscypliny osobistej i podległego personelu, wprowadzenie koniecznych ograniczeń w wykorzystaniu przysługujących uprawnień pracowniczych i służbowych (urlopy, zwolnienia itp.) po wejściu w życie Kodeksu wyborczego i zarządzeniu wyborów. Podkreślam, że w tym czasie

możliwość korzystania z urlopów, różnego rodzaju wyjazdów okolicznościowych, dni wolnych, itp. powinna być ograniczona do niezbędnego minimum.

Chciałbym z przyjemnością poinformować, że 4 czerwca 2011 roku na Uniwersytecie Łódzkim nastąpi uroczyste rozdanie dyplomów pierwszym absolwentom podyplomowego studium z zakresu prawa wyborczego, organizowanego przez tamtejsze Centrum Studiów Wyborczych pod kierownictwem prof. dr hab. Krzysztofa Skotnickiego. W tej uroczystości wraz z ministrem Czaplickim weźmiemy udział. Chciałbym dodać, że Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w tym roku także uruchamia studia podyplomowe w zakresie prawa wyborczego. Należy zatem wspierać te inicjatywy uniwersyteckie, gdyż służą one podniesieniu na wyższy poziom wiedzy i kultury wyborczej różnych uczestników procesu wyborczego.

Na sam koniec wystąpienia przekazuję mało optymistyczną informację, iż nie można wykluczyć dalszych kolejnych zmian w przepisach Kodeksu wyborczego; sytuacja w tej materii jest dynamiczna. O tym powie minister Czaplicki”.

WSPÓLDZIAŁANIE I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

- * W dniu 2 marca 2011 r. na zaproszenie Stowarzyszenia Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne, przewodniczący i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej spotkali się z grupą przedstawicieli ciał doradczych organów władzy oraz organizacji pozarządowych Republiki Kirgistanu. Omówiono podstawowe rozwiązania prawa wyborczego w Polsce, m.in. system organów wyborczych, funkcjonowanie Państwowej Komisji Wyborczej, udział sędziów w organach wyborczych, sądowa kontrola procedur wyborczych i ważności wyborów, rola czynnika społecznego w kontroli wyborów – udział w komisjach wyborczych przedstawicieli komitetów wyborczych, mężowie zaufania w lokalach wyborczych. Krajowe Biuro Wyborcze jako organ wykonawczy Państwowej Komisji Wyborczej, rejestr i spisy wyborców, finansowanie wyborów i partii politycznych.
- * W dniu 22 marca 2011 r. przewodniczący i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, a także dyrektor i wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów w KBW uczestniczyli w spotkaniu dyskusyjnym z przedstawicielami Kancelarii Prezydenta RP

i organizacji pozarządowych, poświęconym podnoszeniu wiedzy o wyborach, zapewnieniu szerszej informacji o prawach wyborczych i procedurach, a przez to zwiększeniu uczestnictwa wyborców w głosowaniu.

- * W dniu 6 kwietnia 2011 r. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej uczestniczył w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego poświęconym prezentacji istotnych problemów wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r. W wystąpieniu okolicznościowym podkreślił rolę i znaczenie sędziów w organach wyborczych, współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach z zakresu prawa wyborczego, rolę i wpływ wykładni Trybunału na realizację zadań i procedur wyborczych:

„Dziękuję za zaproszenie do udziału w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego zwołanego celem podsumowania dokonań Trybunału w 2010 r. Jak wynika z informacji Prezesa TK dokonania Trybunału zarówno pod względem statystycznym jak i rzeczowym są doprawdy imponujące. Stosując różne mechanizmy kontroli konstytucyjności norm prawnych, Trybunał rozstrzygnął szereg różnych problemów, mających zasadnicze znaczenie dla kształtowania panującego porządku konstytucyjnego.

Interesująca mnie z racji członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej problematyka prawa wyborczego była również w roku 2010 przedmiotem orzecznictwa Trybunału. Z tego dorobku można wyłonić 3 takie orzeczenia:

1) z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. K 19/09 z wniosku gmin Czosnów i Czarna Dąbrówka, które zakwestionowały konstytucyjność art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy Ordynacji samorządowej w zakresie w jakim ten przepis pozbawia prawa wybieralności osoby, wobec których prawomocnie umorzono warunkowo postępowanie karne za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, gdy tymczasem osoby skazane za takie samo przestępstwo, wobec których sąd odstąpił od wymiaru kary, nie zostały pozbawione prawa wybieralności. Trybunał – słusznie –

uznał, że zróżnicowanie pozycji tych osób dokonane przez ustawodawcę jest zgodne z Konstytucją;

2) postanowienie z dnia 1 marca 2010 r. w sprawie sygn. SK 29/08, którym Trybunał umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, że art. 91 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu (Dz. U. z 2007 Nr 170 p. 1360) w zakresie w jakim Sąd Okręgowy jest niewłaściwy do rozpoznania w trybie wyborczym legalności i zasadności zakazu wydanego przez dyrektora zakładu karnego prowadzenia kampanii na terenie zakładu jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał stwierdził słusznie, że zakaz prowadzenia kampanii na terenie zakładu karnego jest decyzją administracyjną i w związku z tym podlega typowej kontroli instancyjnej i sądowno-administracyjnej. Skarżący nie był więc pozbawiony sądowej ochrony swoich praw. Natomiast sądowy tryb wyborczy ochrony praw cywilnych jest szczególnym trybem postępowania, przewidzianym do ściśle określonych w ustawie ordynacyjnej przypadków. Trybunał słusznie podkreślił, że nie sposób przyjąć, aby istniało konstytucyjne prawo jednostki do żądania ukształtowania procedury wyborczej w taki sposób, aby wyjąć niektóre sprawy administracyjne spod kontroli sądowno-administracyjnej i je poddać kontroli sądownictwa powszechnego, w trybie szczególnego postępowania wyborczego.

3) Chciałbym się skoncentrować na trzecim orzeczeniu. Postanowieniem z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. Pp 1/08 Trybunał umorzył postępowanie z wniosku Marszałka Sejmu o zbadanie w trybie kontroli represyjnej zgodności z art. 11 ust.1 Konstytucji działalności partii politycznej Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej w związku z zobowiązaniem kandydatów do parlamentu z list tej partii, do podpisywania stosownej umowy i weksla in blanco. W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał (orzekający w pełnym składzie przy dwóch zdaniach odrębnych) wypowiedział pogląd cyt.: „że jedynym, zarazem koniecznym, jak i wystarczającym wzorcem kontroli konstytucyjnej przy ocenie działalności partii politycznej jest art. 13 Konstytucji traktowany samodzielnie lub związkowo”. Sędzia Zbigniew Cieślak zaprezentował w zdaniu odrębnym pogląd odmienny stwierdzając, moim zdaniem słusznie, że zadaniem sądu

konstytucyjnego jest ocena działalności partii politycznych także z innymi niż art. 13 przepisami ustawy zasadniczej i wyraźne wskazanie wyniku tego badania w drodze merytorycznego orzeczenia. Jego zdaniem niezgodność jest kategorią stopniowalną, aż do stanu stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją.

Obawiam się, że podtrzymywanie linii orzeczniczej wyrażonej w przytoczonym powyżej postanowieniu może skomplikować w przyszłości skuteczną kontrolę działalności partii politycznych. W sytuacji, gdy partia polityczna nie narusza postanowień art. 13 Konstytucji i regularnie przedkłada PKW sprawozdania finansowe, lecz jednocześnie prowadzi gospodarkę finansową w sposób sprzeczny z art. 11 ust. 2 Konstytucji (jest finansowana ze źródeł niedozwolonych, w tym zagranicznych, prowadzi operacje finansowe poza rachunkiem bankowym i narusza inne przepisy dotyczące finansowania partii politycznych) nie musi się obawiać delegalizacji.

W świetle obowiązujących regulacji u.p.p. PKW tylko w jednym wypadku może wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie wpisu partii z ewidencji (art. 38c ust. 1 u.p.p.), a mianowicie w przypadku niezłożenia, bądź niezłożenia w terminie sprawozdania finansowego. Jeżeli partia nie otrzymuje subwencji z budżetu, to w przypadku niezgodnej z ustawą gospodarką finansową grozi jej jedynie odrzucenie sprawozdania finansowego bez dalszych konsekwencji prawnych. Partia niesubwencionowana może zasadnie kalkulować, co jej bardziej się opłaca: czy finansowanie z niedozwolonych źródeł czy poddawanie się rygorom ustawy, gdy nie grozi jej sankcja w postaci delegalizacji przez Trybunał Konstytucyjny.

Pragnę podkreślić, że w tym roku nadarza się szczególna okazja do przypominania zasług Trybunału w kontekście jego znaczenia dla sprawności i rzetelności działania polskich organów wyborczych. Obchodzimy bowiem jubileusz 20-lecia pierwszych w pełni wolnych i demokratycznych wyborów parlamentarnych, po przemianach ustrojowych 1989/1990, przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 r. Obchodzimy także jubileusz 20-lecia powołania Państwowej Komisji Wyborczej, jako stałego najwyższego organu wyborczego w składzie sędziowskim.

Ten oryginalny ustrojowo organ wyborczy utworzono mocą ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu RP. Na marginesie przypominam, że pierwszą PKW w składzie sędziowskim powołano w 1990 r. do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej. Komisja ta została po przeprowadzeniu tych wyborów rozwiązana. Wykonując postanowienia tej ustawy – dzięki współdziałaniu Prezesów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej – w dniu 5 lipca 1991 r. powołano pierwszy 9 osobowy skład Komisji.

Pragnę z naciskiem podkreślić, że od początku swego istnienia w Państwowej Komisji Wyborczej realizowało się zgodne, twórcze i profesjonalne współdziałanie przedstawicieli wszystkich sądów wchodzących w skład PKW.

Wszystkie te fakty i imponderabilia przypomniano na uroczystej konferencji naukowej zorganizowanej przez Państwową Komisję Wyborczą, Uniwersytet Mikołaja Kopernika i Centrum Studiów Wyborczych na tym Uniwersytecie w dniach 2-3 lutego 2011 r. w Toruniu z okazji Światowego Dnia Wyborów i 20-lecia pierwszych demokratycznych wyborów parlamentarnych.

Spoglądając z dzisiejszej perspektywy na orzecznictwo Trybunału w minionym 25-leciu pragnę zauważyć, że pod rządami utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, Małej Konstytucji i obowiązującej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał swoje poglądy w trybie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jak też orzecznictwa w wyjątkowo wielu sprawach. Orzeczenia Trybunału kształtowały bieżącą praktykę organów wyborczych, jak też wpływały na decyzje ustawodawcy. Niektóre z tych orzeczeń mają charakter uniwersalny i nawet ząb czasu nie dokonał spustoszenia ich wartości. Myśli, koncepcje i uwagi zawarte w uzasadnieniach licznych orzeczeń zaadoptował zarówno ustrojodawca, jak i ustawodawca, tak w toku konstruowania demokratycznego systemu wyborczego, jak też wyjątkowo częstych nowelizacji prawa wyborczego.

W tym okresie Trybunał zajmował faktycznie stanowisko we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem wyborów i referendum jak: zasada

zwierzchnictwa narodu, znaczenie konstytucji dla nowego porządku prawnego, sposób ograniczania praw wyborczych, pojęcie mniejszości narodowej uprawnionej do zwolnienia z klauzuli zaporowej, czynne i bierne prawo wyborcze cudzoziemców do Parlamentu Europejskiego, metody podziału mandatów na podstawie wyników głosowania w okręgu, finansowanie kampanii wyborczej (kilkakrotnie), równy dostęp do mediów publicznych, kadencyjność organów wybieralnych, skutki prawne wygaśnięcia mandatu, grupowanie list wyborczych, bezwzględna i względna większość głosów, podział na okręgi wyborcze, ważność referendum i skutki prawne referendum, charakter terminu stwierdzenia ważności wyborów, termin składania oświadczeń majątkowych itd.

Przypominam, że uprawnienie Trybunału do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw zażegnało w roku 1993 kryzys konstytucyjny, który wystąpił na skutek rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji. Uchwała Trybunału z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie sygn. W4/93 umożliwiła jednoczesne przeprowadzenie przedterminowych wyborów do Sejmu i Senatu, organizowanych na podstawie dwu odrębnych ordynacji.

Przy okazji tych rozważań nasuwa się oczywisty wniosek, aby w pracach nad nowelizacją Konstytucji poważnie rozważyć przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej legitymacji do inicjowania postępowania przed Trybunałem w sprawach dotyczących zakresu jej działania.

W dniu 5 stycznia bieżącego roku Sejm przy zgodnym poparciu wszystkich frakcji parlamentarnych uchwalił Kodeks wyborczy. Kodeks wchodzi w życie 1 sierpnia br. W okresie *vacatio legis* Kodeks podlega nowelizacjom celem usunięcia różnych luk, niespójności i potknięć legislacyjnych. W Trybunale zawisła sprawa konstytucyjności kilku przepisów Kodeksu, regulujących m.in. głosowanie korespondencyjne za granicą, głosowanie przez pełnomocnika oraz podział kraju na 100 jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu (sygn. K9/11).

Uważam, że wyraźny sygnał Trybunału, czy podniesione we wniosku problemy konstytucyjne podejmie jeszcze przed zarządzeniem wyborów do Sejmu i Senatu,

miałby pierwszorzędne znaczenie dla czynności normotwórczych i przygotowawczych podejmowanych przez wszystkie uprawnione organy państwa”.

- * W dniu 18 kwietnia 2011 r. przewodniczący i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej uczestniczyli w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego poświęconym działalności sądownictwa administracyjnego w 2010 r. W wystąpieniu okolicznościowym przewodniczący PKW powiedział:

„Dziękuję za zaproszenie do udziału w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z uwagą wysłuchałem informacji Pana Prezesa NSA o działalności sędziów administracyjnych w 2010 r., jak też – niestety pobieżnie - zapoznałem się pisemną informacją w tym zakresie. Zwraca oczywistą uwagę rozległa problematyka orzecznicza sądownictwa administracyjnego i wypowiedanie się w bardzo istotnych kwestiach funkcjonowania administracji publicznej. Podkreślić szczególnie należy imponujący dorobek orzeczniczy i wysoki poziom orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Moja uwaga – co zrozumiałe – skoncentrowała się na tych orzeczeniach, które odnoszą się do szeroko pojmowanej problematyki prawa wyborczego. Orzecznictwo NSA w tej materii służy usuwaniu wątpliwości w interpretowaniu znaczenia niektórych regulacji z zakresu samorządowego prawa wyborczego oraz ujednocnianiu praktyki stosowania prawa w tym zakresie. W pierwszej kolejności należy odnotować kilka orzeczeń odnoszących się do przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na zatrudnienie, wykonywanie działalności gospodarczej lub pełnienie funkcji, które wykluczają łączenie mandatu radnego z taką działalnością (sygn. II OSK 877/10, II OSK 527/10, II OSK 1834/09). Zasadnicza konkluzja jaka wynika z orzeczeń NSA, to taka, że warunkiem koniecznym wygaśnięcia mandatu jest niezbędne potwierdzenie przez właściwy organ (rada gminy, wojewoda) w prawnie określonej formie skutku prawnego jaki nastąpił z mocy prawa, a samo stwierdzenie tego faktu w drodze uchwały rady ma charakter deklaracyjny (sygn. OSK 768/10). Dopóki nie zostanie wydany taki akt, nie można powoływać się, że mandat wygasł (sygn. II OSK 1963/09).

Innym orzeczeniem NSA, które zawiera istotne rozstrzygnięcie dla samorządowego prawa wyborczego jest wyrok z dnia 24.02.2010 r. (sygn. II OSK 2076/09), którym NSA stwierdził, że uchwały rady gminy w przedmiocie podziału na okręgi wyborcze, ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w okręgach (art. 92 ust. 2 Ordynacji samorządowej) są aktami normatywnymi prawa miejscowego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Już dla porządku należy odnotować, że postanowienie z dnia 1 kwietnia 2011 r. (sygn. II OSK 648/11) NSA rozstrzyga bardzo ważny dla praktyki dylemat trybu zaskarżania uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta. NSA stwierdził, że nie ma podstaw do różnicowania trybu zaskarżania zarządzenia zastępczego wojewody i uchwały rady gminy w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta i dlatego – na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta w związku z art. 54 § 1 p.p.s.a. – wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu. Należy przyjąć, że to orzeczenie ma także zastosowanie do zaskarżania uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego.

W tym roku Państwowa Komisja Wyborcza obchodzi jubileusz 20-lecia swojego istnienia w polskim porządku prawnym, jako stałego najwyższego organu wyborczego. W dniu 5 lipca 1991 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał pierwszy skład PKW, do którego Prezes NSA wskazał trzech sędziów NSA, Andrzeja Wróblewskiego, Wiesława Abramowicza i Jana Kacprzaka. Na pierwszym posiedzeniu w dniu 10.07.1991 r. PKW wybrała na funkcję zastępcy przewodniczącego PKW sędziego Andrzeja Wróblewskiego, który tę funkcję pełnił do sierpnia 2000 r. Po wygaśnięciu jego członkostwa i funkcji w PKW – w związku z ukończeniem 70 roku życia – na zastępcę przewodniczącego PKW wybrała sędziego Jana Kacprzaka, którego członkostwo i funkcja wygaśnie w dniu 18 sierpnia tego roku, w związku z ukończeniem 70 roku życia.

Chciałbym podkreślić, że PKW jest tym organem państwowym, funkcjonującym na pograniczu władzy wykonawczej i sądowniczej, w którym

przejawia się codziennie, kreatywna i profesjonalna współpraca sędziów NSA, SN i TK, wybranych do składu Państwowej Komisji Wyborczej.

Kończąc swoje wystąpienie, życzę NSA utrzymywania dotychczasowego wysokiego poziomu swego orzecznictwa i podtrzymywania wypracowanej linii orzeczniczej, co sprzyja usprawnianiu funkcjonowania organów administracji publicznej. Sędziom NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych życzę pomyślności i zadowolenia z wykonywanej działalności sądowniczej”.

- * W dniu 3 maja 2011 r. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wziął udział na zaproszenie Prezydenta RP w uroczystości obchodów Narodowego Święta Trzeciego Maja w 220 rocznicę ustanowienia Konstytucji. Uczestniczył także z tej okazji w uroczystym spotkaniu w Trybunale Konstytucyjnym, na wykładzie prof. H. Olszewskiego członka rzeczywistego PAN: „Polskie drogi do Konstytucji Marcowej”.
- * W dniu 11 maja 2011 r. sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej na zaproszenie Kanclerza Wyższej Szkoły Zawodowej w Krośnie, wygłosił wykład pod hasłem: „Czy warto wybierać? Wybory parlamentarne i uczelniane – podobieństwa i różnice”. W spotkaniu uczestniczyli członkowie Forum Krośnieńskiego, studenci Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, uczniowie szkół ponadgimnazjalnych.
- * W dniu 16 maja 2011 r. przewodniczący i sekretarz PKW, a także dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów w KBW uczestniczyli w konferencji pod hasłem: „Obywatele a wyborcy”. Konferencja odbyła się w siedzibie Kancelarii Prezydenta z udziałem przedstawicieli instytucji organizacji pozarządowych i partii politycznych. Jej założeniem była dyskusja i ustalenie co można i należy zrobić, aby obywatele szerzej korzystali z biernego i czynnego prawa wyborczego? Jak wpłynąć na partie polityczne aby ich programy były bardziej merytoryczne oraz jaka powinna być edukacja wyborcza, żeby wyborców zachęcić do powszechnego udziału w wyborach?
- * W dniu 17 maja 2011 r. przewodniczący i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej uczestniczyli w dorocznym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, poświęconym działalności Sądu Najwyższego w 2010 r. Zwrócił uwagę

w wystąpieniu okolicznościowym na doniosłe znaczenie orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w sprawach wyborczych:

„Dziękuję za zaproszenie do udziału w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego zwołanym celem podsumowania dokonań w 2010 roku. Przyłączając się do słów uznania dla doniosłości orzecznictwa SN dla kształtowania jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych chciałbym się zatrzymać na tej dziedzinie działalności SN, którą art. 183 ust. 2 Konstytucji zalicza do „innych czynności określonych w Konstytucji i ustawach”, a mianowicie na problematyce badania ważności wyborów oraz skarg na uchwały PKW w przedmiocie finansowania wyborów oraz partii politycznych, które to kwestie są domeną Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.

W roku 2010 Sąd Najwyższy stwierdzał ważność wyborów przeprowadzonych na urząd Prezydenta RP oraz wyborów uzupełniających (w trzech okręgach) do Senatu. Przeciwno ważności wyborów na urząd Prezydenta RP wpłynęło do Sądu Najwyższego 378 protestów, z czego 16 Sąd Najwyższy uznał za zasadne, lecz nie mające wpływu na ważność wyboru. Dwóm wniesionym protestom przeciwko wyborom do Senatu Sąd Najwyższy nie nadał biegu i dlatego uchwałami z dnia 3 sierpnia 2010 r. stwierdził ważność wyboru Bronisława Komorowskiego na urząd Prezydenta RP (sygn. III SW 370/10) oraz wyborów uzupełniających do Senatu (sygn. III SW 369/10).

Wśród opinii wyrażonych przez Sąd Najwyższy w sprawie protestów wyborczych chciałbym wyróżnić 3 opinie, które będą kształtowały w przyszłości praktykę PKW i innych organów wyborczych:

- 1) w sprawie sygn. III SW 166/10 dot. zasadności zarzutu przypisania przez Obwodową Komisję Wyborczą nr 75 w Warszawie głosów jednego kandydata innemu kandydatowi Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że PKW ma konstytucyjny (art. 2) i ustawowy obowiązek skorygowania i podania do wiadomości publicznej prawidłowych wyników głosowania na poszczególnych kandydatów, chociażby obwieszczona korekta nie miała wpływu na wynik wyborów prezydenckich, a nadto, że osoby odpowiedzialne za taki incydent

wyborczy mogą być obciążone cywilną odpowiedzialnością odszkodowawczą za poniesione koszty sprostowania;

- 2) w sprawie sygn. SW III 79/10 SN wyraził utrwalony w orzecznictwie SN pogląd, że bezzasadny jest protest męża zaufania komitetu wyborczego uczestniczącego w pracach obwodowej komisji wyborczej, jeżeli podniesione w nim zarzuty nie zostały zgłoszone do protokołu wyborczego tej komisji, a brak jest innych dowodów potwierdzających ich wiarygodność;
- 3) w sprawie sygn. III SW 177/10 SN wyraził pogląd, że należy wyraźnie odróżniać sytuację przedłużenia ciszy wyborczej polegającej na wydłużeniu godzin otwarcia lokali wyborczych od sytuacji oddawania głosów po godzinie 20-tej, tj. godzinie zamknięcia lokalu wyborczego, przez wyborców przybyłych do lokalu wyborczego tuż przed jego zamknięciem. Zdaniem SN tacy wyborcy – dla zrealizowania swojego prawa wyborczego – muszą mieć prawo oddania głosu nawet po zamknięciu lokalu wyborczego.

Drużga dziedżina, w której SN rozstrzygał, ważna dla prawa wyborczego, to kontrola legalności uchwał PKW w sprawach finansowania kampanii wyborczych i działalności partii politycznych.

W toku rozpoznawania skarg na uchwały PKW w sprawie odrzucenia sprawozdań finansowych partii politycznych, Sąd Najwyższy wyraził zasługujący na pełną aprobatę pogląd dot. źródeł finansowania partii, który definitywnie ogranicza wysiłki partii politycznych i komitetów wyborczych wydobywania się z ciasnego gorsetu źródeł finansowania.

SN stwierdził, że w sytuacji gdy osoba fizyczna z własnych środków finansowych dokonuje zakupów albo regulacji zobowiązań na rzecz partii politycznej, a następnie przyjmuje od niej zwrot wydatkowanych kwot, to należy to zakwalifikować jako niedozwolone swoiste kredytowanie partii przez osoby fizyczne (sygn. III SW 47/09 i sygn. III SW 390 i 391/10).

W swojej działalności PKW czuje się związana takim poglądem Sądu Najwyższego.

Doroczne Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN sprzyja przypomnieniu pewnego wątku historycznego. Dnia 10 lipca 2011 upłynie jubileusz 20-lecia PKW, jako stałego najwyższego organu wyborczego. W lipcu 1991 Pierwszy Prezes SN skierował do składu PKW trzech swoich znakomitych sędziów. Należy podkreślić, że przedstawiciele SN w PKW to najbardziej stabilna część składu PKW, wnosząca do prac PKW wysoki poziom przygotowania teoretycznego, doświadczenia zawodowego oraz mądrości państwowej”.

- * W dniu 17 maja 2011 r. przewodniczący i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej a także dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych na prośbę Biura OBWE w Polsce spotkali się z delegacją przedstawicieli Republiki Azerbejdżanu. Tematem spotkania były rozwiązania polskiego prawa wyborczego, w szczególności w sferze finansowania wyborów oraz partii politycznych.
- * W dniu 19 maja 2011 r. sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej uczestniczył w konferencji „Prawo Wyborcze” zorganizowanej przez Uczelnię Łazarskiego w Warszawie. Wygłosił wykład: „Funkcje aparatu wyborczego w świetle przepisów Kodeksu wyborczego”.
- * W dniu 20 maja 2011 r. przewodniczący i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej spotkali się z przewodniczącym Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej oraz Ambasadorem Federacji Rosyjskiej w Polsce i Attache Ambasady Rosji. Wymieniono wstępnie doświadczenia w sprawach wyborczych w tym w zakresie rozwoju infrastruktury wyborczej.

**WYKŁAD PRZEWODNICZĄCEGO CENTRALNEJ KOMISJI WYBORCZEJ
(CKW) ROSJI W.J. CZUROWA
NA UNIWERSYTECIE WARSZAWSKIM (WYDZIALE POLITOLOGII)
DNIA 19 MAJA 2011 ROKU**

WYBORY A DEMOKRACJA: ROSYJSKI WEKTOR W KONTEKŚCIE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH

WSTĘP

Koledzy!

Nie wiem, czy Wy kochacie tak Rosję, jak ja kocham Polskę?

Od najmłodszych lat moją ulubioną lekturą były powieści Sienkiewicza i Bolesława Prusa, polskie filmy, a zwłaszcza Lalka Wojciecha Hasa, Popiół, Brzezina i Ziemia obiecana Andrzeja Wajdy.

Wiele lat później w ojczystym Petersburgu miałem zaszczyt zapoznać się i z maestro Wajdą, i z wielkim muzykiem Krzysztofem Pendereckim.

W dzieciństwie zasypiałem pod kołysankę, jedyną, jaką potrafił zaśpiewać mój ojciec, a tą kołysanką był wspaniały Polonez Ogińskiego.

Niedawno, gdy byłem w Mołodiecznie, w jedynym, jak mi wiadomo, muzycznym lokalu wyborczym w uczelni imienia Ogińskiego, musiałem wstąpić do posiadłości w Zalesiu, gdzie mieszkał przed wyjazdem do Włoch senator Ogiński.

A teraz, jeśli Państwo pozwolą, chciałbym zaproponować Państwa uwadze wykład „Wybory a demokracja: rosyjski wektor w kontekście standardów międzynarodowych”, przygotowany na podstawie mojego wieloletniego udziału w polityce, a zwłaszcza doświadczenia zdobytego na stanowisku Przewodniczącego Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej.

Postaram się naświetlić następujące tematy:

1. Jak głosuje się w Rosji;
2. Federalne kampanie wyborcze w latach 2011-2012;
3. Standardy wyborów a suwerenna demokracja;
4. Realizacja Przesłań Prezydenta Rosji do parlamentu federalnego;
5. Nowe technologie w służbie wyborów;
6. „Przejrzystość” wyborów w Rosji;
7. Międzynarodowa obserwacja wyborów.

CZEŚĆ 1

JAK GŁOSUJE SIĘ W ROSJI

1. Podstawa prawna rosyjskich wyborów i referendów.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej, **federalna ustawa konstytucyjna „O referendum Federacji Rosyjskiej”**, ustawy federalne „O podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawa do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej”, „O wyborach deputowanych Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej”, „O partiach politycznych”, „O Państwowym zautomatyzowanym systemie Federacji Rosyjskiej „Wybory” oraz konstytucje i statuty podmiotów Federacji Rosyjskiej, regionalne ustawy o wyborach i referendach, **tworzą stabilną podstawę konstytucyjno-prawną do przeprowadzania wolnych demokratycznych wyborów i referendów w Federacji Rosyjskiej.**

Prawo wyborcze Rosji jest zgodne z międzynarodowymi standardami wyborczymi, w tym ze wszystkimi zobowiązaniami międzynarodowymi w ramach OBWE.

W Rosji, w odróżnieniu od Polski nie ma takiej ustawy „O lustracji”, wykorzystywanej w przedmiocie ujawnienia współpracy kandydata ze służbami specjalnymi.

O nowościach w prawie wyborczym w kontekście realizacji Przesłania Prezydenta Rosji do parlamentu federalnego będę mówił oddzielnie i za chwilę.

2. Poziomy rosyjskich wyborów i referendów. W Federacji Rosyjskiej jak w państwie federalnym ustawodawstwo określa trzy poziomy wyborów i referendów:

federalny – wybory deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej (analog Sejmu Polski), wybory Prezydenta Federacji Rosyjskiej i referendum ogólnokrajowe.

Od 1993 do 2011 roku odbyło się:

5 wyborów deputowanych do Dumy Państwowej Rosji;

4 kampanie wyborcze w wyborach Prezydenta Rosji;

referendum w sprawie projektu Konstytucji Federacji Rosyjskiej 12 grudnia 1993 roku.

regionalny – wybory deputowanych do organów ustawodawczych (przedstawicielskich) władzy państwowej Federacji Rosyjskiej oraz referenda regionalne. W tych wyborach są setki kampanii wyborczych.

municipalny – wybory deputowanych do organów przedstawicielskich i głów (merów) struktur municypalnych oraz referenda lokalne. Mamy tu do czynienia z dziesiątkami tysięcy kampanii wyborczych.

A zatem współczesny system wyborczy Federacji Rosyjskiej zgromadził ogromne doświadczenie w organizacji i przeprowadzaniu wyborów.

3. Wspólne dni głosowania w podmiotach Federacji Rosyjskiej. Od roku 2006 nową kartą w historii rozwoju rosyjskiego systemu wyborczego stały się wspólne dni głosowania, podczas których dwukrotnie w ciągu roku – w marcu i październiku – odbywają się wybory regionalne i municypalne oraz referenda lokalne. Podczas każdego ze wspólnych dni głosowania odbywa się średnio od 3 do 8 tysięcy kampanii wyborczych. Liczba zastępowanych mandatów deputowanych może wynosić ponad 20 tysięcy.

Aktywność:

W dniu wspólnego głosowania 11 października 2009 roku – liczba wyborców wynosiła około 26 mln., 10 października 2010 roku – ponad 30 mln., 13 marca 2011 roku – ponad 24 mln. wyborców.

Według stanu na 1 stycznia 2011 roku łączna liczba wyborców, uczestniczących w referendach w Federacji Rosyjskiej wynosiła około 110 mln. osób (w Polsce – 38,1 mln.).

Średnio łączna frekwencja wyborców w dniach wspólnego głosowania wynosi około 50 procent, a na niektórych terenach – do 80 procent.

4. System komisji wyborczych.

CKW Rosji – niezależny federalny organ państwowy składający się z 15 członków z prawem głosu decydującego, z których jedna trzecia jest powoływana przez Dumę Państwową, jedna trzecia – przez Radę Federacji, wyższą izbę parlamentu federalnego, a kolejnych pięciu członków przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej;

komisje wyborcze 83 podmiotów Federacji Rosyjskiej. Liczba członków komisji – od 10 do 14 osób.

2747 terytorialnych komisji wyborczych – rejonowych, miejskich i innych terytorialnych komisji wyborczych lub komisji wyborczych struktur municypalnych. Liczba członków komisji – od 5 do 16 osób;

około 96 tysięcy obwodowych komisji wyborczych. Liczba członków obwodowej komisji wyborczej zależy od liczby wyborców zarejestrowanych na terenie obwodu wyborczego i wynosi od trzech do 16 osób.

A zatem na Przewodniczącego CKW Rosji przypada sterowanie dość znaczącą armią organizatorów wyborów.

5. Procedura głosowania. Głosowanie na wyborach rozpoczyna się o godzinie 8 i kończy o godzinie 20 czasu lokalnego.

Głosowanie odbywa się:

- **w lokalu wyborczym**, w którym znajdują się kabiny do głosowania tajnego, stacjonarne urny do głosowania (zamiast nich mogą być wykorzystywane techniczne środki podliczania głosów, o których będę mówił poniżej) oraz miejsca do wydawania kart do głosowania, miejsca dla obserwatorów i dziennikarzy;

- **poza lokalem wyborczym.** Zapewniono możliwość udziału w głosowaniu wyborcom, którzy zostali umieszczeni w spisach wyborców, ale z ważnych przyczyn nie mogą samodzielnie przybyć do lokalu wyborczego lub znajdują się w miejscach odosobnienia dla podejrzanych i oskarżonych.

Głosowanie przedterminowe. Komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej mogą zezwolić na przeprowadzenie głosowania przed terminem, ale nie wcześniej niż na 15 dni przed dniem głosowania wszystkich wyborców w jednej lub w kilku komisjach wyborczych, utworzonych na statkach, które w dniu głosowania będą znajdowały się na morzu, na stacjach polarnych, w miejscowościach trudno dostępnych lub oddalonych.

Głosowanie na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania – jeżeli wyborca w dniu głosowania nie może przybyć do lokalu wyborczego w odpowiedniej komisji wyborczej.

Najważniejszym zadaniem państwa, organizatorów wyborów stało się stworzenie niezbędnych warunków i dodatkowych gwarancji realizacji praw wyborczych **niektórych kategorii** obywateli rosyjskich, w tym:

- wojskowych;
- obywateli znajdujących się w dniu głosowania na statkach na morzu (*na Litwie tacy obywatele są pozbawieni prawa do głosowania*);
- nie posiadających meldunku w miejscu zamieszkania, przebywających w miejscach czasowego pobytu;
- zamieszkałych poza terytorium Federacji Rosyjskiej (*w wyborach deputowanych do Dumy Państwowej piątej kadencji w 2007 roku za granicą w 41 państwach utworzono 358 komisji wyborczych, w wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej w 2008 roku – 364 komisje; głosowało ponad 300 tysięcy obywateli rosyjskich*);
- obywateli zamieszkałych w miejscowościach trudno dostępnych i oddalonych, na stacjach polarnych.

Należy odnotować ważne kroki na drodze ułatwień **dla obywateli z ograniczonymi możliwościami fizycznymi**.

CKW Rosji zwraca szczególną uwagę na zapewnienie praw wyborczych obywateli będących inwalidami:

- specjalne wyposażenie komisji wyborczych;
- zaangażowanie tłumaczy języka migowego;
- drukowanie tekstów dużą czcionką z wykorzystaniem alfabetu Brajla.

(Info: W wyborach deputowanych do Dumy Państwowej w 2007 roku w lokalach wyborczych osobiście głosowało około 1,5 mln. wyborców-inwalidów).

6. Karta do głosowania. Do udziału w głosowaniu wyborca otrzymuje kartę do głosowania. W celu zabezpieczenia kart do głosowania przed fałszerstwem w Federacji Rosyjskiej stosuje się specjalny znak (znaczek).

W przypadku głosowania na listy kandydatów ich krótkie nazwy umieszczane się w trybie określonym w drodze losowania. Przy głosowaniu na kandydatów ich nazwiska umieszczane są w porządku alfabetycznym.

7. Obserwację przebiegu głosowania, pracy z dokumentacją wyborczą, zwłaszcza z listami wyborców, podliczenia głosów i ustalania wyników głosowania mogą prowadzić obserwatorzy krajowi i zagraniczni, dziennikarze. Obserwatorom, którzy wnieśli znaczący wkład w zapewnienie przeprowadzenia wolnych wyborów,

realizację praw wyborczych uczestników wyborów, CKW Rosji wręcza medal pamiątkowy im. N.M. Girenko.

CZEŚĆ 2

FEDERALNE KAMPANIE WYBORCZE W LATACH 2011-2012

1. Przygotowanie i przeprowadzenie wyborów deputowanych do Dumy Państwowej szóstej kadencji. Zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej wybory deputowanych do Dumy Państwowej wyznaczone są przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Kadencja Dumy Państwowej wynosi 5 lat (wcześniej – 4 lata).

Wybory deputowanych do Dumy Państwowej szóstej kadencji odbywają się według proporcjonalnego systemu wyborczego (do 2007 roku – wg mieszanego większościowo-proporcjonalnego systemu wyborczego);

w wyborach 450 deputowanych uczestniczą tylko federalne listy kandydatów (*do Sejmu wybiera się 460 deputowanych na 4 lata*);

bezpartyjni obywatele Federacji Rosyjskiej mogą zaproponować partii politycznej włączenie swojej kandydatury do federalnej listy kandydatów, a decyzje w tej sprawie podejmowane są na zjeździe partii politycznych.

rejestracja partii bez zbierania podpisów;

zbieranie podpisów – nie mniej niż 150 tysięcy;

w Dumie Państwowej powinny być przynajmniej dwie partie polityczne.

próg wyborczy **wynosi 7 procent; dla partii, które uzyskały od 5 do 7% wyborców, ale mniej niż 7% - jako gwarancję ich reprezentacji w parlamencie wydziela się do 2 deputackich mandatów;**

2. Przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Wybory Prezydenta Federacji Rosyjskiej wyznacza Rada Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej. Wybory przeprowadzane są w jednolitym federalnym okręgu wyborczym obejmującym całe terytorium Federacji Rosyjskiej.

Kandydaci na stanowisko Prezydenta Federacji Rosyjskiej mogą być zgłaszani przez partie polityczne oraz w trybie zgłoszenia własnego.

Obywatel Federacji Rosyjskiej może zgłosić swoją kandydaturę na warunkach poparcia jego własnego zgłoszenia przez grupę wyborców w ilości mnie niż 500 obywateli Federacji Rosyjskiej, posiadających czynne prawo wyborcze.

Jako poparcie dla zgłoszonych kandydatów należy zebrać przynajmniej 2 mln. podpisów wyborców.

Prawo do nie zbierania podpisów mają partie polityczne, których lista kandydatów została dopuszczona do podziału mandatów deputackich na ostatnich wyborach parlamentarnych oraz reprezentowanych w ustawodawczych (przedstawicielskich) organach władzy państwowej przynajmniej w jednej trzeciej podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Za wybranego uważa się:

- zarejestrowanego kandydata, który uzyskał ponad połowę głosów wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu;

- jeżeli zaś na karcie do głosowania umieszczono więcej niż dwóch zarejestrowanych kandydatów i żaden z nich w wyniku wyborów nie został wybrany na stanowisko Prezydenta Federacji Rosyjskiej, CKW Rosji wyznacza powtórne głosowanie w wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej dla dwóch zarejestrowanych kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów wyborców.

CZEŚĆ 3

STANDARDY WYBORÓW A SUWERENNA DEMOKRACJA

Federacja Rosyjska jest wierna powszechnie uznanemu stanowisku polegającemu na tym, że sprawiedliwy system wyborczy stanowi podstawę demokratycznego ustroju państwa, precyzyjnie uwzględniający wolę wyborców na wyborach. Sądzę, że w tym miejscu należy przytoczyć słowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej D.A. Miedwiediewa: „Demokracja jest kategorią historyczną i jednocześnie w pełni ponadnarodowa. Dlatego demokracja nigdzie nie potrzebuje rehabilitacji”.

Wobec żadnego z suwerennych państw nie może być zastosowany jakikolwiek jeden „uniwersalny szablon” demokracji.

W systemie wyborczym jako podstawowym systemie kształtowania się organów władzy w państwie demokratycznym istnieją własne uznawane w skali

międzynarodowej zasady lub standardy wyborów demokratycznych. Te podstawowe międzynarodowe zasady systemu wyborczego z jednej strony są absolutne i powszechne, a z drugiej – bardzo względne. Jako ideał są absolutne, a w praktyce żadna z nich nie jest realizowana ani w jednym państwie w pełnym wymiarze.

Powszechne prawo wyborcze. Jak dotychczas żadnemu państwu nie udało się w pełnej skali zapewnić tej zasady.

Cenzus wieku.

Czynne prawo wyborcze. 18 lat – w Rosji, Polsce, Wielkiej Brytanii, USA, Francji i in.). W Austrii – od 16 lat, w Republice Korei – od 19.

Cenzus osiedlenia.

Czynne prawo wyborcze. RFN – trzy miesiące, Francja – sześć miesięcy.

Cenzus obywatelstwa.

Na Łotwie dotychczas 500 tys. (z 4,5 mln.) są „nieobywatelami”.

Obywatele Unii Europejskiej mogą brać udział w wyborach municypalnych na terytorium całej Unii Europejskiej (pod warunkiem spełniania cenzusu osiedlenia).

W Belgii za nie wzięcie udziału w głosowaniu nakładana jest grzywna w wysokości od 50 do 150 euro, a przypadku niejednokrotnej absencji w wyborach – pozbawienie praw wyborczych.

Równe prawo wyborcze. W wyniku szeregu przyczyn tej zasady nie da się zrealizować w pełnym wymiarze. Przykładowo, ani jedno państwo na świecie nie może zapewnić absolutnej równości liczby wyborców we wszystkich okręgach wyborczych. Państwo nie jest w mocy ustawowo ograniczyć autorytetu tego lub innego kandydata, wyrównać osobistych jakości lub poziomu poparcia dla nich ze strony elektoratu.

W RFN liczba ludności w okręgu wyborczym nie powinna różnić się od średniej krajowej o ponad 25 procent, we Francji – nie więcej niż o 20 procent od średniej w departamencie, w Federacji Rosyjskiej dopuszczalne odchylenie wynosi 10 procent od średniej normy reprezentacji wyborców.

Do 1961 roku faktycznie nie mogli uczestniczyć w wyborach Prezydenta USA mieszkańcy okręgu federalnego Columbia, w którym znajduje się stolica państwa –

Waszyngton, a do dziś mieszkańcy okręgu federalnego Columbia nie mogą wysyłać swych przedstawicieli do Senatu USA.

Bezpośrednie prawo wyborcze. W odróżnieniu od zasad powszechnego i równego prawa wyborczego zasada bezpośredniego prawa wyborczego nie jest uniwersalna. Pytanie, co jest lepsze – wybory bezpośrednie czy niebezpośrednie jest przedmiotem dyskusji politycznej i nie ma związku z organizacją demokratycznego systemu organów władzy, nie czyni różnicy pomiędzy systemem demokratycznym a niedemokratycznym.

Najbardziej znany przykład wyborów niebezpośrednich - wybory Prezydenta USA.

W Europie wybory niebezpośrednie są wykorzystywane przy wyborze głów państw – na przykład we Włoszech i RFN.

Głosowanie tajne. Tajemnica głosowania z jednej strony wyklucza możliwość kontroli i karania wyborcy za dokonany wybór, ale, z drugiej strony, wyklucza także możliwość potwierdzenia oświadczenia woli w przypadku powstania poważnych wątpliwości co do przejrzystości wyników i rezultatów wyborów.

W Finlandii na odwrocie karty do głosowania podpisuje się wyborca i stawia się na niej pieczęć obwodowej komisji wyborczej przed jej wrzuceniem przez wyborcę do urny.

W takich państwach jak Belgia, Holandia, Hiszpania, Francja, Szwecja i w wielu innych możliwe jest głosowanie na podstawie pełnomocnictwa.

Obowiązkowość i systematyczność przeprowadzania wyborów jest jednym z głównych zasad określonych w dokumentach międzynarodowych. Jednak w historii każdego państwa mają miejsce różne wstrząsy, które nie pozwalają na bezwzględne przestrzeganie zasad systematyczności rotacji składu organu przedstawicielskiego władzy lub osób wybieranych.

Wybory Prezydenta Polski po tragicznej śmierci Lecha Kaczyńskiego.

Swoboda oświadczenia woli. Taką zasadą uznają praktycznie wszystkie państwa; jednocześnie w wielu z nich wymagany jest obowiązkowy udział obywateli

w wyborach. Wyborca w praktyce poddany wpływowi agitacji przedwyborczej nie jest całkowicie wolny w swym wyborze.

Prawo wielu państw, takich jak Belgia, Grecja, Francja (Senat) wymaga obowiązkowego udziału obywateli w wyborach osób oficjalnych i reprezentantów, w RFN obywatele mają obowiązek udziału w pracy obwodowych komisji wyborczych.

Otwartość i jawność. W tym miejscu należy odnotować fakt, że jeżeli stopień otwartości informacyjnej procesu wyborczego jest określony przez prawo, to w stosunku do partii politycznych kontroli podlega tylko ich finansowanie.

Sprawiedliwe wybory. Należy przyznać, że jest to pojęcie nader subiektywne, szacunkowe: tu nie może być jednolitej oceny. Kandydaci i partie polityczne, którzy przegrali wybory często mówią o zakrojonych na dużą skalę falsyfikacjach, o naruszeniach wymogów prawa wyborczego, a ich głośne oświadczenia rzadko znajdują uzasadnienie w konkretnych roszczeniach prawnych.

W Polsce i Serbii partie reprezentujące mniejszości narodowe są dopuszczane do podziału mandatów niezależnie od progu wyborczego.

Kwoty dla kobiet istnieją w takich państwach, jak Belgia, Hiszpania.

Zgodność rezultatów wyborów z wolą narodu. Jedną z głównych zasad demokracji polega na tym, że rezultaty wyborów winny być zgodne z wolą narodu. Jednakże praktyka wskazuje, że wyborów uczciwych w stu procentach nie ma; pewny (negatywny) wkład do tego procesu wnosi instytut technologów politycznych specjalizujący się w tematyce elekcyjnej.

Na świecie nie wypracowano jednolitego stanowiska odnośnie do uregulowania tej sfery. Jedne państwa idą drogą maksymalnej reglamentacji trybu agitacji, podczas gdy inne odwrotnie – państwo troszczy się jedynie o to, aby kandydaci mieli możliwość dostępu do wszystkich sposobów agitacji przy poszanowaniu równości warunków (USA).

Dobrze zorganizowane wybory. Należy przyznać, że jest to ten ideał, do którego stale dążymy. Niestety, dla niektórych sił politycznych dobrze zorganizowane wybory to takie, których rezultaty potwierdziły oczekiwane przez nich i wcześniej zaplanowane wyniki.

W 2003 roku opozycja nie uznała rezultatów wyborów parlamentarnych w Gruzji. Po wielu akcjach protestu uwiecznionych przejęciem przez opozycjonistów gmachu parlamentu, prezydent republiki zrezygnował ze stanowiska i zostały rozpisane nowe wybory.

„Pomarańczowa” opozycja nie uznała rezultatów wyborów podczas wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku. Kampania protestów, wieców, pikiet, strajków i innych akcji nieposłuszeństwa obywatelskiego doprowadziła do wyznaczenia tak zwanej trzeciej tury wyborów.

Podstawowym następstwem wydarzeń ostatniego czasu (w tym także „demokratycznego tsunami”, które przetoczyło się przez państwa północnej Afryki i Bliskiego Wschodu) stało się, niestety, ogólne zrozumienie tego, że potrzebna jest modernizacja systemów demokratycznych wszystkich bez wyjątku państw. zarówno ze „starą”, jak i „młodą” demokracją.

CZĘŚĆ 4

REALIZACJA PRZESŁAŃ PREZYDENTA ROSJI DO PARLAMENTU FEDERALNEGO

W celu optymalizacji procesu wyborczego, poszerzenia możliwości partii politycznych w realizacji swych praw oraz praw obywateli do udziału w życiu politycznym Rosji, z inicjatywy Prezydenta Federacji Rosyjskiej D.A. Miedwiediewa w latach 2009-2011 Parlament Rosji przyjął ponad 20 ustaw. Wniesione nowele legislacyjne obejmują szerokie pole stosunków społecznych, w tym elekcyjnych – od kadencji organów państwowych do przeciwdziałania zjawiskom korupcji w systemie wyborczym, w większym lub mniejszym stopniu demokratyzują życie polityczne kraju, obejmujące zarówno działalność partii politycznych, jak i proces wyborczy.

Generalnie można wyróżnić następujące podstawowe kierunki doskonalenia prawa wyborczego:

1. Zwiększenie zaufania obywateli do procesu wyborczego. Tutaj można wyróżnić następujące nowości:

- rezygnacja z zastawu wyborczego jako podstawy do rejestracji kandydata, listy kandydatów, co w istocie jest rezygnacją z cenzusu majątkowego;

- stopniowe zmniejszenie ilości podpisów wyborczych niezbędnej do rejestracji listy kandydatów w wyborach deputowanych do Dumy Państwowej o 50 tysięcy (było 200 tysięcy, jest 150 tysięcy), co stanowi znaczącą ulgę dla partii politycznych w wyborach do Dumy Państwowej;

- rezygnacja z obowiązkowego zbierania podpisów wyborców na poparcie kandydata, listy kandydatów wysuniętych przez partie polityczne, które posiadają frakcje w 1/3 parlamentów regionalnych;

- rezygnacja ze zbierania podpisów wyborców w wyborach regionalnych i municypalnych w regionie dla kandydatów z ramienia partii politycznej reprezentowanej w parlamencie regionalnym.

2. Zwiększenie przejrzystości procesu wyborczego:

- ujednoczenie wzoru karty podpisów – w celu ułatwienia i zoptymalizowania procedury zbierania podpisów wyborców przez kandydatów i partie polityczne na całym terytorium kraju oraz ich sprawdzania;

- rezygnacja z głosowania przedterminowego, poza miejscowościami trudno dostępnymi i oddalonymi. Zaostrzenie (uporządkowanie) wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania. Przyjęto także szereg innych ustaw doskonalących system wyborczy – upraszczających realizację praw wyborczych z jednej strony, a z drugiej - stwarzających bariery dla naruszeń prawa ze strony wszystkich uczestników procesu wyborczego;

- sprecyzowanie trybu wykorzystywania zaświadczeń o prawie do głosowania w celu zapobieżenia bezprawnym manipulacjom przy przeprowadzaniu głosowania.

3. Zwiększenie gwarancji działalności partii politycznych. Jeżeli chodzi o działalność partii politycznych, jako podstawowych podmiotów procesu wyborczego, to z inicjatywy Prezydenta Rosji przyjęto szereg ustaw ukierunkowanych na restrukturyzację przestrzeni politycznej, rozwój całego systemu partyjnego. Przede wszystkim dotyczy to ustawy „O gwarancjach równości partii parlamentarnych w prezentowaniu ich działalności przez ogólnie dostępne publiczne stacje telewizyjne i radiowe”. Stanowi ona swojego rodzaju przełom w zapewnieniu pluralizmu politycznego.

Zgodnie z przyjętą ustawą wszystkie organy ustawodawcze kraju mają obowiązek przynajmniej jedno posiedzenie w roku poświęcić na wysłuchanie i omówienie informacji i propozycji partii politycznych, które nie są reprezentowane w organach ustawodawczych.

W ślad za powyższą ustawą federalną były przyjęte ustawy regionalne, zapewniające gwarancje równego naświetlania w środkach masowego przekazu działalności partii reprezentowanych w parlamentach regionalnych.

Ponadto:

- potwierdzono, **jak już wspomniano**, prawo do uzyskania mandatu deputowanego do Dumy Państwowej i regionalnych organów ustawodawczych przez przedstawicieli partii politycznych, których listy nie uzyskały 7% głosów wyborców, ale zdobyły 5-6%. Zrównanie ich w prawach i statusie z frakcjami utworzonymi przez partie polityczne, które zebrały określone w ustawie 7%. Ustawa ta ma na celu zwiększenie reprezentacji wyborców w Dumie Państwowej;

- zwiększono gwarancje równych praw partii politycznych do korzystania z lokali do prowadzenia akcji agitacyjnych w okresie kampanii wyborczych;

- uproszczono procedurę zgłaszania kandydata (listy kandydatów) dla partii politycznych w regionach, w których nie mają one swych struktur – na podstawie uchwały nadrzędnego organu kolegialnego;

- przewidziano w dużych municypalitetach, w których organ przedstawicielski liczy przynajmniej 20 deputowanych, obowiązkowe wprowadzenie proporcjonalnego lub mieszanego systemu wyboru organów przedstawicielskich, co będzie sprzyjało rozwojowi systemu partyjnego w terenie i stymulowało aktywność społeczną obywateli.

CZĘŚĆ 5

NOWE TECHNOLOGIE W SŁUŻBIE WYBORÓW

1. PZS „Wybory”. Obecnie w Rosji wszystkie etapy kampanii wyborczej wszystkich szczebli, od chwili ogłoszenia do podliczenia wyników głosowania i określenia rezultatów wyborów odbywają się z wykorzystaniem **Państwowego Zautomatyzowanego Systemu Federacji Rosyjskiej „Wybory” (PZS „Wybory”)** –

systemu wyborczego o mega skali, stosowanego w celu zautomatyzowania procesów przygotowania i przeprowadzenia wyborów, w celu zapewnienia działalności komisji wyborczych, operatywnego informowania wyborców o przebiegu głosowania i jego wynikach.

Pracę PZS „Wybory” zapewnia 13 ośrodków serwisowych i ponad 3000 pracowników. System obejmuje ponad 400 tysięcy jednostek środków programowo-technicznych. Tylko w ostatnich czterech latach PZS „Wybory” zastosowano podczas 29 652 kampanii wyborczych oraz kampanii dotyczących referendów.

2. Kompleksy do opracowania kart do głosowania (w skrócie KOKG). W 2009 roku w Przesłaniu do Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej Prezydent Rosji D.A. Miedwiediew postawił zadanie przyspieszonej modernizacji technicznej systemu wyborczego kraju. W tym celu opracowano projekt Programu przyspieszonego przebrojenia technicznego rosyjskiego systemu wyborczego; obecnie trwa realizacja projektu, w tym trwają próby perspektywicznych środków programowo-technicznych – kompleksów do głosowania elektronicznego oraz kompleksów do opracowywania kart do głosowania.

KOKG zapewniają: zautomatyzowane podliczanie głosów wyborców podczas przeprowadzania wyborów i referendów wszystkich szczebli; jednoczesne przeprowadzenie do siedmiu poziomów wyborów z wydaniem oddzielnych rezultatów głosowania w każdym z nich; przyjmowanie danych wyjściowych i przekazanie protokołu końcowego na zewnętrznym nośniku informacji lub poprzez wydzielone kanały łączności telekomunikacyjnej do nadrzędnej komisji wyborczej.

KOKG są certyfikowane i od 2004 roku były wykorzystywane w przeprowadzaniu wyborów na różnych szczeblach w 9112 obwodowych komisjach wyborczych w 32 podmiotach Federacji Rosyjskiej. Za ich pomocą głosowało ponad 15 mln. wyborców.

3. Kompleksy do głosowania elektronicznego (w skrócie – KGE) zapewniają: przeprowadzenie głosowania elektronicznego bez wykorzystywania papierowych kart do głosowania; zautomatyzowane podliczenie głosów wyborców; ustalenie wyników głosowania; sporządzenie protokołu obwodowej komisji o wynikach głosowania.

W latach 2006-2011 KGE wykorzystywano w 21 komisjach wyborczych w pięciu podmiotach Federacji Rosyjskiej w wyborach różnych szczebli – w Nowogrodzie Wielkim, Orle, Saratowie, Suzdalu, Riazaniu, w tym podczas kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych i prezydenta w latach 2007-2008.

Z praktyką stosowania KOGK podczas przeprowadzania wyborów w jednolitym dniu głosowania zapoznawali się przedstawiciele BIDiPCz OBWE, którzy pozytywnie ocenili wykorzystanie wymienionych technicznych środków podliczania.

W wyborach deputowanych do Dumy Państwowej szóstej kadencji w tym roku planujemy wyposażenie około sześciu tysięcy komisji wyborczych w 1000 KGE i 10 500 KOGK.

4. Zautomatyzowane stanowisko robocze obwodowej komisji wyborczej – jeszcze jedna z eksperymentalnych nowinek technicznych, którą zastosowano w Riazaniu w wyborach we wspólnym dniu głosowania w 2010 roku. Daje ono możliwość sporządzenia w komisji wyborczej prawnie ważny elektroniczny protokół o wynikach głosowania oraz przesłania go automatycznie do komisji nadrzędnej, a następnie do umieszczenia w Internecie.

5. Transmisja internetowa z komisji wyborczych przebiegu głosowania i podliczania głosów wyborców z wykorzystaniem kamer internetowych, pozwalająca każdemu obywatelowi, mającemu dostęp do Internetu, obserwowanie w czasie rzeczywistym przebiegu wyborów, sprzyja zwiększeniu przejrzystości procedur wyborczych.

Środki monitoringu wideo, zainstalowane w lokalu wyborczym, skierowane są w taki sposób, aby prowadzić zapis wideo zarówno przebiegu głosowania (od 08:00 do 20:00) – bez naruszenia tajemnicy głosowania, jak również podliczania głosów wyborców (po zakończeniu głosowania wyborców o godzinie 20:00).

6. Kosmiczne systemy łączności wykorzystywane są do przekazywania informacji z protokołów o wynikach głosowania z lokalu wyborczego do komisji nadrzędnej; specjalistyczny nawigacyjny system informacyjny z zastosowaniem technologii GLONASS – do kontroli nad przemieszczaniem się dokumentacji wyborczej.

7. W latach 2008-2009 przeprowadzono trzy eksperymenty w zakresie **zdalnego elektronicznego ankietowania wyborców** – z wykorzystaniem płyt CD, kart socjalno-płatniczych, telefonu komórkowego. Celowość wdrożenia takiego sposobu głosowania polega na udostępnieniu możliwości głosowania przez obywateli rosyjskich zamieszkałych za granicą oraz wyborcom przebywającym w trudno dostępnych lub oddalonych miejscowościach, na statkach na morzu.

Wdrożenie elektronicznych sposobów głosowania, zarówno w komisjach obwodowych, jak i na odległość, jest ważnym elementem ułatwiającym stopniowy powrót bezpośredniej demokracji, która pozwala obywatelom państwa na komunikowanie się z władzą państwową bezpośrednio w trybie interaktywnym. Ale ta forma demokracji sprawia, że nie jest potrzebna ogromna armia międzynarodowych obserwatorów-turystów, których opinie nie tylko nie są uogólniane przez wysyłające ich misje, ale nieraz nie są brane pod uwagę. Pozostawia bez pracy licznych obserwatorów wewnątrz kraju dlatego, że w tym przypadku obserwatorami stają się wszyscy, którzy uzyskali możliwość bezpośredniego obserwowania wyborów i nawiązywania bezpośredniego dialogu z władzą państwową. Oznacza to, że zmniejsza się zapotrzebowanie także na członków komisji wyborczych, w niektórych państwach zostali oni już znacznie zredukowani, na przykład w Wenezueli.

Raz jeszcze podkreślę, że przestawienie się na elektroniczne sposoby głosowania zmniejsza zapotrzebowanie na takich pośredników. I to jest bardzo ważne.

CZĘŚĆ 6

„PRZEJRZYSTOŚĆ” WYBORÓW W ROSJI

Proces wyborczy w Federacji Rosyjskiej jest otwarty dla wszystkich jego uczestników. W środkach masowego przekazu publikowane są uchwały komisji wyborczych i informacje o wyborach: otwarcie i jawnie przeprowadzane są robocze narady, posiedzenia, spotkania w ramach przygotowań do wyborów; realizowane są konstruktywne współdziałanie ze wszystkimi uczestnikami procesu wyborczego.

1. Otwartość informacyjna. Szczególną uwagę przywiązuje się do informowania obywateli o wyborach, o uczestnikach kampanii wyborczych. W tych

celach wykorzystywane są zarówno tradycyjne metody informowania, jak również nowoczesne technologie informacyjne, z Internetem łącznie.

Oficjalna strona CKW Rosji. Obecnie spośród wszystkich stron naszych kolegów w różnych państwach jest najbardziej treściwym pod względem zawartości i szybkości wyszukiwania źródłem informacji o działalności zarówno CKW Rosji, jak również komisji wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej. Portal internetowy CKW daje użytkownikom szeroki dostęp do otwartej zgodnie z prawem informacji o procesie wyborczym w Federacji Rosyjskiej: o działalności legislacyjnej, o wyborach i referendach, o oficjalnej działalności CKW Rosji i współpracy międzynarodowej. *Pod względem wielkości zgromadzonych obecnie unikalnych informacji o procesie wyborczym w Federacji Rosyjskiej oraz pod względem aktualizacji informacji portal internetowy CKW Rosji nie ma sobie równych.*

Posiedzenia CKW Rosji są bezpośrednio transmitowane w Internecie, co jest jeszcze jednym przykładem przejrzystości działalności CKW Rosji i środkiem budowy zaufania obywateli do całego procesu wyborczego. *Podobnych przykładów otwartości w działalności organizatorów wyborów w innych państwach nie ma.*

Centrum Informacyjne CKW. Podczas federalnych kampanii wyborczych i wspólnych dni głosowania w CKW Rosji działa Centrum Informacyjne. Centra Informacyjne działają także w komisjach wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej, gdzie w czasie rzeczywistym przekazywane są społeczeństwu informacje o przebiegu głosowania (frekwencji wyborczej), przeprowadzane są wideo-konferencje z komisjami wyborczymi, udostępniane są informacje dotyczące wstępnych rezultatów wyborów, demonstrowane są możliwości nowoczesnych technologii wyborczych w procesie wyborczym. W celu uzyskania wiadomości i innych informacji wyborczych uczestnicy centrów Informacyjnych mogą korzystać także z usług **kiosków internetowych.**

„Zielona księga”. Począwszy od lata 2007 roku CKW Rosji zaczęła wydawać tak zwaną Zieloną księgę – specjalne wydawnictwo poświęcone analizie naruszeń prawa wyborczego, zawierające uogólnione wszystkie skargi napływające do komisji wyborczych: zarówno te, które zostały potwierdzone, jak i te, które nie potwierdziły się i były nieprawdziwe **oraz podjęte na ich podstawie działania.**

Raporty dla Rządu i Prezydenta Federacji Rosyjskiej o rezultatach przeprowadzenia federalnych kampanii wyborczych i wspólnych dni głosowania oraz innych ważnych przedsięwzięć wyborczych z udziałem CKW Rosji, także stanowią ważny i efektywny środek zapewnienia otwartości informacyjnej wyborów w Rosji.

2. Kontakt ze społeczeństwem obywatelskim. W sprawach realizacji praw wyborczych obywateli i sprzyjania ich ochronie CKW Rosji aktywnie współpracuje z organizacjami społecznymi; odbywają się dyskusje na temat aktualnych spraw, realizowane są wspólne programy. Takie działania realizują, w tym w ramach Centrów Informacyjnych CKW Rosji, Rosyjska Fundacja Wolnych Wyborów, Stowarzyszenie „Kontrola Obywatelska”, Rada Społeczna „Uczciwy wybór”. W tym celu wykorzystuje się nowoczesne interaktywne technologie kontaktu z wyborcami, uczestnikami wyborów, organizowana jest działalność „gorących linii” łączności z wyborcami. Działanie społecznych „gorących linii” jest efektywnym instrumentem w zwiększeniu zaufania do wyborów i ich rezultatów, zwiększenia frekwencji wyborców.

Społeczna Rada Naukowo-Konsultacyjna przy CKW Rosji jest jeszcze jedną formą kontaktu ze społeczeństwem obywatelskim, pozwalającą CKW Rosji na uzyskiwanie orzeczeń środowiska nauki na temat różnych kierunków działalności.

CZEŚĆ 7

MIĘDZYNARODOWA OBSERWACJA WYBORÓW

Szczególne miejsce w zapewnieniu otwartości procesu wyborczego zajmuje międzynarodowa obserwacja wyborów, w tym także misje obserwatorów międzynarodowych z ramienia organizacji międzynarodowych.

W czerwcu 1990 roku podjęta została decyzja polityczna, że „państwa członkowskie KBWE zapraszają obserwatorów z wszelkich innych państw członkowskich KBWE i wszelkich odpowiednich prywatnych instytucji i organizacji, które mają takie życzenie, do obserwacji przebiegu ich wyborów narodowych, w wymiarze dopuszczonym przez prawo”. Zacytowałem jedno z postanowień Dokumentu Narady Kopenhaskiej Konferencji ds. wymiaru ludzkiego KBWE.

Od tej pory, a dokładniej od jesieni 1993 roku, wszystkie cykle federalne – 1995-1996, 1999-2000, 2003-2004 – zgromadziły po 1000-1300 obserwatorów międzynarodowych, przybyłych z pięćdziesięciu państw i około 30-40 organizacji międzynarodowych. Jedynym wyjątkiem były wybory Prezydenta Federacji Rosyjskiej w marcu 2004 roku, na których było **zaledwie około 800** obserwatorów zagranicznych.

W federalnym cyklu wyborczym 2007-2008 zaprosiliśmy 100 obserwatorów OBWE, ale BIDI PCz OBWE zignorowało to zaproszenie. *Przypomnijmy, że w 2007 roku władze Polski podjęły decyzję, aby wcale nie zapraszać na swoje wybory parlamentarne obserwatorów międzynarodowych z OBWE. Dopiero na kilka tygodni przed wyborami BIDI PCz OBWE udało się „uprosić” władze polskie, by przyjęły misję w składzie zaledwie 12 osób.*

Tak wygląda obraz wywiązania się przez nas wyżej wskazanego zobowiązania OBWE. A jak to wygląda w innych państwach.

Ustawodawstwo. Zobowiązanie do zapraszania obserwatorów międzynarodowych jest potwierdzone w naszym prawie wyborczym, czego nie ma w ponad 30 państwach członkowskich OBWE, między innymi w USA, Niemczech, Finlandii, Francji, Polsce, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii, Hiszpanii i innych.

Informacja: spośród 54 państw OBWE instytut obserwatorów międzynarodowych ustawowo został uznany tylko w 23 państwach (należy do nich przede wszystkim 11 państw WNP i niektóre państwa wschodnioeuropejskie).

Format obserwacji. BIDI PCz samodzielnie ustanowiła następujące formaty obserwacji:

- pełna misja w celu obserwacji wyborów (na 6-8 tygodni przed wyborami),
- ograniczona misja w celu obserwacji wyborów (na 6-8 tygodni przed wyborami bez obserwatorów długoterminowych),
- misja w celu oceny wyborów (do 10 ekspertów na 1-2 tygodnie przed wyborami) i grupa ekspertów.

Ostatnie przykłady z działalności BIDI PCz tylko z roku bieżącego:

Finlandia, wybory parlamentarne 17 kwietnia 2011 roku. BIDIPCz wysłało swoją monitorującą misję oceniającą w składzie siedmiu głównych uczestników i dwóch ekspertów regionalnych.

Turcja, zbliżające się wybory parlamentarne 12 czerwca 2011 roku. BIDIPCz do przeprowadzenia ograniczonej obserwacji na okres trzech tygodni angażuje tylko 13 ekspertów międzynarodowych.

Kazachstan, nadzwyczajne wybory prezydenckie 3 kwietnia 2011 roku, BIDIPCz wysłała pełną misję w celu obserwacji wyborów na 8 tygodni przed wyborami w ilości 357 obserwatorów.

Moldawia, nadchodzące wybory lokalne 5 czerwca 2011 roku – ograniczona misja w celu obserwacji wyborów w składzie 11 ekspertów i 14 obserwatorów długoterminowych.

Macedonia, przedterminowe wybory parlamentarne 5 czerwca 2011 roku – pełna misja w celu obserwacji wyborów w składzie 320 obserwatorów.

Cypr, wybory parlamentarne 27 maja 2011 roku – misja w celu oceny wyborów w liczbie 10 osób.

Wielka Brytania, referendum w sprawie zmiany systemu wyborczego 5 maja 2011 roku, odbyło się bez obserwatorów ze strony BIDIPCz.

Przy czym w żadnej z wyżej wymienionych misji nie było przedstawicieli Rosji, za wyjątkiem Kazachstanu, gdzie znalazło się bez naszej wiedzy aż trzech obywateli Rosji.

Przytoczone przykłady są dobitnym dowodem na stosowanie „podwójnych” standardów OBWE wobec „swoich” i „obcych”.

Terminy zaproszenia. BIDIPCz także samodzielnie określiło terminy, w których państwo powinno skierować do nich zaproszenie – licząc od dnia oficjalnego ogłoszenia kampanii wyborczej. Jednakże praktyka wskazuje coś innego, tj.:

W latach 2006-2007 tylko **siedem państw** – stron OBWE (USA, Szwecja, Finlandia, Szwajcaria, Belgia, Ukraina, Armenia) „terminowo” zaprosiło obserwatorów międzynarodowych na wybory ogólnokrajowe zgodnie z istniejącymi zaleceniami („Wytyczne BIDIPCz dotyczące obserwacji wyborów”), tj. **na trzy miesiące przed ich przeprowadzeniem.**

W większości przypadków – **19 z 34 ogólnokrajowych wyborów w regionie OBWE** – takie zaproszenie zostało skierowane pod adresem BIDiPCz lub przedstawione przez delegację odpowiedniego państwa członkowskiego w Stałej Radzie OBWE na około **dwa miesiące przed ich przeprowadzeniem**.

A zatem odnośnie do terminów zaproszenia BIDiPCz zachowuje różne podejścia do różnych państw.

Natomiast my uważamy, że przeprowadzenie międzynarodowej obserwacji wyborów winno opierać się na następujących głównych zasadach. Są nimi: uniwersalność, wzajemność, przejrzystość, profesjonalizm, suwerenność, bezstronność, brak zaangażowania politycznego, ukierunkowanie na skuteczną pomoc.

Mogę przytoczyć i niektóre inne zasady, ale jeżeli uznajemy przynajmniej te, to może się to stać przekonującym argumentem powagi zamiarów doskonalenia instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów jako nieodłącznej części demokratycznego procesu wyborczego.

Nadmienić należy, że z BIDiPCz OBWE ułożyliśmy i podtrzymujemy dobre profesjonalne kontakty. Systematycznie spotykamy się i na szczeblu kierownictwa, i na szczeblu ekspertów w celu omówienia wielu problemów wyborczych, w tym także w sprawie wypracowania jednolitych zasad międzynarodowej obserwacji wyborów.

- * W dniu 26 maja 2011 r. sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów oraz dyrektor Zespołu Prezydialnego na prośbę Ambasady Republiki Indonezji, odbyli spotkanie z delegacją Rady Regionalnych Przedstawicieli Republiki Indonezji (10 osób). Omówiono zasadnicze rozwiązania prawa wyborczego w Polsce, w tym system organów wyborczych, sposób organizacji wyborów, zadania i działalność Krajowego Biura Wyborczego.

INFORMACJE PRAWNE

- * Zmiany w przepisach wyborczych:
 - ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Kodeks

wyborczy (Dz. U. Nr 94, poz. 550). Ustawa porządkuje granice okręgów wyborczych do Sejmu RP,

- ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. – o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 102, poz. 588). Ustawa uściśla zakres spraw regulowanych w aktach wykonawczych wydawanych w związku z wyborami, w tym w zakresie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych,
- ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 117, poz. 679). Ustawa określa kompetencję komisarza wyborczego w zakresie ślubowania wójta.
- ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy. Ustawa dostosowuje organizację wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz określa sposób oddawania głosu przez te osoby. (Ustawę przekazano do Senatu RP).
- * Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2011 r. (Sygn. akt II OSK 648/11) w sprawie ze skargi kasacyjnej na uchwałę Rady Gminy w S. w przedmiocie wygaśnięcia mandatu wójta odniósł się do trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na uchwały rad gmin, które to kwestie budzą wątpliwości interpretacyjne.

Postanowienie
z dnia 1 kwietnia 2011 r.
Naczelnego Sądu Administracyjnego

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 2 lutego 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. odrzucił skargę P. W. na uchwałę Rady Gminy S. z dnia 29 grudnia 2010 r. stwierdzającą wygaśnięcie mandatu wójta gminy. Powodem odrzucenia skargi było stwierdzenie, iż skarga została wniesiona z uchybieniem terminu 7 dni określonego w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. , Nr 176 , poz. 1191), co powoduje, że skarga taka podlega odrzuceniu na podstawie art. 58

§ 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta określa termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (7 dni od dnia doręczenia uchwały), nie określa zaś trybu wnoszenia skargi, a wobec tego skarga do sądu administracyjnego powinna być wniesiona za pośrednictwem organu. Uchwała została skarżącemu doręczona w dniu 11 stycznia 2011 r., natomiast skarga została wniesiona bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. w dniu 19 stycznia 2011 r. (termin do wniesienia skargi upłynął z dniem 18 stycznia 2011 r.). Sąd przekazał skargę organowi w dniu 20 stycznia 2011 r. celem nadania jej prawidłowego biegu. W przypadku wniesienia skargi bezpośrednio do Sądu, dniem wniesienia skargi jest dzień, w którym Sąd przekazał skargę organowi. W tej sprawie skoro termin do wniesienia skargi upłynął z dniem 18 stycznia 2011 r., skarga została wniesiona po upływie terminu i podlega odrzuceniu.

Skargę kasacyjną wniósł P. W. wskazując jako podstawy kasacyjne zarzuty naruszenia art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz art. 54 § 1 i art. 58 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zdaniem skarżącego z przepisu art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta jednoznacznie wynika, że skargę na uchwałę wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego. Przepis art. 54 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma zastosowania do postępowania, które jest uregulowane odmiennie w ustawie szczególnej. Ponadto uchwałę Rady Gminy doręcznie skarżącemu bez pouczenia, że skargę należy wnieść za pośrednictwem organu. Wskazując takie podstawy kasacyjne skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i podlega oddaleniu.

Zarzuty przytoczone w podstawach skargi kasacyjnej, a sprowadzające się do kwestionowania wykładni przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta i prezydenta miasta, zwanej dalej ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, w związku z art. 54 § 1 i art. 58 § 1 pkt 2 ustawy z dnia

30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej p.p.s.a., należy uznać za niezasadne.

Sąd I instancji prawidłowo zwrócił uwagę, że czym innym jest określenie terminu do wniesienia skargi, a czym innym tryb wnoszenia skargi za pośrednictwem organu. Z art. 54 § 1 p.p.s.a. wynika, że skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Oznacza to, że skarga do sądu administracyjnego jest wniesiona w terminie jeżeli w ustawowo określonym terminie zostanie wniesiona do organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Wymóg wnoszenia skargi za pośrednictwem organu powoduje, że skarga wniesiona bezpośrednio do sądu jest wadliwie wniesiona i sąd jest zobowiązany przesłać skargę organowi celem nadania jej prawidłowego biegu stosownie do przepisu art. 54 § 1 p.p.s.a. Taki tryb wnoszenia skargi obowiązuje od dnia 1 stycznia 2004 r. i ma zastosowanie także do skarg na uchwały organów samorządu terytorialnego, chyba że ustawa szczególna stanowi inaczej. W uzasadnieniu zaskarżanego postanowienia, jako przykład przepisów szczególnych, które regulują wnoszenie skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego, wskazano ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach. Stosownie do art. 13 tej ustawy skargi na decyzje w sprawach zgromadzeń wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Dodatkowo można wskazać ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227 poz. 1658 ze zm.), która w art. 30c ust. 2 stanowi, że skarga jest wnoszona bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Oznacza to, że skarga jest wnoszona bezpośrednio do sądu administracyjnego, a nie za pośrednictwem organu, jeżeli wynika to z przepisów szczególnych.

Przepisy ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1111), które mają zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa z dnia 5 września 2008 r. weszła w życie, nie regulują trybu wnoszenia skargi, a w szczególności nie stanowią o tym, iż skargę wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego. Z przepisu art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta zainteresowanemu służy skarga uchwały

radę gminy o wygaśnięciu mandatu wójta wynika jedynie, że od uchwały rady gminy o wygaśnięciu mandatu wójta zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały. Tak więc przepis ten określa termin do wniesienia skargi, a nie to, czy skarga jest wnoszona bezpośrednio do sądu, czy za pośrednictwem organu. Określenia krótkiego terminu do wniesienia skargi, a także terminu jej rozpatrzenia przez sąd administracyjny nie oznacza, że tym samym zmieniono tryb wnoszenia skargi określony w art. 54 § 1 p.p.s.a. Ustawodawca w innych ustawach przyjmuje krótszy termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz określa termin jej rozpatrzenia przez sąd, jednakże nie oznacza to, że zmienia tryb wnoszenia skargi. Przykładowo w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.) przyjęto, że skargę do sądu administracyjnego wnosi się w terminie 14 dni, a sąd rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia wniesienia skargi (art. 20 ust. 1 i 2, art. 24 a ust. 3, art. 26 ust. 1 i 2), co nie oznacza, że skarga może być wniesiona bezpośrednio do sądu, a nie za pośrednictwem organu. Ze sformułowania „zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni”, którym posłużono się w art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, nie można wyprowadzać wniosku, że skargę wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego a nie za pośrednictwem organu.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia trafnie zwrócono uwagę na znaczenie przepisu art. 98 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.), który w okresie dwóch lat od wejścia w życie ustawy (od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2005 r.) pozwalał przyjąć, iż mimo wadliwego wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego, termin do wniesienia skargi jest zachowany, jeżeli skarga taka została wniesiona w terminie do sądu, z tym że sąd przekazywał skargę organowi celem nadania jej prawidłowego biegu.

Dodatkowy argument przemawiający za wnoszeniem skargi na uchwałę rady gminy o wygaśnięciu mandatu wójta za pośrednictwem organu wynika z art. 98a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), który przewiduje wydanie przez wojewodę zarządzenia zastępczego

stwierdzającego wygaśnięciu mandatu wójta, jeżeli rada gminy wbrew nałożonemu na nią obowiązkowi nie podejmie uchwały o wygaśnięciu mandatu wójta. W takim przypadku zainteresowany może wnieść skargę do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu. Nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że skarga na uchwałę rady gminy lub zarządzenie zastępcze o wygaśnięciu mandatu wójta ma być wnoszona w różnym trybie.

Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, że skargę na uchwałę rady gminy o wygaśnięciu mandatu wójta, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta w związku z art. 54 § 1 p.p.s.a. wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu.

Uchwała o wygaśnięciu mandatu wójta jest podejmowana przez radę gminy w postępowaniu, w którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania. Nie oznacza to, że zainteresowany nie powinien być pouczony o przysługującym mu środku zaskarżenia i sposobie jego wniesienia, gdyż obowiązek udzielenia takiego pouczenia wynika z ogólnej zasady praworządnego działania organów administracji publicznej. Brak takiego pouczenia może być podstawą wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, jeżeli skarżący nie dokonał tej czynności w terminie bez swojej winy (art. 86 § 1 p.p.s.a.). W tej sprawie skarżący nie składał wniosku o przywrócenie terminu i wniosek taki nie był rozpatrywany przez sąd pierwszej instancji. Ponadto skarżący powołuje się w skardze kasacyjnej na to, że nie był pouczony o tym, że skargę należy wnieść za pośrednictwem organu. Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że skarżący wniósł skargę bezpośrednio do sądu po upływie 7 dni od dnia doręczenia uchwały, co w skardze kasacyjnej nie jest kwestionowane.