

PRZEGLĄD WYBORCZY



Biuletyn informacyjny

9-10/2009



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 – listopad 2009 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
* wyjaśnienia dotyczące wyborów samorządowych i referendów lokalnych w związku z upływem kadencji	4
* sprawozdania finansowe z wyborów do Parlamentu Europejskiego	7
* Informacja o wydatkach z budżetu państwa na wybory do Parlamentu Europejskiego	7
* Narada z komisarzami wyborczymi (14-15 września 2009 r. w Elblągu)	9
* Wybory samorządowe i referenda lokalne	36
* Współdziałanie i wymiana doświadczeń	37
* Informacje prawne	44

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 7 września oraz 5, 12 i 26 października 2009 r.

* W związku z upływającą w listopadzie 2010 r. kadencją rad oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wybranych w wyborach w 2006 r., Państwowa Komisja Wyborcza wydała i przekazała komisarzom wyborczym następujące wyjaśnienia dotyczące ustawowych okresów, w których nie przeprowadza się wyborów do rad i referendów lokalnych.

„**Państwowa Komisja Wyborcza przypomina**, że w dniu 12 listopada 2010 r. upływa kadencja rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W związku z powyższym zbliżają się okresy, w trakcie których nie przeprowadza się wyborów uzupełniających, wyborów nowych rad i wyborów przedterminowych oraz referendów lokalnych, a w szczególności:

- 1) **wyborów uzupełniających**, zgodnie z art. 193 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.), nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadałaby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad. Zatem **ostatnie wybory uzupełniające mogą zostać przeprowadzone w dniu 9 maja 2010 r.** Ponieważ pierwsza czynność wyborcza w wyborach uzupełniających, tj. podanie do wiadomości publicznej zarządzenia wojewody, musi zostać wykonana najpóźniej w 60 dniu przed dniem wyborów, **wybory te mogą być zarządzane nie później niż dnia 10 marca 2010 r.** Dotyczy to także wyborów uzupełniających powtarzanych w trybie art. 193 ust. 2 Ordynacji wyborczej, a także wyborów uzupełniających, o których mowa w art. 194 ust. 3 powołanej ustawy. Przepis art. 193 ust. 4 Ordynacji wyborczej stosuje się odpowiednio w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego wybranego w okręgu wyborczym w gminie liczącej powyżej 20.000 mieszkańców oraz mandatu radnego powiatu lub województwa;
- 2) **wyborów nowych rad**, zgodnie z art. 197 ust. 8 powołanej ustawy, nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadałaby w okresie 6 miesięcy przed

zakończeniem kadencji rad. Zatem **ostatnie wybory nowych rad mogłyby zostać przeprowadzone w dniu 9 maja 2010 r.** Należy jednak zauważyć, że wybory te są przeprowadzane w związku ze zmianami w podziale terytorialnym państwa. Zmiany te następują z dniem 1 stycznia. Zgodnie z art. 26 ust. 1 powołanej ustawy **wybory powinny zostać przeprowadzone w ciągu 90 dni od tej daty, czyli nie później niż 28 marca 2010 r.;**

- 3) **wyborów przedterminowych do rad**, zgodnie z art. 196 ust. 3 powołanej ustawy, nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadłaby w okresie 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad. Zatem **ostatnie wybory przedterminowe mogą zostać przeprowadzone dnia 8 listopada 2009 r.** Terminy wykonania czynności wyborczych w wyborach przedterminowych mogą być krótsze od przewidzianych w ustawie, jednakże w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej od zarządzenia wyborów (ogłoszenia) do dnia głosowania powinno upłynąć co najmniej 40 dni. Dlatego też, **wybory te mogły być zarządzane nie później niż 29 września 2009 r.;**
- 4) **wyborów przedterminowych wójtów** (burmistrzów i prezydentów miast), zgodnie z art. 28d ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) nie przeprowadza się, jeżeli ich data miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Zatem **ostatnie wybory przedterminowe wójtów mogą zostać przeprowadzone w dniu 9 maja 2010 r.** Terminy wykonania czynności wyborczych w wyborach przedterminowych mogą być krótsze od przewidzianych w ustawie, jednakże w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej od zarządzenia wyborów (ogłoszenia) do dnia głosowania powinno upłynąć co najmniej 40 dni. Dlatego też, **wybory mogą być zarządzane nie później niż dnia 30 marca 2010 r.** Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się także wtedy, jeżeli data wyborów miałaby przypaść w okresie dłuższym niż 6 a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta, a rada w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta podejmie uchwałę o nieprzeprowadzaniu wyborów. W przypadku gmin, w których **wybory miałyby być zarządzane na dzień przypadający po dniu 12 listopada 2009 r. ale nie później niż dnia 9 maja 2010 r.** wybory zarządza się jeżeli rada gminy nie

podejście, w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta, uchwały o nieprzeprowadzaniu wyborów.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza informuje, że:

- 1) zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985, z późn. zm.) wnioski mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania organu (organów) jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji mogą być składane nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem kadencji, tj. **dnia 12 marca 2010 r.**;
- 2) zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, tj. **nie później niż 12 lutego 2010 r.** jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. W tym przypadku rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium;
- 3) zgodnie z art. 28b ust. 1 ustawy powołanej w pkt 2, rada gminy, nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, tj. **nie później niż 12 lutego 2010 r.** może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium.

Stosownie do art. 67 ust. 1-3 ustawy o referendum lokalnym ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organu jednostki samorządu terytorialnego oznacza zakończenie działalności danego organu, a w przypadku ważnego referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzonego na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, w którym przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów — oznacza zakończenie działalności rady. Jak wskazano wyżej w takiej sytuacji w bieżącej kadencji nie przeprowadza się już wyborów przedterminowych rady, a w przypadku odwołania wójta mają zastosowanie niniejsze wyjaśnienia dotyczące terminów przeprowadzania wyborów przedterminowych wójta. Nieprzeprowadzenie wyborów przedterminowych rady lub wójta powoduje, że do końca kadencji funkcję organu (organów) samorządu terytorialnego pełni osoba powołana przez Prezesa Rady Ministrów, w trybie art. 67 ust. 4 ustawy o referendum

lokalnym”. (ZPOW-703-35/09). Wyjaśnienia są dostępne na stronie internetowej www.pkw.gov.pl.

* Państwowa Komisja Wyborcza rozpoczęła rozpatrywanie sprawozdań komitetów wyborczych o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonymi w dniu 7 czerwca 2009 r. Sprawozdania złożyły wszystkie komitety wyborcze uczestniczące w wyborach (25). Zgodnie z Ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego Państwowa Komisja Wyborcza bada sprawozdania i przyjmuje je bądź odrzuca w terminie 4 miesięcy od dnia ich złożenia; Komisja rozpatrzyła i przyjęła dotąd sprawozdania 6 komitetów wyborczych. Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 października 2009 r. w sprawie sprawozdań wyborczych jest dostępny na stronie internetowej www.pkw.gov.pl i został ogłoszony w Monitorze Polskim Nr 70 poz. 900.

* Kierownik Krajowego Biura Wyborczego wykonując ustawowy obowiązek, jako dysponent środków finansowych na wybory z budżetu państwa, sporządził i podał do publicznej wiadomości informację o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzone w dniu 7 czerwca 2009 r. Wśród wydatków wyborczych najwyższą kwotę – ponad 35,5 mln zł. – stanowiły zryczałtowane diety dla członków komisji wyborczych (w szczególności obwodowych) oraz obsługa komisji. Ponad 9 mln zł. wyniosły wydatki na obsługę informatyczną wyborów. Przeszło 4 mln zł. – wydatkowano na sporządzenie spisów wyborców, ponad 2,7 mln zł. – na druk i transport kart do głosowania.

INFORMACJA

o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie w dniu 7 czerwca 2009 r. wyborów do Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, z 2006 r. Nr 218, poz.1592, z 2007 r. Nr 112, poz.766 i z 2009 r. Nr 119, poz.999) i 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 i z 2009 r. Nr 119, poz. 999) podaje się do publicznej wiadomości informację o wydatkach z budżetu państwa, poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r.

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
1	2	3	4
	Wydatki ogółem	67 130 273	100,00
I	Wydatki realizowane przez Krajowe Biuro Wyborcze	10 363 400	15,44
A.	Centralnie	3 015 808	4,49
1.	Druk tekstu ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego	85 384	0,13
2.	Druk wtycznych PKW dla okręgowych, rejonowych i obwodowych komisji wyborczych	46 062	0,07
3.	Druk informacji o warunkach ważności głosu	21 641	0,03
4.	Publikacja wyników głosowania i wyników wyborów	7 909	0,01
5.	Wydatki na działalność Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego	264 681	0,39
6.	Obsługa informatyczna wyborów	788 557	1,17
7.	Wydatki majątkowe związane z obsługą informatyczną wyborów	1 801 574	2,69
B.	Poprzez Delegatury Krajowego Biura Wyborczego	7 347 592	10,95
1.	Działalność okręgowych komisji wyborczych	186 541	0,28
2.	Działalność rejonowych komisji wyborczych	225 751	0,34
3.	Wydatki kancelaryjne	191 949	0,29
4.	Zryczałtowane diety członków okręgowych komisji wyborczych	43 286	0,06
5.	Zryczałtowane diety członków rejonowych komisji wyborczych	32 926	0,05
6.	Koszty szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych	637 162	0,95
7.	Druki wyborcze i formularze w tym protokoły głosowania	31 856	0,05
8.	Druk obwieszczenia o zarządzeniu wyborów, okręgach wyborczych oraz siedzibach okręgowych komisji wyborczych	119 775	0,18
9.	Druk obwieszczenia o zarejestrowanych listach okręgowych oraz o zarejestrowanych kandydatach na posłów wraz z danymi o kandydatach	142 616	0,21
10.	Obsługa informatyczna okręgowych i rejonowych komisji wyborczych	863 752	1,29
11.	Druk kart do głosowania	2 373 753	3,54
12.	Transport kart do głosowania	357 462	0,53

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
1	2	3	4
13.	Działalność pełnomocników rejonowych komisji wyborczych	1 128 639	1,68
14.	Działalność inspektorów rejonowych komisji wyborczych	272 503	0,40
15.	Inne wydatki (transport, dostarczenie protokołów głosowania, itp.)	739 621	1,10
II	Dotacje celowe na zadania zlecone gminom	56 278 483	83,83
1.	Sporządzenie spisów wyborców	4 064 131	6,06
2.	Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych	3 862 111	5,75
3.	Wydatki kancelaryjne	3 041 596	4,53
4.	Obsługa obwodowych komisji wyborczych (w tym wydatki związane z użytkowaniem lokalu)	5 570 161	8,30
5.	Obwieszczenie o podziale na obwody głosowania	495 364	0,74
6.	Zryczałtowane diety dla członków obwodowych komisji wyborczych	28 825 014	42,93
7.	Inne wydatki związane z funkcjonowaniem obwodu (transport, łączność, oznaczenie lokali, diety podróżne i koszty przejazdów członków obwodowych komisji wyborczych)	4 595 514	6,84
8.	Obsługa informatyczna obwodowych komisji wyborczych	5 824 592	8,68
III.	Przeprowadzenie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego za granicą - realizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.	488 390	0,73

Informacja została opublikowana w dzienniku „Rzeczpospolita” z dnia 2 listopada 2009 r.

*** NARADA Z KOMISARZAMI WYBORCZYMI**

W dniach 14 i 15 września 2009 r. w Elblągu, woj. warmińsko-mazurskie, Państwowa Komisja Wyborcza odbyła roboczą naradę z komisarzami wyborczymi i dyrektorami zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Narada była poświęcona podsumowaniu i ocenie prac związanych z wyborami przeprowadzonymi w dniu 7 czerwca 2009 r. do Parlamentu Europejskiego, inicjatywom i pracom nad zmianami w ustawach wyborczych oraz zadaniom organów i służb wyborczych w 2010 r.

Spotkanie otworzył przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej F. Rymarz przedstawiając zebrany następujące opinie i refleksje:

1. Otwieram roboczą konferencję Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami wyborczymi i dyrektorami zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Witam serdecznie wszystkich uczestników i gości spotkania. Sędziów – komisarzy wyborczych, dyrektorów zespołów i dyrektorów delegatur Krajowego Biura Wyborczego; kolegów sędziów – członków Państwowej Komisji Wyborczych oraz sekretarza Komisji i kierownika Krajowego Biura Wyborczego ministra Kazimierza Wojciecha Czaplickiego.

Witam konsekwentnego promotora problematyki wyborczej profesora Krzysztofa Skotnickiego z Centrum Studiów Wyborczych w Łodzi.

W tematyce konferencji znajdują się trzy główne zagadnienia:

- dokonanie krótkiej oceny przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 7 czerwca 2009 r.,
- omówienie inicjatyw legislacyjnych dotyczących zmian prawa wyborczego oraz, w tym kontekście, prawnych możliwości wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego alternatywnych sposobów głosowania,
- przypomnienie podstawowych zadań stojących przed organami wyborczymi w przyszłym 2010 r.

Refleksjami na temat przygotowania i przeprowadzenia tegorocznych wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego pozwolę sobie, z upoważnienia Państwowej Komisji Wyborczej, podzielić się z Państwem osobiście. Moderatorami w pozostałych kwestiach będą odpowiednio minister Czaplicki i profesor Skotnicki.

2. Od poprzedniego naszego spotkania, które miało miejsce 16 i 17 marca br., upłynęło pół roku. Spotykamy się w zasadzie w identycznym składzie personalnym, co w naturalny sposób ułatwi procedowanie oraz realizację kolejnych czekających nas zadań. W minionym półroczu nie było żadnych zmian na stanowiskach komisarzy wyborczych, oraz tylko dwie zmiany dyrektorów delegatur Krajowego Biura Wyborczego – w Olsztynie i Sieradzu. Przy tym przypomnę z żalem, że w Olsztynie

zmiana jest wynikiem nieoczekiwanej śmierci dyrektora (Walerego Piskunowicza), w Sieradzu zaś poprzedni dyrektor (Adam Sobolewski) odszedł na emeryturę. Ich następcom życzę sukcesów w odpowiedzialnej pracy na powierzonych stanowiskach.

3. Pozwolę sobie cofnąć się na chwilę do czasu przeszłego. Przypomnę, że zasadniczym zadaniem i troską całego aparatu wyborczego w minionym półroczu było przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Tej też problematyce było poświęcone nasze spotkanie w marcu br., na którym mówiliśmy szczegółowo o rozmiarze czekających nas prac, określone zostały główne czynności i sposób ich realizacji oraz przyjęte konkretne harmonogramy działania.

Wspólną refleksją i ustaleniem tamtego spotkania była także świadomość, iż niezbędnym warunkiem należytego wykonania tych zadań będzie połączenie w praktyce działania rzetelnego stosowania ordynacji wyborczej z dobrą organizacją pracy i odpowiedzialną dyscypliną w funkcjonowaniu każdego ogniwa wyborczego. A nie były to zadania proste i łatwe zwłaszcza, że w naszym procesie wyborczym uczestniczą liczne gremia obywatelskie złożone z osób o różnej znajomości procedury prawnej, kwalifikacjach, a też i wymiarach osobowościowych.

Teraz jesteśmy już po zakończeniu wszystkich prac związanych z wyborami do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonymi 7 czerwca 2009 r. Ich akcentem końcowym było posiedzenie Sądu Najwyższego w dniu 26 sierpnia br. poświęcone rozpatrzeniu protestów wyborczych i rozstrzygnięciu w przedmiocie ważności wyborów. Szerzej na temat protestów wyborczych będę mówił za chwilę, w dalszej części wystąpienia. Teraz pragnę jedynie podkreślić, że procedura została zamknięta, oraz że wybory zostały pozytywnie zweryfikowane przez Sąd Najwyższy.

4. Państwowa Komisja Wyborcza w całym okresie wyborczym utrzymywała stałe robocze kontakty i współpracę z Państwem Komisarzami jako przewodniczącymi okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, z kierownictwem Krajowego Biura Wyborczego, jego zespołami i delegaturami. Podobnie, bieżące współdziałanie stosowane było przez odpowiednie komisje i delegatury Krajowego Biura Wyborczego z organami i służbami wyborczymi w rejonach wyborczych, gminach i obwodach. Zapewniało to należyte skoordynowanie działań i płynny tok prac wszystkich uczestników procesu wyborczego.

W rezultacie, rzetelne merytorycznie wykonanie czynności wyborczych i dobra organizacja pracy zaowocowały sprawnym i w istocie bezproblemowym przebiegiem wyborów, co umożliwiło szybkie ustalenie wyników głosowania i wyborów przez obwodowe, rejonowe i okręgowe komisje wyborcze oraz ich przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej.

Pozwoliło to Państwowej Komisji Wyborczej już następnego dnia po dniu wyborów (tj. 8 czerwca br.) na sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości na konferencji prasowej wyników wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r. oraz przekazanie obwieszczenia o wynikach wyborów Prezydentowi Rzeczypospolitej i Marszałkowi Sejmu. A odpowiednio 9 czerwca – Państwowa Komisja Wyborcza dokonała wręczenia nowo wybranym posłom do Parlamentu Europejskiego zaświadczeń o wyborze.

Czynność wręczenia zaświadczeń miała charakter uroczysty, obecni byli przedstawiciele najwyższych władz państwa z Prezydentem Rzeczypospolitej i Prezesem Rady Ministrów.

Sprawne i szybkie przeprowadzenie wyborów, a także uroczystość wręczenia zaświadczeń spotkały się z aprobatą i uznaniem gremiów państwowych, społecznych i nowych posłów.

Przypomnę w tym aspekcie, że w maju tego roku przebywali w Polsce eksperci Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE z zadaniem oceny przygotowań do wyborów, między innymi prowadzonych przez organy wyborcze. Wizytowali oni w tym zakresie prace i działania Państwowej Komisji Wyborczej oraz Okręgowej Komisji Wyborczej w Krakowie. W wyniku tej obserwacji eksperckiej, odstąpiono od prowadzenia obserwacji w dniu głosowania, oceniając przygotowania wyborcze pozytywnie i podkreślając profesjonalizm i bezstronność administracji wyborczej. Jak nam wiadomo w najbliższych tygodniach zostanie upubliczniony raport ODIHR oceniający badane państwa.

Ten wspólny sukces rzetelnego i sprawnego przeprowadzenia wyborów świadczy o profesjonalizmie działania jako trwałej już cesze funkcjonowania struktur wyborczych.

Pragnę potwierdzić wyrażone przeze mnie publicznie w telewizji w dniu ogłoszenia wyników wyborów, uznanie i podziękowanie Państwowej Komisji Wyborczej dla członków organów wyborczych i służb wyborczych za poświęcony czas, wkład pracy i zaangażowanie w realizację tych ważnych zadań publicznych.

5. Sąd Najwyższy na posiedzeniu w dniu 26 sierpnia 2009 r., na którym Państwową Komisję Wyborczą reprezentował zastępca przewodniczącego sędzia Jan Kacprzak, po rozpatrzeniu protestów wyborczych wniesionych w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego w dniu 7 czerwca br. oraz na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej – podjął uchwałę w przedmiocie ważności wyborów.

Sąd stwierdził brak podstaw prawnych do podjęcia uchwały o nieważności wyborów i nieważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r.

Do Sądu Najwyższego wpłynęły 43 protesty przeciwko ważności wyborów. Po ich rozpoznaniu Sąd pozostawił 21 protestów bez dalszego biegu, gdyż nie spełniały ustawowo określonych warunków, mianowicie: zostały wniesione przed lub po terminie, przez nieuprawniony podmiot bądź nie podano w nich żadnych zarzutów stanowiących przestępstwo przeciwko wyborom bądź naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Pozostałe 22 protesty Sąd uznał za nieuzasadnione.

W znacznej liczbie protestów, bo aż w 10, zarzuty dotyczyły uniemożliwienia głosowania w sposób tajny osobom niewidzącym. Argumentowano, że możliwe były techniczne możliwości tajnego oddania głosu przez wyborcę niewidzącego, jednak nie zastosowano ich przy organizacji wyborów. Korzystanie zaś z przewidzianej ustawowo (w art. 69 Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu) pomocy innej osoby, uznano za dyskryminowanie tej grupy wyborców i naruszenie równości chronionej art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, a także art. 2 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego stanowiącego o zasadzie tajnego głosowania.

Jest też grupa protestów zawierających zarzuty dotyczące stosowania nieprawidłowych zasad i sposobów obliczania i ustalania wyników głosowania i wyników wyborów.

W kilku protestach są zarzuty dotyczące pomyłek w zaliczeniu głosu nie temu kandydatowi, na którego wyborca głosował, a osobie z nim sąsiadującej na karcie do głosowania.

Zgodnie z żądaniem Sądu Najwyższego do zarzutów zawartych w protestach wyborczych przedstawiły wyjaśnienia i opinie Państwowa

Komisja Wyborcza oraz Okręgowe Komisje Wyborcze nr 4 i 5 w Warszawie, a także niektóre komisje obwodowe w Warszawie.

Tekst uchwały Sądu Najwyższego zawierający pełne uzasadnienie stanowiska Sądu został zamieszczony na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Uchwała Sądu Najwyższego jest ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 4 września br. Nr 144, poz. 1180. Podjęcie przez Sąd uchwały pozwoliło też na rozwiązanie przez Państwową Komisję Wyborczą okręgowych, rejonowych i obwodowych komisji wyborczych – jako, że wykonały one już swe zadania.

6. Pozytywna ocena przygotowania i przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego nie oznacza oczywiście, że wszystkie prace i działania z nimi związane zostały wykonane bez uchybień. Wystąpiły przecież różne nieprawidłowości, których przyczyny są wprawdzie złożone, w dużej jednak mierze mają charakter organizacyjno-techniczny. Te sprawy powinny się znajdować w stałym zainteresowaniu Państwa tak, aby doświadczenia z tegorocznych wyborów posłużyły dalszemu usprawnieniu procesu wyborczego w kolejnych wyborach.

Przypomnę między innymi, że w dalszym ciągu aktualną potrzebą jest polepszanie pracy obwodowych komisji wyborczych. Przy tym zadanie to jest wielostronne i wieloetapowe, obejmujące przygotowanie tych gremiów do praworządnego i sprawnego prowadzenia głosowania i ustalenia jego wyników – w aspekcie prawnym, organizacyjno-technicznym oraz mentalnym. Podniesienie standardu pracy obwodowych komisji wyborczych z pewnością usprawni i zapewni poprawne sporządzenie protokołów głosowania, wykluczając np. przypadki nieprawidłowego kwalifikowania ważności głosu, wadliwego ustalania wyników głosowania z powodu błędnego zaliczania głosu kandydatom – co w poprzednich wyborach stanowiło podstawę szeregu protestów wyborczych.

Powtarzają się także skargi wyborców na nieprawidłowości w spisach wyborców, przede wszystkim w obwodach utworzonych w szpitalach. Ta sfera wymaga również stałego i intensywnego nadzorowania.

W informacjach powyborczych sygnalizowali Państwo o określonych nieprawidłowościach, jakie miały miejsce w działaniu informatyki wyborczej. Zgłoszono też konkretne wnioski w tych sprawach. Wszystkie te uwagi i wnioski zostały dokładnie przeanalizowane przez grupę informatyczną i jest opracowany w tej materii harmonogram działań.

7. Przyszły, 2010 rok jest, jak wiadomo, rokiem podwójnych wyborów. 23 grudnia 2010 r. kończy się kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i zgodnie z prawem wybory prezydenckie powinny być przeprowadzone w niedzielę między 19 września a 3 października 2010 r. Zarządzenie tych wyborów przez Marszałka Sejmu może nastąpić już 23 maja 2010 r., ale nie później niż 23 czerwca 2010 r.

Odpowiednio, 12 listopada 2010 r. upływa kadencja organów samorządu terytorialnego – rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczych data tych wyborów przypada w okresie między 14 listopada 2010 r. a 9 stycznia 2011 r. Dla organów wyborczych i służb wyborczych dane te oznaczają obowiązek podjęcia już obecnie wstępnych przygotowań do tych wydarzeń.

Aktualną i otwartą sprawą są także, tym bardziej w aspekcie przewidywanych w przyszłym roku wyborów, plany doskonalenia prawa wyborczego w trybie zmian legislacyjnych. O obu tych sprawach będzie mówił w swoich wystąpieniach minister K. Czaplicki.

Kończąc, jeszcze raz dziękuję Państwu i za Waszym pośrednictwem wszystkim pozostałym uczestnikom procesu wyborczego, za rzetelne wykonanie zadań wyborczych, związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego.

* Zebrani wysłuchali następnie relacji sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej K. Czaplickiego o pracach legislacyjnych toczących się w Sejmie nad zmianami w ustawach wyborczych. Wiodącą jest w tej materii Nadzwyczajna Komisja do rozparzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Propozycje zmian uwzględniają w znacznym stopniu wnioski i postulaty zgłaszane przez Państwową Komisję Wyborczą. Zawarte są one w szczególności w drukach sejmowych nr 2376, 1740, 1568 i w istocie dotyczą w różnym zakresie wszystkich ustaw wyborczych. Podstawowym zamierzeniem projektowanych zmian jest zapewnienie w całym systemie wyborczym jednolitych przepisów dotyczących wykonywania czynności wyborczych i funkcjonowania organów i podmiotów wyborczych. Dotyczy to m.in. tworzenia lokali wyborczych dostosowanych dla wyborców niepełnosprawnych, stosowania urny pomocniczej w szpitalach i zakładach pomocy społecznej, zapewnienia miejsc na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń i plakatów wyborczych, finansowania kampanii wyborczych i sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Zmianami natury systemowej są propozycje głosowania wyborców niepełnosprawnych i w podeszłym wieku (75 lat) przez pełnomocnika. A także – w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i referendach ogólnokrajowych – głosowania dwudniowego.

* W drugiej części obrad referat na temat podstaw prawnych wprowadzenia alternatywnych sposobów głosowania wygłosił prof. K. Skotnicki z Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego.

Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania

Wprowadzenie

Kiedy mówimy o alternatywnych sposobach głosowania mamy na myśli alternatywę współczesnego sposobu głosowania, który polega na tym, że wyborca w dniu głosowania przed obwodową komisją wyborczą i pod jej kontrolą wrzuca do urny

wyborczej kartę do głosowania, którą wcześniej pobrał i wypełnił za zasłoną¹. Pojęcie „alternatywne sposoby głosowania” obejmuje wiele sposobów głosowania. Najczęściej używane jest na określenie trzech sposobów głosowania, a mianowicie: po pierwsze - głosowanie przez pełnomocnika (określane również mianem głosowania przez przedstawiciela), po drugie – głosowanie korespondencyjne (określane również mianem głosowania za pośrednictwem poczty bądź rzadziej głosowaniem listowym) oraz po trzecie - głosowanie elektroniczne (e-voting), obejmujące głosowanie w lokalu wyborczym przy użyciu znajdujących się w nim urządzeń do głosowania (DRE - direct electronic recording), jak i głosowanie poza lokalem wyborczym (remote e-voting) z wykorzystaniem komputerów osobistych i Internetu, telefonów komórkowych i sms-ów czy np. telewizji kablowej. Im była, przykładowo, poświęcona Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja wyborców” zorganizowana przez Zakład -Komparatystyki i Informatyki Prawniczej Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz Krajowe Biuro Wyborcze w Rzeszowie w dniach 26-27 marca 2007 r². Tym sposobom głosowania jest też poświęcone niniejsze opracowanie. Należy jednak pamiętać, że pojęcie „alternatywne sposoby głosowania” używane jest również na określenie takich sposobów głosowania jak: głosowanie wcześniejsze, głosowanie absencyjne, głosowanie za pomocą zaświadczenia o prawie do głosowania, głosowanie przy użyciu ruchomej urny do głosowania, głosowanie w specjalnych obwodach głosowania, głosowanie za granicą czy przeprowadzanie większej liczby wyborów w tym samym terminie³, a więc sposoby głosowania, spośród których wiele jest już u nas stosowanych.

W ostatnich latach na całym świecie wyraźnie widoczny jest wzrost zainteresowania alternatywnymi sposobami głosowania, w tym przede wszystkim tymi trzema wskazanymi przeze mnie na pierwszym miejscu. Jest kilka przyczyn, dla których tak się dzieje. Przede wszystkim wynika to z ogólnoświatowej tendencji do obniżania się frekwencji podczas wyborów i referendum i to niezależnie od tego, czy

¹ Por. J. Filip, *W poszukiwaniu nowych dróg dla głosowania i ich wpływ na aktywność wyborczą*, „Studia Wyborcze” 2009, tom VII, s. 8.

² Por. *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*. Rzeszów, 26-27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2007.

³ Por. J. Filip, *W poszukiwaniu.....* op. Cit., s. 11-12

mają one charakter ogólnokrajowy (w tym także do Parlamentu Europejskiego) czy jedynie lokalny, samorządowy. W alternatywnych sposobach głosowania upatruje się ułatwienie wyborcom możliwości głosowania, z czym wiązana jest nadzieja na odwrócenie wskazanej tendencji. Zwłaszcza głosowanie elektroniczne ma ponadto przyczynić się do szybszego ustalania wyników głosowania i wyników wyborów czy referendum, a w konsekwencji ich ogłoszenia wkrótce po przeprowadzeniu głosowania. Trudno również nie brać pod uwagę zrozumiałej chęci wykorzystania współczesnych możliwości technicznych odpowiadających poziomowi rozwoju cywilizacyjnego oraz społeczeństwa⁴.

Stosowaniu alternatywnych sposobów głosowania sprzyjają również międzynarodowe i europejskie standardy (wzorce) demokratyczne, w tym także wyborcze. Przede wszystkim należy w tym przypadku przywołać Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (czyli Europejską Konwencję Praw Człowieka)⁵. Art. 3 Protokołu nr 1 stanowi: „Wysokie umawiające się strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażenia opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Przepis ten interpretowany jest zgodnie w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie, w tym przede wszystkim Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie tylko jako przyznanie państwom członkowskim swobody wyboru proporcjonalnego lub większościowego systemu wyborczego, czy równych warunków do korzystania z prawa do głosowania i prawa do kandydowania, ale również posługiwanie się wieloma, w tym także wcześniej nie stosowanymi sposobami głosowania⁶. Pewną rolę odgrywają również niewiążące standardy zawarte w tzw. miękkim prawie (m.in. zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy oraz uchwały i zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy), w tym przede

⁴ Por. K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) - wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 40.

⁵ Po jej ratyfikowaniu przez Polskę została opublikowana w Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284 oraz Dz. U. nr 147, poz. 962.

⁶ Por. J. Jaskiernia, *Alternatywne sposoby głosowania w świetle prac instytucji systemu Rady Europy*, [w:] *Międzynarodowa...*, op. Cit., s. 196-198 i przywołana tam literatura.

wszystkim w opracowanym przez Komisję Europejską „Demokracja przez Prawo” (Komisja Wenecka) Kodeksie dobrej praktyki wyborczej⁷.

W literaturze przedmiotu zasadnie, w moim przekonaniu, wskazuje się, iż wszystkie alternatywne sposoby głosowania poza lokalem wyborczym w większości rodzą podobne problemy⁸. Najważniejszy to taki, czy głosować w ten sposób może każdy wyborca, czy tylko niektórzy, np. mieszkający za granicą, chorzy i niepełnosprawni, niedołążni czy w podeszłym wieku. Istotne jest również to, czy wystąpić o taką możliwość głosowania można przed czy dopiero po zarządzeniu wyborów bądź referendum. Sporne jest wreszcie to, czy uzyskanie takiej możliwości głosowania oznacza możliwość głosowania w ten sposób tylko podczas najbliższego głosowania czy również podczas kolejnych. Kwestie te jedynie sygnalizuję, gdyż nie są one związane z głównym tematem tego opracowania. Wiele dalszych problemów ma wreszcie charakter bardziej techniczny niż prawny i w zasadzie je pomijam.

Kilka kwestii ma jednak znaczenie fundamentalne. Na nich skoncentruję też swoją uwagę. Dla przejrzystości wywodu omawiam je przy tym oddzielnie w odniesieniu do poszczególnych alternatywnych sposobów głosowania.

Głosowanie przez pełnomocnika

Głosowanie przez pełnomocnika (*per procura*, sporadycznie nazywane również głosowaniem przez przedstawiciela) polega na tym, że osoba uprawniona do głosowania (wyborca, osoba uprawniona do głosowania podczas referendum) upoważnia inną osobę uprawnioną – do głosowania podczas wyborów (referendum) do oddania podczas tych wyborów (referendum) głosu w jej imieniu. Taka możliwość głosowania istnieje przykładowo w Belgii, Holandii, Francji czy Wielkiej Brytanii, jest również znana na innych kontynentach, a jako przykład można przywołać Kanadę.

W literaturze przedmiotu istnieje spór, czy głosowanie przez pełnomocnika jest rozwiązaniem wzorowanym na znanej w prawie cywilnym instytucji pełnomocnictwa czy też nie.

⁷ Por. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 224.

⁸ Por. K.W. Czaplicki, *Głosowanie ...*, op. cit., s. 46.

W moim przekonaniu istnieje w tym przypadku znaczące podobieństwo i o nawiązaniu takim można mówić⁹. Podstawowe znaczenie ma dla mnie bowiem to, że o

udzieleniu pełnomocnictwa do głosowania decyduje wola osoby upoważniającej (mocodawcy). Istota konstrukcji polega bowiem na tym, że: po pierwsze - osoba posiadająca pewne prawo (w tym przypadku czynne prawo wyborcze) dobrowolnie decyduje o tym, że upoważnia inną osobę do oddania głosu zamiast niej i w jej imieniu; po drugie - pełnomocnik również musi posiadać czynne prawo wyborcze; po trzecie - pełnomocnictwo może być w każdej chwili cofnięte; wreszcie po czwarte - pełnomocnictwo wygasa z mocy prawa w przypadku utraty czynnego prawa wyborczego przez mocodawcę bądź pełnomocnika.

Przeciwnicy tego poglądu są natomiast zdania, że obie konstrukcje opierają się na odmiennych założeniach i łączy je jedynie nomenklatura. Podkreślają, że w prawie cywilnym w imieniu mocodawcy może działać osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych, (art. 100 kc), gdy w prawie wyborczym pełnomocnik musi posiadać czynne prawo wyborcze. Przede wszystkim akcentują jednak, iż na gruncie prawa cywilnego czynności dokonywane przez pełnomocnika w imieniu mocodawcy podlegają kontroli, gdy przy głosowaniu przez pełnomocnika nie ma jakiegokolwiek możliwości kontroli oddanego głosu, a tym bardziej odwołania dokonanej przez niego czynności głosowania¹⁰. To prawda. Wyborca udzielający pełnomocnictwa do głosowania nie ma prawa czy obowiązku wskazania jak ma głosować pełnomocnik, a w przypadku, gdy jest ono udzielane na długo przed głosowaniem, może być to nawet niemożliwe. Stąd wyborca udzielający pełnomocnictwa może przy wyborze pełnomocnika kierować się co najwyżej faktem posiadania przez niego takich samych lub zbliżonych jak on poglądów politycznych. Może również niewiążąco wskazać pełnomocnikowi swoje preferencje wyborcze. Nigdy nie ma jednak pewności czy

⁹ Por. K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Międzynarodowa ...*, op. cit., s. 119.

¹⁰ Por. A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „*Studia Wyborcze*” 2007, tom IV, s. 73-74.

głosujący pełnomocnik zachowa się zgodnie z udzielonymi wskazówkami¹¹.

W przypadku rozważania ustanowienia możliwości głosowania przez pełnomocnika z prawnego punktu widzenia najważniejsze jest jednak zastanowienie się, czy instytucja ta jest zgodna z zasadami prawa wyborczego, a przede wszystkim z zasadą bezpośredniości i równości.

Zasada bezpośredniości, jak wiadomo, rozumiana jest na ogół w dwojaki sposób - jako jednostopniowość wyborów, czyli głosowanie bezpośrednio na kandydata czy kandydatów (przeciwieństwem są wybory pośrednie) i jako wymóg głosowania osobistego¹².

I właśnie ten drugi wymóg rodzi pytanie o dopuszczalność możliwości udzielania pełnomocnictwa do głosowania. Jak podkreślają Marek Chmaj i Wiesław Skrzydło, „wymóg osobistego głosowania jest podyktowany ściśle osobistym charakterem praw politycznych (w tym praw wyborczych), które w odróżnieniu na przykład od praw majątkowych nie mogą być przekazane pełnomocnikowi”¹³. Już przed laty Zdzisław Jarosz zauważał dlatego, iż stworzenie możliwości głosowania przez pełnomocnika oznacza zatem, „że o treści głosu decyduje nie sam wyborca, lecz osoba, którą do tego upoważnił. Sens prawny tej instytucji jest więc w pewnym stopniu zbliżony do typowej formy wyborów pośrednich; z tym jednak, że przekazanie prawa decyzji wyborczej ma tu charakter indywidualny, a nie kolektywny oraz fakultatywny, a nie obligatoryjny”¹⁴.

W literaturze przedmiotu są jednak również głosy, które negują głosowanie osobiste jako konsekwencję zasady bezpośredniości prawa wyborczego (np. Jan Galster)¹⁵. Arkadiusz Żukowski pisze nawet wprost o tym, że zasady bezpośredniości nie należy mylić z głosowaniem osobistym, gdyż oprócz niego występuje również głosowanie nieosobiste - przez pocztę (stanowisko takie budzi zdziwienie) i

¹¹ Szerzej pisałem na ten temat w pracy: *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 267.

¹² Por. np. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 17; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2002, s. 53; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wydanie 7, Warszawa 2003, s. 165.

¹³ Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 53.

¹⁴ Por. Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 155-156.

¹⁵ Por. *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 153.

pełnomocnika¹⁶. Kazimierz Wojciech Czaplicki uważa nawet, iż pogląd, że zasada bezpośredniości głosowania oznacza konieczność głosowania osobistego, jest odosobniony¹⁷. Z kolei Leszek Garlicki stoi na stanowisku, iż rozwiązanie to jest jedynie odrębnym problemem z zakresu techniki głosowania i jako takie powinno być w całości pozostawione do ukształtowania przez ustawodawcę¹⁸.

Bardzo poważnym zarzutem stawianym głosowaniu przez pełnomocnika jest również naruszanie przez tę formę głosowania zasady równości wyborów w jej znaczeniu formalnym. Wyborca, który otrzyma pełnomocnictwo, dysponuje bowiem dodatkową liczbą głosów równą liczbie otrzymanych pełnomocnictw, jest więc w korzystniejszej sytuacji niż wyborca, który nie otrzymał żadnego pełnomocnictwa, a tym samym w większym stopniu wpływa na wynik głosowania i wyborów¹⁹. Jest to zatem odejście od fundamentalnej formuły „one person one vote”. Stanisław Gebethner słusznie przypomina dlatego, że głosowanie przez pełnomocnika ustanawiane było w przeszłości w państwach, jak np. w Belgii, w których występowało głosowanie pluralne²⁰. Anna Rakowska uznaje dlatego, iż dopuszczenie możliwości głosowania przez pełnomocnika stanowi „w istocie przeniesienie przez wyborcę przysługującego mu prawa do wzięcia udziału w wyborach na inną osobę”, a tym samym niweczy istotę obywatelskiego prawa do głosowania” i jest „pochodne wobec zniweczenia podmiotowego prawa politycznego, jakim jest prawo głosowania”²¹. Udzielenie pełnomocnictwa do głosowania oznacza w rzeczywistości zrzeczenie się swojego głosu na rzecz pełnomocnika, stąd należy mówić nie o „głosowaniu przez pełnomocnika” lecz o „przekazaniu głosu”²².

Pomimo tych wątpliwości doktrynalnych prace w Polsce nad możliwością głosowania przez pełnomocnika niewątpliwie są najdalej zaawansowane. Należy przypomnieć, że taka możliwość głosowania po raz pierwszy była przewidziana już w trzech projektach ordynacji wyborczej do Sejmu opracowanych przez Państwową Komisję Wyborczą w 1992 r. Wieleść projektów wynikała z faktu, iż przewidywały

¹⁶ Por. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 17.

¹⁷ Por. K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne...*, op. cit., s. 45.

¹⁸ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wydanie 7, Warszawa 2003, s. 166.

¹⁹ Por. K. Sotnicki, *Głosowanie...*, op. Cit., s. 122.

²⁰ Por. S. Gebethner, głos w dyskusji, [w:] *Międzynarodowa ...*, op. cit., s. 150.

²¹ Por. A. Rakowska, *Głosowanie ...*, op. cit., s. 68.

²² Tamże, s. 74

one przeprowadzenie wyborów odpowiednio według zasady większościowej, zasady mieszanej proporcjonalno-większościowej i zasady proporcjonalności. W każdym projekcie zawarty był przy tym rozdział zatytułowany „Głosowanie przez pełnomocnika”, jednak nie występowały między nimi żadne różnice. Do idei tej powracano następnie w czasie wielu kolejnych debat nad prawem wyborczym, a zwłaszcza podczas prac nad ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz nad ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Idea ta, pomimo poparcia ze strony PKW, nie znalazła jednak wówczas uznania w oczach posłów²³. W ostatnim czasie powrócono do niej przede wszystkim podczas prac nad nowelizacją Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP oraz ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z inicjatywy Instytutu Spraw Publicznych (dalej: ISP). Propozycja ustanowienia w Polsce instytucji głosowania przez pełnomocnika została wówczas zgłoszona przez prof. Lenę Bobińską-Kolarską, dyrektora Instytutu, podczas 196 posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w dniu 2 marca 2005 r., zaś projekt był opracowany we współpracy z PKW i instytucjami zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi²⁴. Po części nawiązywał przy tym do wcześniejszej propozycji PKW. Kolejna propozycja była zgłoszona przez Komisję Ustawodawczą Sejmu w dniu 16 marca 2007 r. w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ do jej uchwalenia jednak nie doszło z uwagi na zakończenie kadencji Sejmu w listopadzie 2007 r.

W obecnej kadencji doszło natomiast do uchwalenia ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego²⁶. Jednym z nowych rozwiązań przyjętych w tej ustawie jest, jak wiadomo, ustanowienie podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego możliwości ustanowienia przez wyborców zaliczonych do osób o znacznym lub umiarkowanym

²³ Por. J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” Nr 52.

²⁴ <http://orka.sejm.gov.pl/UBiuletyn.nsf/fkskr?OpenForum&UST>

²⁵ Druk nr 1699. Krytyczne uwagi wobec tego projektu sformułowała A. Rakowska, *Głosowanie ...*, op.cit.

²⁶ http://orka.sejm.gov.pl/procó.nsf/ustawy/1391_u.htm

stopniu niepełnosprawności, jak i wyborów, którzy ukończyli 75 lat, pełnomocnictwa do głosowania w ich imieniu. W rozważaniach pomijam szczegóły tego rozwiązania. Jak wiadomo Prezydent nie podpisał tej ustawy i na początku marca 2009 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. W uzasadnieniu podniósł wprawdzie, że w ustawie zasadniczej brak jest wyrażonego wprost wzorca kontroli konstytucyjności instytucji głosowania przez pełnomocnika (Konstytucja nie stanowi nic o wyborach do Parlamentu Europejskiego) i powinna być ona konfrontowana z przepisami prawa europejskiego (Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w wyborach bezpośrednich), to wątpliwości co do jej zgodności z zasadą bezpośredniości wyborów nakazują zastanowić się nad możliwością jej ustanowienia. Przywołał również wskazane powyżej argumenty przeciwników głosowania przez pełnomocnika. Podniósł także, iż „Prawo wyborcze w Rzeczypospolitej Polskiej powinno być spójne i w jednakowy sposób określać formy, w jakich realizowane jest czynne prawo wyborcze, w szczególności, w przypadku możliwości przeprowadzenia w tym samym terminie referendum ogólnokrajowego i wyborów do Parlamentu Europejskiego. W takiej sytuacji, wyborca miałby tego samego dnia możliwość głosowania za pośrednictwem pełnomocnika w wyborach, a w referendum byłby takiego prawa pozbawiony. Trudno zrozumieć motyw ustawodawcy przesądzający o jednostronnym sposobie zmian prawa wyborczego. Zasadnicze zmiany w tym zakresie powinny być wprowadzone w sposób zharmonizowany, a tam gdzie jest to możliwe instytucje prawne powinny mieć charakter jednolity”²⁷. Trybunał Konstytucyjny w chwili przygotowywania tego tekstu nie rozpatrzył jednak jeszcze tej sprawy i nie wydał wyroku.

Głosowanie korespondencyjne

Istota tego sposobu głosowania polega na tym, że wyborca na swój wniosek otrzymuje w określonym czasie przed głosowaniem kartę do głosowania, która po wypełnieniu we wskazanym terminie dostarczana jest do właściwej komisji wyborczej. Najczęściej odbywa się to za pośrednictwem poczty, stąd ten sposób głosowania często określany jest jako „głosowanie za pośrednictwem poczty”. Należy

²⁷ <http://www.prezydent.pl/x.node?id=17043125>

jednak pamiętać, że są państwa, jak np. Wielka Brytania, w których sposób dostarczenia wypełnionej karty do głosowania nie jest powierzany poczcie, lecz czynią to wręcz osoby prywatne, a nawet aktywiści partyjni²⁸. Dlatego bardziej właściwym określeniem na ten sposób głosowania jest „głosowanie korespondencyjne”.

Głosowanie korespondencyjne uznawane jest przez wielu za perspektywiczny i rozszerzający się sposób głosowania²⁹. Przykładami państw, w których jest on stosowany są: Australia, Bangladesz, Bośnia i Hercegowina, Filipiny, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Indie, Islandia, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Norwegia, Nowa Zelandia, Pakistan, Portugalia, Republika Federalna Niemiec, Słowenia, Stany Zjednoczone, Szwecja czy Wielka Brytania, od niedawna także Estonia, Litwa i Słowacja, w 1997 r. odbyło się w Nowej Zelandii referendum w formie korespondencyjnej (*universal postal referendum*), zaś w Irlandii od chwili jej powstania w ten sposób wybierany jest Senat. W Stanach Zjednoczonych w Stanie Oregon w 1998 r. zrezygnowano całkowicie z głosowania w lokalach wyborczych na rzecz głosowania korespondencyjnego. Jego wprowadzenie od kilku lat rozważane jest również w Republice Czeskiej.

Zwolennicy stosowania tego sposobu głosowania przede wszystkim akcentują, iż nie narusza ono zasady bezpośredniości głosowania rozumianej jako głosowanie osobiste, a w szczególności przemawia za nim nieodstępowność prawa wyborczego³⁰. Inne argumenty to: pełniejsza realizacja zasady powszechności wyborów, duże zainteresowanie wyborców i znaczące zmniejszenie kosztów³¹. Patrząc z tego punktu widzenia ten sposób głosowania jest dlatego bez wątpienia istotną gwarancją dla zasady powszechności prawa wyborczego. Z punktu widzenia wyborczych zasad konstytucyjnych rodzi jednak inne bardzo poważne zastrzeżenia - naruszenia zasad równości, tajności głosowania i wolności wyborów. Wynika to z bardzo realnych obaw nadużyć podczas wyborów możliwych do popełnienia podczas kilku etapów postępowania wyborczego, gdyż nie podlegają one kontroli czy nadzorowi funkcjonariuszy wyborczych.

²⁸ Por. K. Skotnicki, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii (omówienie na podstawie Raportu sporządzonego dla Komitetu Monitorującego)*, w druku w Instytucie Spraw Publicznych.

²⁹ Por. J. Filip, *Wposzukiwaniu ...*, op. cit., s. 21-22.

³⁰ Por. J. Filip, *Zakladni otózky volebniho próva v ČSFR*, Brno 1992, s. 127

³¹ Por. G. Kryszewski, *Standardy ...*, op.cit., s. 226.

Po pierwsze - nie ma pewności, że wyborca pomimo złożonego wniosku o możliwość takiego sposobu głosowania otrzyma pakiet zawierający materiały niezbędne do takiego sposobu głosowania. Bardzo łatwo wyobrazić sobie, iż np. nie otrzymają ich wyborcy z rejonów wiejskich głosujących tradycyjnie na partie chłopskie, gdy inną opcję polityczną popiera urzędnik, do którego trafi wniosek, albo wręcz listonosz, który ma dostarczyć ów pakiet.

Po drugie - znakomitą okazją naruszenia zasad prawa wyborczego, zwłaszcza tajności głosowania³² i wolności, a w konsekwencji często również równości wyborów, jest moment wypełniania kart do głosowania. Jest to problem wywierania nacisków na głosującego w ten sposób wyborcę przez inne osoby, kontroli oddawanego przez niego głosu, jak i wręcz wypełniania za niego karty do głosowania. W szczególności może się tak dziać w takich miejscach jak w zakładach karnych, zakładach psychiatrycznych, szpitalach, domach opieki zdrowotnej, ale i w jednostkach wojskowych czy innych miejscach skoszarowania. W przypadkach, gdyby do takich miejsc była dostarczana większa liczba kart do głosowania, istnieje wręcz realne niebezpieczeństwo przechwycenia ich i wypełnienia np. przez administrację³³. Kolejny problem to głosowanie rodzinne. Głowa rodziny czy osoba dominująca w niej może nie tylko zmusić pozostałe osoby do głosowania na określoną osobę czy listę kandydatów, ale wręcz głosować za pozostałymi wyborcami żyjącymi wspólnie z nim w gospodarstwie domowym: Tym samym będzie mieć ona w rzeczywistości tyle głosów ilu jest członków tej społeczności, dojdzie zatem do naruszenia zasady równości wyborów. Bardzo dużym niebezpieczeństwem, w szczególności podczas głosowań lokalnych, ale nie tylko, może być też zjawisko sprzedawania głosów³⁴. W Niemczech w 2002 r. można było przykładowo kupić pakiet 10 tys. głosów za 59 tys. euro³⁵. Przy bardzo nikłym nieraz zainteresowaniu społeczeństwa życiem politycznym zgromadzenie odpowiednich środków łatwo może prowadzić do sprzedawania i kupowania kart do głosowania. Tym samym dużo wyższe nakłady na

³² Por. S. Gebethner, głos w dyskusji, op. cit., s. 150.

³³ Szerzej por. K. Skotnicki, *Zasada ...*, op. cit., s. 257.

³⁴ Uwagę na to zwraca K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania zarys problemów*, [w:] *Międzynarodowa ...*, op. cit., s. 48.

³⁵ Por. R. Balicki, A. Preisner, *E-voting szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Międzynarodowa ...*, op. cit., s. 53.

kampanię wyborczą nie przyniosę zwycięstwa, gdy za znacznie niższą kwotę zostanie kupiona wystarczająca do tego sukcesu liczba głosów.

Jest zrozumiałe, że wskazane problemy rodzą pytanie o sposoby zagwarantowania jednak zasady tajności głosowania i wolności głosowania w przypadku głosowania korespondencyjnego. Osiągnięcie tego najczęściej ma zapewnić system dwu kopert: pierwszej - nieoznakowanej oraz drugiej - zaadresowanej do właściwej komisji wyborczej. Do pierwszej wkładana jest wypełniona karta do głosowania, a następnie koperta ta jest umieszczana w tej drugiej kopercie. Ponadto do zaadresowanej koperty wkładane jest podpisane przez głosującego korespondencyjnie wyborcę oświadczenie, że głosował samodzielnie, tajnie i nie były na niego wywierane żadne naciski. Można mieć jednak wątpliwości, czy jest to rzeczywiste zabezpieczenie? Podobnie jak i dołączanie poświadczenia tajności głosowania przez dwie inne osoby.

Po trzecie - równie złożonym problemem jest kontrola (badanie) tak oddanych głosów. Nie podzielam wprawdzie poglądu wyrażanego w przytaczanym przez Kazimierza W. Czaplickiego „Porównaniu procedur wyborczych, z uwzględnieniem zastosowania elektronicznych metod głosowania” sporządzonym przez czasopismo „Computerworld”, iż jest to niemożliwe³⁶, niewątpliwie jest to jednak bardzo utrudnione. I to właśnie liczne fałszerstwa wyborcze, w tym głosowanie wielokrotne, głosowanie za inne osoby, jak i wyjątkowo liczne przypadki „oddania głosu” przez osoby dawno już zmarłe sprawiło, że Francja zrezygnowała w 1975 r. z tego sposobu głosowania (na Korsyce pojawiło się wręcz stwierdzenie, iż nawet zmarli powstają setkami, by wypełnić obowiązki wyborcze)³⁷. Liczne udowodnione nadużycia miały również miejsce podczas wyborów lokalnych w Wielkiej Brytanii w 2004 r. i doprowadziły nawet do unieważnienia wyników wyborów w dwóch okręgach wyborczych w wyborach do Rady Miasta Birmingham i zainteresowania ze strony Komisji Monitorującej, a w konsekwencji zajęcia nawet stanowiska przez Komisję Wenecką z rekomendacją, w której wskazano, że zbieranie i dostarczanie głosów

³⁶ Tamże, s. 47-48.

³⁷ Szerzej pisałem na ten temat w pracy: *Zasada ...*, op. cit., s. 257.

wyborców przez osoby, które nie powinny tego czynić, w szczególności przez aktywistów partyjnych, narusza europejskie standardy przeprowadzania wyborów³⁸.

Osobnym problemem, i oczywiście nie o charakterze konstytucyjnym, jest funkcjonowanie poczty, której praca może zniweczyć korespondencyjny sposób głosowania³⁹. Jak złożonym jest problem zgodności z konstytucyjnymi zasadami tajności głosowania i wolności wyborów głosowania korespondencyjnego najlepiej dowodzi całkowicie rozbieżność na ten temat w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Federalny Trybunał Konstytucyjny w RFN uznał w 1967 r., iż głosowanie takie jest zgodne z konstytucją. Odmienne stanowisko, czyli o niekonstytucyjności tego sposobu głosowania, zajął natomiast austriacki Sąd Konstytucyjny w wyroku z 1982 r.⁴⁰. Przykład austriacki jest o tyle ciekawy, iż jako uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia wskazany jest konstytucyjny wymóg głosowania osobistego (personalnego), czyli wymóg osobistego stawienia się przed komisją wyborczą w lokalu wyborczym⁴¹.

Rację należy jednak oddać Piotrowi Uziębło, iż pomimo tych licznych zasygnalizowanych wątpliwości, w przypadku głosowania korespondencyjnego ryzyko zniekształcenia rzeczywistej woli wyborcy jest znacznie mniejsze niż w przypadku głosowania przez pełnomocnika⁴². „Wybory drogą listową są - piszą R. Balicki i A. Preisner - doskonałym przykładem na zwycięstwo użyteczności nad bezpieczeństwem”⁴³. Aby jeszcze je ograniczyć postulowane jest dlatego, z czym w pełni się zgadzam, aby możliwość takiego sposobu głosowania była dostępna tylko dla niewielkiej, wyraźnie określonej grupy wyborców⁴⁴. Takie jest też stanowisko Komisji Weneckiej, która w kodeksie dobrej praktyki wyborczej rekomenduje: „głosowanie za pośrednictwem poczty powinno być dozwolone tylko wówczas, gdy obsługa pocztowa jest bezpieczna i niezawodna; prawo do głosowania w drodze

³⁸ Szerzej piszę na ten temat w: *Rejestr ...*, op. cit.

³⁹ Por. K. Skotnicki, *Zasada ...*, op. cit., s. 258; G. Kryszewski, *Standardy ...*, op. cit., s. 226.

⁴⁰ Por. G. Kryszewski, *Standardy ...*, op. cit., s. 225, przypis nr 37.

⁴¹ Szerzej J. Filip, *Alternatywne ...*, op. cit., s. 142 i przywołana tam literatura.

⁴² Por. P. Uziębło, *Zmiany oraz projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997-2008*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3-4 marca 2008, Rzeszów 2008, s. 48.

⁴³ Por. R. Balicki, A. Preisner, *E-voting ...*, op. cit., s. 53.

⁴⁴ Por. G. Kryszewski, *Standardy ...*, op. cit., s. 227.

głosowania pocztowego może być ograniczone do kręgu osób przebywających w szpitalach, więźniów, osób niepełnosprawnych lub przebywających za granicą; oszustwa i zastraszania nie mogą być możliwe" (3.2.iii)⁴⁵. Grzegorz Kryszewski zasadnie, w moim przekonaniu, podnosi, iż zwłaszcza w przypadku więźniów dyrektywa musi budzić zdziwienie, gdyż jest to grupa wyborców, na co już wskazywałem, w stosunku do których szczególnie łatwo o naciski⁴⁶.

W Polsce głosowanie korespondencyjne przewidywała uchwalona przez Sejm w dniu 18 grudnia 2003 r. ustawa - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z jej art. 2 ust. 3 głosować można było osobiście w lokalu wyborczym albo korespondencyjnie.

Dalsza regulacja korespondencyjnego sposobu głosowania była jednak bardzo lakoniczna i nie zawierała m.in. tak istotnych kwestii jak chociażby terminu, w którym oddany w ten sposób głos powinien być dostarczony do komisji wyborczej, aby był brany pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza zgłosiła do tej regulacji wiele zastrzeżeń i przedłożyła 45 propozycji zmian i uzupełnień, w tym także nowe jednostki redakcyjne - artykuły. Pracujący nad ustawą Senat podzielił zastrzeżenia Komisji i uznał, iż proponowane rozwiązanie nie jest dopracowane i usunął wszystkie przepisy poświęcone głosowaniu korespondencyjnemu. Ponieważ Sejm nie odrzucił senackich poprawek do ustawy, ten sposób głosowania nie został ustanowiony.

Głosowanie elektroniczne (e-voting)

Rozwój nowoczesnych technologii sprawia, że również podczas powszechnych głosowań coraz częściej sięga się po pewne innowacje. Są nimi liczne rozwiązania określane mianem „głosowania elektronicznego (e-voting)”. Zainteresowania takimi sposobami głosowania pojawiło się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i chociaż stale wzrasta, to jednak - jak na razie - w praktyce nie przyniosły jeszcze znaczących efektów⁴⁷. Jak już podkreślałem na początku tego opracowania, pojęcie to obejmuje z jednej strony głosowanie w lokalu wyborczym

⁴⁵ Cytuję za: tamże.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Por. J. Filip, *Wposzukiwaniu ...*, op. cit., s. 19.

przy wykorzystaniu specjalnych urządzeń do głosowania, jak i z drugiej strony głosowanie poza lokalem wyborczym przy wykorzystaniu współczesnych środków łączności i komunikowania się.

Niewątpliwie głosowanie elektroniczne, w tym zdalne, nie narusza zasady bezpośredniości wyborów⁴⁸. Wskazane formy głosowania wymagają jednak osobnego omówienia i to pomimo wielu podobieństw w problemach, które w związku z ich stosowaniem się pojawiają.

Głosowanie przy wykorzystaniu specjalnych elektronicznych urządzeń do głosowania

Wprowadzenie w lokalach wyborczych specjalnych elektronicznych urządzeń do głosowania, przy pomocy których wyborcy będą oddawać głos (automatów wyborczych czy automatów do głosowania), staje się coraz popularniejsze w świecie. Dotyczy to zwłaszcza państw Ameryki Południowej, głównie Brazylii, która zapoczątkowała taki rodzaj głosowania, jak i Paragwaju, ale ma miejsce także na innych kontynentach, jak np. w USA. Wydaje się, że stosowanie takich urządzeń jest zjawiskiem nieuchronnym, a może nawet koniecznym. Ten sposób głosowania najczęściej polega na wykorzystaniu monitora dotykowego, który pozwala następnie na stosowną rejestrację głosu i przyspieszenie ogłoszenia wyników głosowania.

Rozwiązanie to, chociaż niewątpliwie można uznać je za istotną gwarancję zasady powszechności wyborów, gdyż zdecydowanie ułatwia wyborcy oddanie głosu, ma jednak również liczne wady, w tym także, paradoksalnie, zagrażające tej zasadzie. Jest bowiem wielce prawdopodobne, że przy dużym sceptycyzmie zwłaszcza starszych osób do wszelkich nowości technicznych, jak i braku umiejętności korzystania z nich (posługiwania się nimi), wprowadzenie takiego sposobu głosowania jako wyłącznego może spowodować, iż zamiast pójść głosować, osoby takie pozostaną w domach. Należy również pamiętać, że wśród znacznej części społeczeństwa (gdyż nie tylko wyborców) zwiększy się nieufność do ogłoszonych następnie wyników głosowania i wyborów czy referendum.

Przed wszystkim taki sposób głosowania to niebezpieczeństwo naruszenia zasady tajności głosowania, jak i kontroli przebiegu i wyników głosowania.

⁴⁸ Por. K.W. Czaplicki, *Głosowanie ...*, s. 45.

Poważnym zarzutem, jaki jest stawiany takiemu sposobowi głosowania z punktu widzenia konstytucyjnych zasad wyborów, to również kontrola protokołów głosowania przez producentów tych maszyn (urządzeń), jak i programistów, a nawet możliwość manipulowania przez nich - co w praktyce miało miejsce - wynikami głosowania⁴⁹.

Liczba problemów ze specjalnymi maszynami do głosowania zwiększa się, gdy stawiane są one poza lokalami wyborczymi, jak np. w urzędach pocztowych czy w sklepach (zwłaszcza super i hipermarketach), gdzie nie ma kontroli przebiegu głosowania ze strony członków komisji wyborczej czy mężów zaufania, chociaż i w lokalu wyborczym jest ona iluzoryczna. Niewątpliwie głosowanie w takich miejscach ułatwia możliwość podejmowania prób głosowania wielokrotnego przez tego samego wyborcę, wywierania nacisków na głosujących czy dopuszczania się fałszerstw np. poprzez oddawanie głosu za inne osoby.

Sposobem na te niebezpieczeństwa ma być łączenie oddania głosu na ekranie dotykowym ze stosownym wydrukiem, który jest następnie skanowany. Są propozycje idące jeszcze dalej, zakładające „wykorzystanie technik typowo kryptograficznych, np. takich jak współdzielenie sekretu, co teoretycznie pozwoliłoby zagwarantować, że głos wyborcy został zapisany zgodnie z jego wolą (cast-as-intended) oraz że wszystkie głosy zostały zaliczone poprawnie (counted-as-cast), gwarantując przy tym tajność głosowania. System oparty jest o odpowiednio skonstruowane papierowe karty do głosowania, które zawierają informacje pozwalające wyborcy na późniejszą weryfikację poprawności zaliczenia swojego głosu, lecz bez naruszenia tajności głosowania”⁵⁰. W gruncie rzeczy jest to jednak powrót do tradycyjnego głosowania na kartach do głosowanie, a zmienia się jedynie sposób ich wypełniania⁵¹

Głosowanie przy pomocy Internetu

Głosowanie przy pomocy Internetu wymaga posiadania przez wyborcę komputera (bądź przynajmniej dostępu do niego), połączonego z Internetem, a ponadto z

⁴⁹ Po. R. Balicki, A. Preisner, *E-voting ...*, op. cit., s. 57.

⁵⁰ Tamże, s. 67. ⁵¹

Tamże.

zainstalowanym odpowiednim programem, jak i często ze specjalnym czytnikiem. Już tylko to sprawia, iż głosowanie przy pomocy Internetu nie może być jedynym sposobem głosowania, jako że obecnie nie tylko nie wszyscy wyborcy mają dostęp do tak oprzyrządowanego komputera, ale i generalnie do samego komputera. Trzeba również pamiętać, że wiele osób nie potrafi posługiwać się komputerami, bądź umiejętność korzystania z nich nie pozwala im na dostęp do sieci i pełne z niej korzystanie (serfowanie w sieci też wymaga pewnych umiejętności), a wiemy przecież doskonale, ile osób nie potrafi korzystać z bankomatu, telefonów komórkowych czy nawet z windy. W polskiej literaturze przedmiotu już przed laty K. Wojtyczek zasadnie stawiał dlatego pytanie, czy zdalne głosowanie elektroniczne nie narusza równości wyborów⁵². Trudno dlatego nie zgodzić się z przywoływanymi przez K.W. Czaplickiego słowami jednej z autorek angielskich, która stwierdziła, iż łatwiejszy dostęp do urządzeń elektronicznych w domu czy w pracy przez pewną grupę osób może „wypaczyć profil socjologiczny uczestniczących w wyborach w kierunku bardziej bogatych i wpływowych socjo-ekonomicznych grup ludności”⁵³. Podobnie wypowiada się w Polsce G. Kruszeń, przywołując w tym przypadku wypowiedzi autorów zachodnich⁵⁴. Nie bez znaczenia jest również brak zaufania, zwłaszcza wśród starszych osób, do współczesnych środków techniki, jak i obawa przed sfalszowaniem ich głosu. Wszystko to przemawia za tym, że zwłaszcza możliwość zdalnego głosowania elektronicznego może być jedynie uzupełniającym sposobem głosowania⁵⁵.

W przypadku możliwości głosowania przy pomocy Internetu istotne jest, aby głosowała osoba uprawniona, stąd konieczność kontroli ze strony organów wyborczych tożsamości osoby głosującej elektronicznie. Równie ważne jest jednak również to, aby nie została naruszona zasada równości wyborów w znaczeniu formalnym, nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której wyborca będzie głosować kilka razy zamiast raz. Kwestie te w dużej mierze mają oczywiście znaczenie techniczne, ale rodzą zarazem wątpliwości co do zachowania tajności

⁵² Po. K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze ...*, s. 121-123.

⁵³ Por. K.W. Czaplicki, *Głosowanie ...*, op. cit., s. 45.

⁵⁴ Por. G. Kruszeń, *Standardy ...*, op. cit., s. 231.

⁵⁵ Por. K.W. Czaplicko, *Głosowanie ...*, op. cit., s. 44.

głosowania, istnieje bowiem obawa zaznajomienia się z treścią głosu przez operatora bądź członków komisji. W dyskusjach nad zdalnym głosowaniem jest to problem podstawowy chcemy bowiem, aby „system rozpoznał, kto jest uprawniony do głosowania, żeby każdy uprawniony mógł zagłosować tylko jeden raz, przy czym by niemożliwe było po tym głosie rozpoznanie, który z tychże uprawnionych go oddał. Teoretycznie daje się to zagadnienie rozwikłać, natomiast w praktyce wymaga to poniesienia sporych kosztów nie tylko na wyposażenie techniczne, lecz przede wszystkim na akcję kształceniową”⁵⁶.

W stosunku do głosowania przy pomocy Internetu można zgłosić jeszcze inne wątpliwości natury prawnej. Dotyczą one jeszcze innych kwestii związanych z zachowaniem tajności głosowania i swobody wyrażenia woli przez wyborcę. Zastrzeżenia są w tym przypadku takie same jak przy głosowaniu korespondencyjnym. W szczególności rzecz idzie o głosowanie rodzinne. Wprawdzie K.W. Czaplicki uważa, że zagrożenia takiego raczej nie ma⁵⁷ jestem w tym przypadku jednak bardziej ostrożny w formułowaniu tak jednoznacznej opinii, a wręcz przeciwnie uważam, że obawa istnienia takiego nacisku jest szczególnie realna. Wskazują na to także G. Kruszeń przywołując słowa S. Birch i B. Watt: „właściwy poziom tajności w zdalnym głosowaniu nie jest faktycznie możliwy do zagwarantowania, jeżeli głosowanie jest przeprowadzane w sposób niekontrolowany i to jest jedna z najbardziej poważnych przeszkód w wprowadzeniu zdalnego elektronicznego głosowania”⁵⁸.

Dla głosowania elektronicznego istotne znaczenie mają przyjęte [na podstawie standardów dla głosowania elektronicznego opracowanych przez Komisję Europejską Do Demokracji Przez Prawo (Komisja Wenecka)] przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 30 września 2004 r. „Zalecenia Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie prawnych, operacyjnych i technicznych standardów głosowania elektronicznego”, które w ciągu 2 lat zalecały państwom członkowskim

⁵⁶ Por. R. Balicki, A. Preisner, *E-voting...*, s. 72.

⁵⁷ Por. K.W. Czaplicki, *Głosowanie ...*, op. cit., s. 45.

⁵⁸⁵⁸ S. Birch, B. Watt, *Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?*, "The Political Quarterly" 2004, Vol. 75, No 1, s. 62; cytuję za: G. Kruszeń, *Standardy ...*, op.cit., s. 230.

podjęcie stosownych działań i wymianę doświadczeń. Dostępne i znane mi materiały nie pozwalają stwierdzić, czy do wymiany takich doświadczeń istotnie doszło.

Zalecenia są stosunkowo szczegółowe. Ich pełny tekst zawarty jest w załączniku do tekstu K.W. Czaplickiego o wybranych zagadnieniach e-votingu w książce z 2005 r. wydanej przez Krajowe Biuro Wyborcze z inspiracji Państwowej Komisji Wyborczej⁵⁹, zaś stanowiące załącznik nr 1 do nich standardy prawne zostały również przedstawione przez G. Kryszenia⁶⁰. Wskazane jest w nich, że jeżeli taki sposób głosowania nie jest powszechny, może być jedynie stosowany jako dodatkowy i fakultatywny. Musi być przy tym wiarygodny i bezpieczny jak dotychczasowy sposób głosowania. Powinien być szeroko dostępny, także dla osób niepełnosprawnych, zrozumiały i łatwy w użyciu. Należy zadbać o możliwość jednorazowego głosowania przez wyborcę i tylko w jeden z możliwych sposobów, zaś oddany głos może być liczony tylko raz. Wyborca musi mieć swobodę wyrażenia swoich preferencji, nie można nim manipulować, ale należy pozostawić mu również możliwość oddanie pustego głosu; głosować powinien przy tym bez pośpiechu i z rozważą oraz mieć możliwość zmiany dokonanego wyboru na każdym etapie głosowania. Podczas głosowania powinny być dochowane warunki tajności, a po oddaniu głosu musi być zachowana anonimowość bez możliwości rekonstrukcji powiązania głosu z wyborcą. Konieczna jest jednak możliwość ponownego liczenia głosów.

Zastosowanie tych standardów niewątpliwie zminimalizuje zagrożenia, jakie ten sposób głosowania niesie ze sobą, nie wydaje się jednak, aby były w stanie całkowicie je wyeliminować⁶¹. W dużej mierze zdaje się to oddawać przywołany przez R. Balickiego i A. Preisnera, a przypisywany P. Wąglowskiemu, dowcip z listy dyskusyjnej na jednym z portali, iż „obywatel zagłosował za partią X, głosami zmienił to na partię Y, operator systemu postanowił jednak wesprzeć Z, co mu się nie udało, bo ktoś w centrali <<przez pomyłkę>> wyłączył system, a po jego <<podniesieniu>> wyszło, że oddano głosy na partię Q. Podając oficjalne wyniki wyborów, komisja ogłosiła, że wygrała partia R (która akurat nie startowała w tych wyborach, ale sukces

⁵⁹ Zob. *Demokratyczne...*, s. 49-66.

⁶⁰ Zob. G. Kryszień, *Standardy ...*, op. cit., s. 232-233.

⁶¹ Tamże, s. 233.

wyborczy przyjęła z satysfakcją"⁶². Niewątpliwie można uznać, iż jest to znacznie unowocześniony, dzięki zdobyczom techniki elektronicznej, wierszyk z 1947 r. „urna to taka magiczna szkatułka, wrzucasz Mikołajczyka, a wychodzi Gomułka”.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza pokazuje, że wszystkie trzy omówione alternatywne sposoby głosowania rodzą wiele wątpliwości natury konstytucyjnej. Wprawdzie wydaje się, że są stanowią one gwarancje zasady powszechności głosowania, to wcale być tak nie musi. Z jednej strony ułatwiając możliwość głosowania, z drugiej zarazem jednak mogą powodować, że przy nieufności do wszelkich nowinek ze strony znacznej części społeczeństwa mogą spowodować wręcz mniejszy udział uprawnionych do głosowania w wyborach czy referendum. Poza prowadzonymi tutaj rozważaniami pozostała przy tym możliwość ich wykorzystania podczas wyborów i referendów ogólnokrajowych i lokalnych. Alternatywne sposoby głosowania przede wszystkim budzą jednak wątpliwości z punktu widzenia innych zasad prawa wyborczego: tajności głosowania i wolności wyborów, a w przypadku głosowania przez pełnomocnika ponadto bezpośrednio wyborów rozumianych jako głosowanie osobiste.

Pomimo tych wątpliwości uważam jednak, że stosowanie alternatywnych sposobów głosowania będzie coraz częstsze i jest wręcz nieuniknione. Z jednej strony dla wielu wyborców jest to jedyne szansa udziału w głosowaniu, np. dla osób chorych, niepełnosprawnych czy przebywających poza krajem. Z drugiej strony jest to konsekwencja postępu technicznego prowadząca w przyszłości, z czym się zgadzam, do pomniejszania roli organów przedstawicielskich na rzecz demokracji bezpośredniej.

Nie uważam jednak, aby wprowadzenie alternatywnych sposobów głosowania przyczyniło się do znaczącego wzrostu udziału uprawnionych do głosowania w wyborach czy referendach. Obserwowana na całym świecie niska frekwencja jest bowiem przejawem niechęci współczesnych społeczeństw do polityki, a przede wszystkim do polityków.

⁶² Por. R. Balicki, A. Preisner, *E-voting ...*, op. cit., s. 73.

* **We wrześniu i październiku 2009 r.** w 46 gminach odbyły się wybory uzupełniające do rad, oraz w 9 gminach – wybory przedterminowe wójtów i burmistrzów: 13 września – Wójta Gminy Michałowice (woj. mazowieckie), 20 września – Burmistrza Miasta Jordanów (woj. małopolskie) i Burmistrza Miasta Białogard (woj. zachodniopomorskie), 4 października – Burmistrza Muszyny (woj. małopolskie), 11 października – Burmistrza Leśnicy (woj. opolskie), Burmistrza Blachowni (woj. śląskie) i Burmistrza Stąporkowa (woj. świętokrzyskie), 25 października – Burmistrza Szamotuł i Burmistrza Żerkowa (woj. wielkopolskie). Odbyło się 8 referendów gminnych: w dniu 6 września – w sprawie odwołania Wójta Gminy Gościeradów (woj. lubelskie) oraz Burmistrzów: Dziwnowa (zachodniopomorskie) i Łabiszyna (kujawsko-pomorskie); w dniu 20 września – w sprawie odwołania Burmistrza Gminy Międzyrzecz (lubuskie) oraz Rady i Wójta Gminy Przywidz (pomorskie); 27 września – w sprawie odwołania Wójta Gminy Kościelec (wielkopolskie); 25 października – w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Lubina (dolnośląskie) oraz Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego (kujawsko-pomorskie). Ważne było referendum w gminie Przywidz, w którym przy frekwencji 40,80% uprawnionych, odwołano Radę i Wójta Gminy. Pozostałe referenda były nieważne bowiem wzięło w nich udział mniej niż 3/5 osób uczestniczących w wyborze tych organów. Frekwencja w nich wyniosła: w Gościeradowie – 10,01%, w Dziwnowie – 18,26%, w Łabiszynie – 6,08%, w Międzyrzeczu – 14,88%, w Kościelcu – 18,22%, w Lubinie – 2,49%, w Aleksandrowie Kujawskim – 17,35%. Bieżące dane o wyborach i referendach w trakcie kadencji stale są dostępne na stronie www.pkw.gov.pl.

WSPÓLDZIAŁANIE I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

* W dniach 3-5 września 2009 r. w Erewaniu, w Armenii odbyła się 18 coroczna Konferencja Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO). Głównym tematem konferencji była „Sądowa ochrona praw wyborczych”, a tematem uzupełniającym: „Międzynarodowe doświadczenia w stosowaniu socjologii w procesach wyborczych”. W konferencji uczestniczył sekretarz Państwowej Komisji

Wyborczej K. W. Czaplicki, który przedstawił referat programowy poświęcony roli sądów najwyższych w wyborach.

ROLA SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W PROCESACH WYBORCZYCH

I. Uwagi ogólne

1. Prawa wyborcze są jednym z podstawowych praw politycznych każdego obywatela. Powinnością Państwa jest zatem stworzenie instytucjonalnych gwarancji rzetelności procedur wyborczych, zapewniających właściwe odzwierciedlenie woli wyborców i doprowadzenie do wyłonienia zgodnie z tą wolą organów pochodzących z wyborów powszechnych.

Aby organ taki uzyskał demokratyczną legitymizację musi istnieć pewność co do tego, że wybory przeprowadzono zgodnie z prawem. Ważność zaś wyborów przesądza o ważności mandatu; w przypadku parlamentu chodzi tu oczywiście o mandaty każdego z parlamentarzystów.

Jedną z podstawowych przesłanek legitymizacji wybranego organu jest kontrola (weryfikacja) prawidłowości aktu wyborczego rozumiana najczęściej nie tylko jako rozstrzygnięcie co do ważności wyborów i pochodzących z nich mandatów, ale też jako kontrola wszystkich stadiów procesu wyborczego oraz prawidłowości ustalenia wyników wyborów, pod kątem przestrzegania prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym. Celem tak pojmowanej kontroli nie jest natomiast rozstrzygnięcie o naruszeniu praw poszczególnych wyborców.

Organ dokonujący weryfikacji może stwierdzić ważność wyborów, bądź nieważność całych wyborów lub tylko wyborów przeprowadzonych w jednym lub kilku okręgach, co prowadzi do unieważnienia mandatów pochodzących z wyborów nieważnych i konieczność przeprowadzenia, w zakresie unieważnienia, wyborów ponownych.

2. Kontrola prawidłowości wyborów nie jest ujmowana w państwach współczesnych jednolicie. Najogólniej rzecz ujmując rozróżnia się co najmniej cztery typy rozwiązań w tym zakresie:

1) Typ parlamentarny – jest to rozwiązanie tradycyjne (np. Francja do 1958 r., Włochy, Belgia, Dania, Holandia, ale też i Łotwa, Słowacja, Izrael, Stany

Zjednoczone), w którym dominuje zasada autonomii wybieranego organu, czyli że tylko ten organ jest władny sprawdzić ważność mandatów swoich członków. W doktrynie podkreśla się, iż tak ustalona zasada kontroli wyborów zapobiega ingerencji organów zewnętrznych w kreację organu wybieranego. Niekiedy podnosi się też, iż jest to zgodne z duchem monteskiuszowskiej teorii trójpodziału władz.

2) Typ sądowy - jest to juretryczna kontrola (weryfikacja) wyborów, sprawowana przez sądy powszechne lub konstytucyjne. Pierwowzorem tego były rozwiązania przyjęte w 1868 r. w Wielkiej Brytanii. Obecnie ten typ kontroli jest coraz bardziej powszechny i wynika z negatywnych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem weryfikacji parlamentarnej (upolitycznianie tej kontroli). Nie bez znaczenia ma tu również odwoływanie się do przestrzegania w państwie demokratycznym zasady *nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie).

Kontrola juretryczna może być powierzana sądom konstytucyjnym (jak np. w Austrii, Francji, Słowacji), sądom najwyższym (jak np. w Polsce), lub specjalnym trybunałom wyborczym (funkcjonującym najczęściej w państwach Ameryki Płd.: Chile, Brazylia, Meksyk, Paragwaj).

3) Typ mieszany – łączy w sobie elementy kontroli parlamentarnej i kontroli sądowej. Polega on na tym, iż parlament wypowiada się co do ważności wyborów, zaś władza sędziowska włącza się do procedury weryfikacyjnej w przypadku sporów co do ważności wyborów (RFN, Austria, Francja, Hiszpania, Grecja, Litwa).

4) Organ wyborczy – podmiotem weryfikacyjnym jest tu centralna lub terenowa komisja wyborcza, bądź tzw. *returning officer* (urzędnik sprawdzający).

Jest to rozwiązanie wprowadzone występujące w niektórych państwach, ale też można mu postawić zarzut, iż organ odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów sam rozstrzyga co do ich ważności. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest zaś to, iż organ wyborczy jest zwykle wyspecjalizowanym w procedurze wyborczej, a zatem jego rozstrzygnięcia opierają się na przepisach prawa wyborczego i doświadczeniach z praktyki jego stosowania, czego niewątpliwie może brakować innym organom, którym powierzona została funkcja weryfikacyjna wyborów. W takim jednak przypadku niezbędne wydaje się ustanowienie pewnej formy nadzoru sądowego nad rozstrzygnięciami organu wyborczego (zob. zalecenia w Kodeksie

Dobrej Praktyki Wyborczej Komisji Weneckiej, przyjętym przez Radę Europy w maju 2003 r.).

3. Kwestie związane z weryfikacją wyborów, tzn. z ustaleniem organu weryfikacyjnego oraz trybu wszczynania (z urzędu, czy na wniosek) i przeprowadzania weryfikacji określają w poszczególnych krajach konstytucje lub ustawy wyborcze.

Na przykład:

- Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec stanowi w art. 41, że „Kontrola wyborów należy do Bundestagu... Od decyzji Bundestagu dopuszczalna jest skarga do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego”;

- Konstytucja Republiki Słowackiej w art. 129 postanawia, iż”.. Sąd Konstytucyjny orzeka o konstytucyjności i legalności wyborów Prezydenta Republiki Słowackiej, wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej i wyborów do organów samorządu terytorialnego”;

- Konstytucja Republiki Łotewskiej w art. 18 stanowi: „Sejm sam sprawdza pełnomocnictwo swoich członków”;

- Konstytucja Republiki Litewskiej w art. 105 przesądza, że „Sąd Konstytucyjny wydaje opinię: 1) czy w czasie wyborów Prezydenta Republiki lub członków Sejmu nie została naruszona ustawa wyborcza...”;

- Konstytucja Królestwa Szwecji postanawia w art. 11: „Wybór do Rikstagu może być zaskarżony do powołanego przez Rikstag Komitetu Weryfikacji Wyborów...”;

- Konstytucja Republiki Francuskiej stanowi:

a) w art. 58, że „Rada Konstytucyjna czuwa nad prawidłowością wyboru Prezydenta Republiki. Rozpatruje protesty wyborcze i ogłasza wyniki głosowania”;

b) w art. 59, że „Rada Konstytucyjna orzeka w przypadku zakwestionowania prawidłowości wyborów deputowanych i senatorów”;

- Konstytucja Hiszpanii natomiast w art. 70 ust. 2 kwestie ważności wyboru odsyła do regulacji w ustawie stanowiąc „ 2. Ważność wyboru i mandatów członków obu Izb [Kortezów Generalnych – Kongresu i Senatu] podlega kontroli sądowej, na zasadach określonych w ustawie wyborczej”.

Niezależnie jednak od rodzaju umocowania prawnego kwestii związanych z kontrolą prawidłowości aktu wyborczego, choć oczywiście umocowanie w ustawie zasadniczej ma zdecydowanie mocniejsze podstawy, przyjmuje się, iż przepisy nie nadają postępowaniu weryfikacyjnemu mocy zawieszającej wyniki wyborów. Domniemuje się zatem prawidłowość (ważność) wyborów, a więc stwierdzenie tej ważności przez uprawniony organ ma jedynie charakter potwierdzający legalność istniejącego stanu rzeczy. Tym samym moment rozstrzygnięcia nie ma wpływu na prawne znaczenie działań wybranego w wyborach powszechnych organu.

II. Rola Sądu Najwyższego w procesach wyborczych na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej

1. Podmiotem powołanym do decydowania w Rzeczypospolitej Polskiej o ważności wyborów parlamentarnych oraz wyborów głowy państwa – Prezydenta jest Sąd Najwyższy. Przesądza o tym, odpowiednio, art. 101 oraz art. 129 Konstytucji. Wprawdzie Konstytucja nie odnosi się do wyborów lokalnych (władz samorządowych), ale – na tle zasady demokratycznego państwa prawnego – ustawodawca zwykły uznał za obowiązek ustanowienie i w tych wyborach procedur sądowych.

Ustanowienie konstytucyjnej zasady powierzenia kontroli ważności wyborów Sądowi Najwyższemu oznacza, iż ustawodawca zwykły nie może ich powierzyć ani w całości ani w części żadnemu innemu sądowi, ani też żadnemu innemu organowi władzy sądowniczej lub władzy wyborczej.

2. Z brzmienia przepisów konstytucyjnych wynika konieczność ustanowienia dwóch procedur weryfikacyjnych: 1) stwierdzenia ważności wyborów oraz 2) rozstrzygnięcia o protestach wyborczych. Przy czym, o ile w pierwszej procedurze następuje to z urzędu, to w drugiej – na wniosek uprawnionych podmiotów.

W ramach kontroli ważności wyborów Sąd Najwyższy bada uchybienia prawa wyborczego i dokonuje oceny, czy uchybienia te (nieprawidłowości) były na tyle istotne, że miały lub mogły mieć wpływ nie tylko na wybór poszczególnych parlamentarzystów (posłów i senatorów), ale też i na całe wybory. Stąd też kontrola (weryfikacja) Sądu Najwyższego obejmuje wszystkie etapy postępowania

wyborczego, łącznie z aktem głosowania i ustaleniem wyników głosowania i wyników wyborów. Jednak może ona odnosić się tylko do tych zdarzeń, które mogą mieć bezpośredni związek i wpływ na ważność wyborów. Poza jurydyczną kontrolą Sądu Najwyższego pozostają natomiast sprawy wprawdzie związane z wyborami, ale co do których w ustawach wyborczych przewidziano możliwość wniesienia skargi do właściwego organu wyborczego lub sądu powszechnego.

Drugim obszarem kognicji Sądu Najwyższego w zakresie rozstrzygnięcia o ważności wyborów jest orzekanie o protestach wyborczych. Protest wyborczy może być zgłoszony przez uprawniony podmiot (wyborcę, partię polityczną uczestniczącą w wyborach, a także przez każdą komisję wyborczą), zaś jego przedmiotem może być treść i zarzut kwestionujące w całości lub w części wybory, jak również wybór konkretnego posła lub senatora.

3. Ustanowiona w ustawach wyborczych procedura sądowa przesądza, iż rozstrzygnięcia zapadają w oparciu o prawo, a nie (jak przy kontroli typu parlamentarnego) o względy polityczne.

Zgodnie z tą zasadą, Sąd Najwyższy rozstrzyga o ważności wyborów na podstawie sprawozdania z wyborów przedłożonego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów wyborczych. W przypadku niezakwestionowania w trybie protestu wyborów lub wyboru poszczególnych posłów lub senatorów (w wyborach do parlamentu oraz do Parlamentu Europejskiego) Sąd Najwyższy jest obowiązany „stwierdzić” ważność wyborów w drodze uchwały, a nie milczącego domniemania.

Wniesione protesty wyborcze spełniające ustawowe wymogi (złożone w terminie, przez uprawniony podmiot) Sąd Najwyższy wstępnie rozpoznaje w składzie 3 sędziów. Skład ten wydaje opinię zawierającą ustalenia co do zasadności protestu i jego potencjalnego wpływu na ważność wyborów.

O ważności wyborów rozstrzyga Sąd Najwyższy nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu, właściwej w tych sprawach, Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. W posiedzeniu z urzędu biorą udział: Prokurator Generalny i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej. Uchwała Sądu Najwyższego jest ostateczna.

W dotychczasowej 20-letniej praktyce demokratycznych wyborów w Rzeczypospolitej tylko w jednym przypadku Sąd Najwyższy stwierdził nieważność wyboru jednego senatora (z powodu uchybień w brzmieniu karty do głosowania). W takim przypadku przeprowadza się wybory ponowne.

4. Funkcja weryfikacyjna ważności wyborów jest główną, jaką przypisuje się Sądowi Najwyższemu w procesach wyborczych. Niezmiernie ważną jest też inna funkcja, wprawdzie związana częściowo z tą pierwszą, to jednak mająca inny wymiar w swoich skutkach. Mowa jest o funkcji wykładniczej, a ściślej o wykładni sądowej podstawowych instytucji prawa wyborczego.

W polskim systemie prawnym, podobnie zresztą jak w systemie prawa wielu innych państw, nie występuje instytucja wykładni legalnej, czyli wykładni dokonywanej przez organ, któremu przepisy prawa (konstytucja lub ustawa) nadają kompetencje do ustalania wykładni mającej moc powszechnie obowiązującą.

Tym większe znaczenie ma zatem wykładnia o ograniczonej mocy obowiązywania, a więc wykładnia (interpretacja) dokonywana przez organ stosujący prawo lub przez organ odwoławczy.

Taki charakter mają interpretacje dokonywane przy rozstrzyganiu spraw im powierzonych, przez organy wyborcze, które z kolei są konfrontowane z rozumieniem danego przepisu prawa wyborczego przez organ odwoławczy, najczęściej organ władzy sądowniczej.

Odnosząc to do roli Sądu Najwyższego w procesach wyborczych, można stwierdzić, iż opinie składów sędziowskich co do zasadności protestów wyborów, przyjęte i potwierdzone uchwałą Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów, mają istotny wpływ nie tylko na rozumienie danego przepisu prawa przez wszystkich głównych uczestników postępowania wyborczego: wyborców, partie polityczne, organy wyborcze, ale też na społeczną akceptację ustanowionych procedur wyborczych.

Treść tych opinii wyznacza także kierunki doskonalenia przez ustawodawcę prawa wyborczego, pozwalające na znalezienie koniecznej równowagi między ochroną praw wyborczych jednostki (obywatela) a względami interesu publicznego, wymagającego czasem tworzenia ograniczeń w realizacji tych praw dla zapewnienia rzetelności całego procesu wyborczego.

III. Uwagi końcowe

Powierzenie organom władzy sądowniczej (Sądom Najwyższym, Sądom Konstytucyjnym) kompetencji do rozstrzygania spraw wyborczych oznacza zarazem powierzenie tym organom sprawowania kontroli nad przebiegiem procesu z natury swej oczywiście politycznego. Podnosi się, w związku z tym, również w środowisku sędziowskim, że „poddanie procesów politycznych kontroli sądowniczej zawsze rodzi ryzyko uwikłania sądu w bieżące sprawy polityczne lub ostrą, motywowaną politycznie krytykę decyzji sądowych czy wywieranie społecznego nacisku na podjęcie przez sąd decyzji zgodnej z oczekiwaniami partii politycznych lub grup społecznych”.

Na drugiej szali leży natomiast dobro publiczne, jakim jest powszechna akceptowalność przebiegu wyborów i ich wyniku. Powierzenie sądom kompetencji do orzekania o prawidłowości procesu wyborczego oznacza, że pewne elementy i czynności zostają wyłączone z gry politycznej i poddane ocenie wyłącznie pod kątem zgodności z prawem.

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów oraz ich apolityczność powinny stwarzać wystarczające gwarancje dla zdystansowania ocen przebiegu wyborów od aktualnych życzeń elity politycznej.

W konkluzji można stwierdzić, iż model weryfikacji procesu wyborczego oparty na zasadzie rozstrzygania ważności wyborów przez zewnętrzny wobec organu wybieranego niezawisły organ o ustalonym autorytecie, stanowi ważny element konstrukcji legitymizacji wybieralnego w wyborach powszechnych organu władzy publicznej.

INFORMACJE PRAWNE

* W dniu 21 października 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 114, poz. 946). Zmiana polega na dodaniu w art. 99 ustępu 3, w którym wprowadza się zakaz wybierania do Sejmu i Senatu osób prawomocnie skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Zmienione przepisy mają zastosowanie do kadencji następujących po obecnej kadencji Sejmu i Senatu.

* Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 sierpnia 2009 r. po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w GW. na zarządzenie zastępcze Wojewody L. w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, oddalił skargę kasacyjną (Sygn. akt II OSK 713/09).

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd wskazał, co następuje:

Wyrokiem z 21 stycznia 2009 r. II SA/Go 604/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w GW. oddalił skargę Tadeusza T. na zarządzenie zastępcze Wojewody L. z 15 lipca 2008 r. nr PN.II.IWit.0915-3/08 w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych. Zaskarżonym zarządzeniem zastępczym wydanym na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159 poz. 1547 ze zm.) Wojewoda L. stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego Tadeusza T. z powodu utraty prawa wybieralności. W uzasadnieniu podniesiono, że w dniu 8 grudnia 2006 r. Tadeusz T. objął wakujący mandat radnego w Radzie Miejskiej w Ś. W trakcie postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, iż wyrokiem z 28 maja 2007 r. Sąd Rejonowy w Ś. na podstawie art. 66 § 1 kk w zw. z art. 67§ 1 kk warunkowo umorzył postępowanie karne przeciwko Tadeuszowi T. za popełnienie czynów z art. 233 § 1 kk w zw. z art. 12 kk. wyznaczając okres próby jednego roku. Wyrok uprawomocnił się 4 czerwca 2007 r. Powołując się na treść art. 190 ust. 1 pkt 3 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 Ordynacji, organ stwierdził, że prawa wybieralności do danej rady nie mają osoby wobec, których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego. Wbrew art. 190 ust. 2 i 3 Ordynacji, Rada Miejska w Ś. nie podjęła uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego. Dlatego działając na podstawie art. 98a ust. 1 u.s.g. Wojewoda L. wezwał Radę Miejską w Ś. do podjęcia uchwały w tym przedmiocie. Na zwołanej na dzień 30 maja 2008 r. sesji Rada Miejska nie

podjęła uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego Tadeusza T. W tej sytuacji wydanie zarządzenia zastępczego organ uznał za uzasadnione.

Od powyższego zarządzenia zastępczego skargi wnieśli Tadeusz T. oraz Rada Miejska w Ś. Oboje skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego zarządzenia zastępczego. Tadeusz T. zarzucił, że wydane ono zostało o upływie okresu próby, kiedy nastąpiło już zatarcie skazania.

Zdaniem Rady było ono nieprawidłowe, bowiem nie uwzględniało skutków materialnoprawnych przewidzianych przez kodeks karny dla pozytywnego wpływu okresu próby, wyznaczanego przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego. Wskazano, że okres próby w wypadku Tadeusza T. upłynął 4 czerwca 2008 r., natomiast zaskarżone zarządzenie zastępcze wydane zostało 15 lipca 2008 r., a zatem po upływie okresu próby. Zaskarżony akt nie uwzględnił wynikającej z art. 76 kk instytucji zatarcia skazania, którą stosuje się analogicznie do warunkowego umorzenia postępowania karnego. Powołując się na przepis art. 106 kk wskazano, skutkiem zatarcia skazania jest, iż z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych. Analogiczne skutki występują przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego.

W odpowiedzi na skargi Wojewoda L. wniósł o ich oddalenie. Nie zgodził się z argumentacją zawartą w skargach, ponieważ instytucja zatarcia skazania nie ma zastosowania do warunkowego umorzenia postępowania karnego, gdyż w tym przypadku skazanie nie zachodzi. Wskazał ponadto na treść art. 68 § 4 kk, w myśl którego postępowanie karne warunkowo umorzone można podjąć w ciągu 6 miesięcy od zakończenia okresu próby. W przedmiotowej sprawie warunkowe umorzenie postępowania karnego nie przekształciło się jeszcze w umorzenie definitywne, co nastąpi dopiero 4 grudnia 2008 r. Zasadnicze znaczenie w sprawie ma sam fakt warunkowego umorzenia postępowania karnego, który jest przesłanką utraty biernego prawa wyborczego i utraty mandatu radnego.

Skarga wniesiona przez adwokata Jacka W. w imieniu Rady Miejskiej w Ś. została odrzucona jako niedopuszczalna, ponieważ nie przedstawiono uchwały w przedmiocie zaskarżenia zarządzenia zastępczego oraz udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania w sprawie.

Uzasadniając oddalenie skargi Tadeusza T. Sąd stwierdził, że stan faktyczny rozpatrywanej sprawy nie budzi wątpliwości. Popełniony przez skarżącego czyn miał charakter przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego, a postępowanie karne wobec skarżącego zostało warunkowo umorzone. W myśl art. 7 ust. 2 pkt 2 Ordynacji nie mają prawa wybieralności osoby wobec, których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie o takie przestępstwo.

Zgodnie z art. 190 ust. 2 Ordynacji wygaśnięcie mandatu radnego w przypadkach określonych w ust. 1 stwierdza rada gminy w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przepisy art. 98a ust. 1 i 2 u.s.g. regulują sytuacje, w których właściwy organ pomimo obowiązku podjęcia uchwały, nie podejmuje jej. Wówczas wojewoda obowiązany jest wezwać organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1 wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze (ust. 2).

W rozpatrywanej sprawie Rada Miejska w Ś. nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 190 ust. 2 Ordynacji, nadto wezwana przez organ nadzoru w trybie art. 98a u.s.g., na sesji w dniu 30 maja 2008 r. Rada również nie podjęła uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego Tadeusza T. Zatem procedura poprzedzająca wydanie zaskarżonego zarządzenia zastępczego była zgodna z przepisami prawa.

Z brzmienia przepisu art. 190 ust. 2 Ordynacji wynika wprost, że w przypadku zaistnienia okoliczności wymienionych w ust. 1, rada - w drodze uchwały - stwierdza wygaśnięcie mandatu. Z powyższego wynika deklaratoryjny charakter uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu. Zasadnicze znaczenia ma tutaj wystąpienie enumeratywnie w ustawie wymienionych okoliczności faktycznych, które skutkują wygaśnięciem mandatu. Powyższe uwagi odnoszą się tym samym do zarządzenia zastępczego, które zastępuje uchwałę rady. Zarówno akt podejmowany przez wojewodę, jak i uchwała rady stwierdzają jedynie wystąpienie określonych okoliczności. Wygaśnięcie mandatu na skutek zaistnienia jednej z okoliczności o których mowa w art. 190 ust. 1 Ordynacji, następuje co do zasady z mocy prawa, w

dacie zaistnienia zdarzenia zaistniałego w normie prawnej. Zarówno uchwała rady gminy, jak i zarządzenie zastępcze organu nadzoru zmierzają do potwierdzenia skutku prawnego, jaki wystąpił z mocy prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2007 sygn. akt 19/04).

Z woli ustawodawcy prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego (art. 190 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 Ordynacji) skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego, przy czym - jak wyżej podniesiono - wygaśnięcie następuje z mocy prawa, z momentem zaistnienia tej okoliczności. Zatem nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut zatarcia skazania, które miałyby nastąpić z pozytywnym upływem okresu próby a więc z dniem 4 czerwca 2008 r. Wskazano, że instytucji zatarcia skazania nie można odnieść do instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego, albowiem w tym ostatnim do skazania w ogóle nie dochodzi. Przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego ma miejsce stwierdzenie winy podejrzanego w popełnieniu zarzucanego mu czynu, jednak ze względu na charakter czynu, okoliczności jego popełnienia oraz postawę sprawcy, organ odstępuje od wymierzenia kary. W wypadku pomyślnego upływu okresu próby, który przy warunkowym umorzeniu jest obligatoryjny, postępowanie karne jest zakończone, bez wymierzania kary. Natomiast w wypadku podjęcia postępowania karnego warunkowo umorzonego toczy się ono na nowo, a sprawcy wymierzana jest kara. Brak jest podstaw prawnych do przeniesienia skutków przewidzianych dla instytucji zatarcia skazania, na instytucję warunkowego umorzenia postępowania karnego. Ustawodawca zawarł kompleksową regulację dotyczącą warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz zatarcia skazania, a każda z nich dotyczy odrębnego etapu postępowania karnego. Warunkowe umorzenie postępowania karnego jest instytucją procesową, orzeczenie w tym przedmiocie nie wyklucza podjęcia postępowania i wymierzenia kary za dany czyn, w wypadku podjęcia postępowania warunkowo umorzonego.

Ponadto stwierdzono, że analiza art. 190 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 Ordynacji, nie daje również podstaw do przyjęcia, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego może nastąpić jedynie w okresie próby. Brzmienie tych przepisów

jednoznacznie wskazuje, że prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa o opisanym charakterze, powoduje wygaśnięcie mandatu.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Tadeusz T. wniósł skargę kasacyjną, zaskarżając go w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. art. 190 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i w zw. z art. 68 § kk w zw. z art. 76 § 1 kk, poprzez przyjęcie, iż zostały spełnione przesłanki ustawowe do wygaśnięcia mandatu radnego, pomimo zatarcia warunkowego umorzenia postępowania, wobec skarżącego.

W związku z powyższym wniesiono o: 1) uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sadowi I instancji 3) zasądzenie na rzecz kosztów postępowania zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że zgodnie z art. 67 § 1 kk warunkowe umorzenie postępowania następuje na okres próby od roku do lat dwóch i okres ten liczony jest od daty uprawomocnienia się wyroku sądu. Analizując przedstawiony stan prawny, okres próby wyznaczony dla Tadeusza T. w wyroku Sądu Rejonowego w Ś. określony został na jeden rok. Zatem okres próby obowiązujący skarżącego zaczynał się w dniu uprawomocnienia się wyroku 4 czerwca 2007 r. i kończył się 4 czerwca 2008 r.

Wojewoda L. wydał zarządzenie zastępcze 15 lipca 2008 r. zatem po upływie okresu próby orzeczonej przez Sąd Rejonowy w Ś. Zgodnie z art. 76 kk zatarcie skazania następuje z mocy prawa po pozytywnym upływie okresu próby. Oznacza to, że jeżeli nie naruszono porządku prawnego w okresie próby, warunkowe umorzenie postępowania ulega zatarciu i w sferze prawno-karnej, taka osoba uważana jest jako osoba niekarana. Analogiczna sytuacja występuje przy instytucji warunkowego umorzenia postępowania, bowiem Sąd oddaje podejrzanego na okres próby. Skutki zatarcia skazania reguluje art. 106 kk., który stanowi, że z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe; wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych. Skutki te analogicznie dotyczą instytucji warunkowego umorzenia postępowania. Przytoczyć tutaj należy stanowisko Kolegium Odwoławczego w Krakowie

3131/03/Kom/3796/D w decyzji z dnia 2003.10.21. (OwSS 2004/2/31) „Z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych (art. 106 kk). Zatarcie skazania nie wymaga decyzji o zatarciu. Sam wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanego bez wniosku skazanego. Przywrócenie statusu niekaranego następuje z chwilą zatarcia skazania, choćby wykreślenie z rejestru skazanych nie nastąpiło. Skreślenie bowiem jest tylko czynnością techniczną o charakterze deklaratoryjnym, a nie konstytutywnym”. Na wzmocnienie powyższej argumentacji należy powołać się także na art. 14 ust. 1a ustawy z 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2008 r. Nr 50 poz. 292), który nakazuje wykreślić z rejestru skazanych osobę, wobec której warunkowo umorzono postępowanie po upływie 6 miesięcy od pozytywnego upłygnięcia okresu próby.

Niewątpliwie stan taki nastąpił, bowiem Sąd Rejonowy w Ś. nie podjął postępowania wobec skarżącego Tadeusza T. Kodeks karny wprowadza fikcję prawną, wiążącą dla wszystkich organów państwa, a polegającą na tym, że osoba wobec której orzeczono warunkowe umorzenie postępowania, po pozytywnym upływie okresu próby z mocy prawa staje się osobą, którą należy traktować jako osobę niekaraną. *A contrario* istnieje zatem zakaz wysuwania negatywnych skutków prawnych wobec takiej osoby.

Wyrok Sądu I instancji dotknięty jest wadą prawną, bowiem obowiązujący kodeks karny wprowadza instytucję zatarcia skazania, którą analogicznie stosuje się do warunkowego umorzenia postępowania. Nie można zatem było uznać zarządzenia zastępczego Wojewody L. za zgodnego z porządkiem prawnym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postępowaniu przed NSA prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U Nr 153, poz. 1270 ze zm.), NSA jako sąd II instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa,

jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona, albowiem podniesione w niej zarzuty przeciwko zaskarżonemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w GW. nie są trafne.

Stosownie do art. 190 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wygaśnięcie mandatu radnego następuje z mocy prawa, z momentem wystąpienia utraty prawa wybieralności. Okoliczność ta (utrata prawa wybieralności) w stosunku do skarżącego wystąpiła z dniem uprawomocnienia się wyroku Sądu Rejonowego w Ś. z 28 maja 2007 r., którym warunkowo umorzono postępowanie karne przeciwko Tadeuszowi T. za popełnienie czynów z art. 233 § 1 kk w zw. z art. 12 kk i wyznaczono okres próby jednego roku tj. w dniu 4 czerwca 2007 r. (art. 7 ust. 2 pkt 2 Ordynacji). Zarządzenie zastępcze Wojewody L. ma w tej sprawie charakter deklaratoryjny, co oznacza, że stwierdza ono jedynie w sposób władczy, jednostronny i autorytatywny, że skutek prawny wygaśnięcia mandatu radnego w stosunku do Tadeusza T. z powodu utraty przez niego prawa wybieralności nastąpił z mocy prawa z dniem 4 czerwca 2007 r. Zatem późniejsze „zatarcie skazania” w stosunku do skarżącego nie ma w tej sprawie znaczenia prawnego.

Nie ma też racji skarżący, gdy twierdzi że „zatarcie skazania” w stosunku do niego nastąpiło z dniem 4 czerwca 2008 r., tj. z dniem zakończenia próby. Przepis art. 14 ust. 1a ustawy z 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym nakazuje usunąć z tego Rejestru dane osoby, wobec której warunkowo umorzono postępowanie po upływie terminu określonego w art. 68 § 4 kk tj. po upływie 6 miesięcy od zakończenia okresu próby, a więc w rozpoznawanej sprawie dane osobowe Tadeusza T. zostały usunięte z Krajowego Rejestru Karnego dopiero z dniem 4 grudnia 2008 r.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za niemającą usprawiedliwionych podstaw i na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.