

PRZEGLĄD WYBORCZY

*

Biuletyn informacyjny

9/2003



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego
00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Zespół w Krajowym Biurze Wyborczym
Bohdan Szcześniak
Alicja Kicińska
Marcin Lisiak
Redakcja - Kazimierz Wojciech Czaplicki, kierownik Biura

Skład komputerowy – Marcin Lisiak

Oddano do druku – 3 marca 2004 r.

Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” przez środki masowego przekazu, 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	5
*Narada z komisarzami wyborczymi 6-7 września 2003 r.	5
*Zakończenie badania informacji i sprawozdań finansowych partii politycznych	36
*Współdziałanie w pracach legislacyjnych w zakresie spójności przepisów ustaw wyborczych z prawem unijnym	36
*Uchwały, wyjaśnienia i opinie Państwowej Komisji Wyborczej	37
* Wymiana doświadczeń z zagranicą	38
* Informacje prawne	38

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła 3 posiedzenia w dniach 8, 22 i 26 września 2003 r.

- * Państwowa Komisja Wyborcza odbyła w dniach 5 i 6 września 2003 r. w Gołuchowie k/Kalisza naradę z komisarzami wyborczymi powołanymi na lata 2003 - 2008 (uchwałę o powołaniu komisarzy opublikowano w Nr 7-8/2003 Przeglądu Wyborczego).

Na naradzie została dokonana ocena działalności komisarzy w kadencji 1998 - 2003 i określono ich zadania na najbliższe lata 2003 - 2004 oraz podjęto i przedyskutowano problematykę rozwoju i funkcjonowania tej instytucji prawa wyborczego de lege ferenda. Podstawę i tezy do dyskusji stanowiło wystąpienie wprowadzające Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędziego Ferdynanda Rymarza oraz opracowanie dr Janusza Mordwiłki.

W wystąpieniu sumującym doświadczenia minionej kadencji Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej powiedział:

Szanowni Państwo,

Nasze dzisiejsze spotkanie wiąże się z inauguracją nowej 5 - letniej kadencji komisarzy wyborczych. Poza kilkoma wyjątkami większość Pań i Panów Komisarzy rozpoczęła nową kadencję w sierpniu br. Zabiegałem osobiście przy poparciu całej Państwowej Komisji Wyborczej by osoby pełniące funkcje komisarzy wyborczych w minionej kadencji pełniły tę funkcję przez następną kadencję, a więc przez okres maksymalnie długi, dopuszczony prawem. Zamiar ten udało nam się zrealizować, z czego bardzo się cieszę, a powodów do zadowolenia jest kilka. Zacznę od sympatii jaką Państwa darzę, a w związku z tym ograniczenie lub zerwanie naszych kontaktów byłoby dla mnie przykre. Ważny jest powód merytoryczny - Wy przez kilka lat tworzyliście instytucję komisarza wyborczego, posiadliście wiedzę w zakresie prawa wyborczego i doświadczenie. Grzechem byłoby nie wykorzystać tego w sposób maksymalny. Mam również świadomość, że proces kształtowania instytucji komisarza wyborczego od strony jego zadań i uprawnień nie jest zakończony i przy Waszym doświadczeniu będziecie mogli w tym procesie uczestniczyć w sposób aktywny.

Niezmieniona w zasadzie obsada stanowisk komisarzy wyborczych w rozpoczętej kadencji pozwala na połączenie inauguracji z oceną lub też refleksją nad przebiegiem minionej kadencji, a także jest okazją do dyskusji nad pozycją i rolą komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym. Tej drugiej kwestii poświęcone jest opracowanie dr Janusza Mordwiłki, które zostało Państwu udostępnione. Planujemy dyskusję na temat pozycji i roli komisarza wyborczego w dalszej części narady, zaś teraz zamierzam poświęcić więcej

uwagi ocenie minionej kadencji, aczkolwiek wydaje się oczywiste, że oba tematy są ściśle ze sobą związane.

W trakcie minionej 5 - letniej kadencji komisarzy wyborczych wielokrotnie spotykaliśmy się i dyskutowaliśmy nad zadaniami komisarzy wyborczych, dokonywaliśmy oceny przygotowania i przeprowadzenia wyborów, wskazywaliście Państwo na trudności oraz określaliście pożądane kierunki zmian prawa wyborczego. Przypomnę spotkania w Augustowie, Licheniu, Krynicy, Rowach, Dębem, Rajgrodzie i w Warszawie. Brakowało wówczas jednak czasu na refleksję oraz bardziej ogólną ocenę zadań i pozycji komisarza wyborczego.

Powiem szczerze, że bardzo trudno jest dokonać takiej oceny, a jej wynik w dużym stopniu będzie zależał od tego jakie przyjmujemy kryteria. Jest przecież oczywiste, że nasza praca nie była wolna od błędów i różne drobne potknięcia się zdarzały. Podstawowym kryterium oceny pracy komisarzy wyborczych w minionej kadencji musi być jednak wykonanie zadań wyborczych w skali makro. Stosując takie kryterium ocena Waszej pracy i jej efektów w całej kadencji musi być wysoka. Przygotowaliście i uczestniczyliście w przeprowadzeniu w sposób zgodny z prawem trudnych wyborów samorządowych w 1998 r. Trudnych między innymi dlatego, że po raz pierwszy były to wybory przeprowadzane jednocześnie do trzech szczebli organów samorządu terytorialnego, a w dodatku pod rządami Ordynacji uchwalonej na krótko przed wyborami. W czasie kadencji organizowaliście i nadzorowaliście 1 315 wyborów uzupełniających w gminach do 20 tys. mieszkańców; 27 wyborów przedterminowych całych rad, w większości przypadków w wyniku ich odwołania przez mieszkańców w referendum oraz 45 wyborów ponownych, przeprowadzanych na skutek unieważnienia wyborów przez sąd po rozpatrzeniu protestu. Przygotowaliście Państwo i przeprowadziliście 196 referendów w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji, z tego 24 referenda były ważne i skutkowały przedterminowymi wyborami.

Uczestniczyliście Państwo następnie w przygotowaniach i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w 2002 r. Również i te wybory były trudne, gdyż odbywały się pod rządami świeżo znowelizowanej Ordynacji oraz połączone były z przeprowadzanymi po raz pierwszy bezpośrednimi wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Po wyborach komisarzy obciążyły pracochłonne zadania związane z rozpatrywaniem sprawozdań finansowych.

O tym, że wybory samorządowe były przygotowane i przeprowadzone w sposób zgodny z prawem może świadczyć stosunkowo mała liczba zasadnych protestów wyborczych.

W wyborach samorządowych w 1998 r. wpłynęły 572 protesty lecz zasadnych, skutkujących wyborami ponownymi było tylko 43.

W wyborach samorządowych w 2002 r. wniesiono łącznie 723 protesty wyborcze, z czego 145 protestów dotyczyło wyłącznie wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a 113 protestów wniesiono kwestionując jednocześnie prawidłowość wyborów do rad jak i wyborów wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. Sądy uznały za zasadne 45 protestów. Wśród protestów zasadnych 35 dotyczyło uchybień w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a 10 dotyczyło wyborów wójtów i burmistrzów. Tak więc z zadowoleniem możemy odnotować, że w wyborach samorządowych w 2002 r. liczba zasadnych protestów dotyczących wyborów rad zmniejszyła się, a w przeprowadzanych po raz pierwszy wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast liczba takich protestów była niewielka.

Dane liczbowe dotyczące zasadnych protestów mogą jednak w moim przekonaniu stworzyć obraz zbyt optymistyczny. Głośno było przecież o sprzedaży kart do głosowania w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także o wpisywaniu do rejestrów wyborców osób niezamieszkałych na terenie danej gminy. Te uchybienia nie skutkowały uznaniem protestów za zasadne mimo, że podważały uczciwość wyborów. Warto również byćście Państwo mieli orientację jakie zarzuty były podnoszone w protestach uznanych przez sądy za zasadne.

Były one następujące:

- naruszenie zasady bezpośredniości wyborów, co było wynikiem kupowania kart od wyborców,
- błędy w obliczeniu wyników głosowania przez obwodowe komisje wyborcze,
- uchybienia w pracy obwodowych komisji dotyczące: wydawania kart do głosowania, kwitowania przez wyborców otrzymanych kart, braków w dokumentacji głosowania, nieprzeliczeniu i niezabezpieczeniu niewykorzystanych kart przed otwarciem urny, wydawaniu kart bez okazania dokumentu pozwalającego na ustalenie tożsamości, udziału w składzie komisji krewnego kandydata na radnego,
- prowadzenie agitacji w dniu głosowania,
- wydanie wyborcom niewłaściwych kart do głosowania (z innego okręgu) lub wadliwie wydrukowanych.

Należy również wziąć pod uwagę, że nie wszystkie uchybienia zostały ujawnione i nie wszystkie były przedmiotem protestów, a także że nie zawsze skarżący był w stanie udowodnić zaistnienie nieprawidłowości.

Jako przewodniczący okręgowych komisji wyborczych lub ich członkowie uczestniczyliście Państwo w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w 2000 r., wy-

borów do Sejmu i Senatu w 2001 r. i w 6 wyborach uzupełniających do Senatu w okręgach z siedzibami okręgowych komisji w Katowicach, Szczecinie, Chełmie i Wałbrzychu oraz dwukrotnie we Wrocławiu. Komisarze wyborczy wykonywali również ustawowo określone zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem ogólnokrajowego referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Wymieniając tytuły zadań, które Państwo wykonywali wypada stwierdzić systematyczny wzrost kompetencji i obowiązków komisarzy wyborczych z wyraźnym nasileniem tej tendencji w czasie ostatniej kadencji.

Jako komisarze wyborczy staliście się Państwo przewodniczącymi okręgowych komisji wyborczych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i w wyborach do Sejmu oraz do Senatu a także w wyborach uzupełniających do Senatu.

Powierzono Wam zadania związane z przygotowaniem oraz obliczeniem wyników głosowania w referendum ogólnokrajowym.

W wyborach samorządowych zadania komisarzy wyborczych uległy istotnemu zwiększeniu w związku z nowymi czynnościami obejmującymi w szczególności rejestrację komitetów wyborczych oraz rozpatrywanie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.

Zwiększyły się również zadania komisarzy wyborczych związane z przeprowadzeniem referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. Wzrost zadań wiąże się w szczególności z możliwością odwoływania w drodze referendum wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Już niedługo upłynie 12 - miesięczny okres od dnia wyborów, w którym nie można przeprowadzać referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego. Można oczekiwać, że lokalne konflikty i nieprzychylnie oceny działalności wójtów spowodują, że liczba referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji znacznie wzrośnie.

Tegoroczna nowelizacja Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu w zakresie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizacją rejestru wyborców i sporządzeniem spisów wyborców określiła zadania Państwowej Komisji Wyborczej w tym zakresie wskazując, że czynności z tym związane Komisja wykonuje przy pomocy Krajowego Biura Wyborczego. Szczegółowy sposób wykonywania omawianych czynności określa regulamin Państwowej Komisji Wyborczej. Formalnie więc czynności związane z nadzorem nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców będzie wykonywała Państwowa Komisja Wyborcza przy pomocy delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Trudno jednak założyć, by sprawy związane z prowadzeniem rejestru i sporządzaniem spisów wyborców nie były w sferze żywego zainteresowania komisarzy wyborczych. Za ta-

kim zainteresowaniem przemawia nie tylko rzeczywista potrzeba, ale również obowiązujące przepisy prawa. Mam tu na myśli art. 12 ust. 1 pkt 5 Ordynacji do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, w którym jako zadanie komisarza wyborczego wymieniono "kontrolowanie, w zakresie ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą, prawidłowości sporządzania spisów wyborców". Również ust. 2 w § 6 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie określenia właściwości rzeczowej w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim oraz trybu pracy komisarzy wyborczych nakłada na komisarzy wyborczych obowiązek zapewnienia kontroli nad prawidłowością sporządzania spisów wyborców.

Dotychczas Państwowa Komisja Wyborcza wobec braku ustawowych uregulowań dotyczących sposobu kontroli prowadzenia rejestru wyborców i sporządzenia spisów wyborców, nie określała w wytycznych zakresu kontroli spisów wyborców przez komisarzy wyborczych. Teraz, gdy zakres tej kontroli określa Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP odpowiednie zadania komisarzy wyborczych zostaną określone w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej wydawanych przed wyborami.

Omówiony w zarysie katalog zadań komisarzy wyborczych nie jest zamknięty. Trwają obecnie prace nad projektem Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Z rządowej wersji projektu przez odesłanie do odpowiednich przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu wynika, że przewodniczącymi okręgowych komisji wyborczych będą komisarze wyborczy. Przewidziano utworzenie 13 okręgów, w większości obejmujących obszar województw, bez żadnego ogniwa pośredniego między obwodami a komisją okręgową. Taka koncepcja wiąże okręgi z nadmierną liczbą obwodów oddalonych często od siedziby okręgowej komisji o 200 lub więcej kilometrów, a poza tym prowadzi do niewykorzystania doświadczenia i umiejętności większości komisarzy wyborczych, a także potencjału organizacyjnego części delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Naszym zdaniem, w celu zapewnienia sprawnego ustalenia wyników wyborów należy wykorzystać komisarzy wyborczych i delegatury tworząc ogniwa pośrednie w ustalaniu wyników głosowania, na podobnych zasadach jak to miało miejsce w referendum ogólnokrajowym.

Mówiąc o oczekiwanych zmianach prawa wyborczego warto również wspomnieć o przygotowywanej nowelizacji Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Celem tej nowelizacji jest dostosowanie przepisów Ordynacji do prawa unijnego zgodnie z którym czynne prawo wyborcze w wyborach samorządowych przysługuje również obywatelom Unii Europejskiej zamieszkującym na terenie kraju należącego do Unii, którego nie są obywatelami. Pragnę zauważyć, że omawiana nowelizacja Ordynacji stwarza okazję do zaproponowania zmiany niektórych krytycznie ocenianych przepisów. W tym zakresie liczę na propozycje z Państwa strony. Takie propozycje były już zgłaszane

przez kilku komisarzy wyborczych bezpośrednio po wyborach samorządowych, ale sądzę, że warto raz jeszcze spokojnie, mając już pewien dystans do wyborów, przeanalizować przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw pod kątem pożądaných zmian. Dotyczyć to powinno również kwestii finansowania i rozliczania kampanii wyborczej.

Swoją wypowiedź dotychczas poświęciłem wskazaniu zadań wyborczych, które Państwo wykonywaliście w minionej kadencji podkreślając przy tym znaczący wzrost obowiązków spoczywających na komisarzach wyborczych. Mimo, że zadania mieliście Państwo w zasadzie jednakowe, a różnice wynikały jedynie z nasilenia tych zadań, to niewątpliwie, co jest naturalne, zróżnicowany był styl pracy poszczególnych komisarzy wyborczych.

Nie znam takich przypadków sposobu pracy poszczególnych komisarzy wyborczych, które uzasadniałyby krytyczną ocenę, ale czasami oczekiwania Państwowej Komisji Wyborczej były większe od tego, z czym spotykaliśmy się w praktyce. Dotyczy to na przykład osobistego aktywnego udziału w postępowaniu przed sądami okręgowymi przy rozpatrywaniu protestów wyborczych.

Nie uważam, by zadaniem komisarza wyborczego było podważanie zasadności protestu. Komisarz powinien stać na straży prawa wyborczego i w razie jego naruszenia dążyć do usunięcia skutków nieprawidłowości, a więc powtórzenia niektórych czynności wyborczych lub całych wyborów.

Mam również świadomość, że orzekający w sprawach protestów sędziowie mają czasami po raz pierwszy do czynienia ze sprawami wyborczymi, a co za tym idzie nie mają doświadczenia w procedurze wyborczej oraz w powiązaniu uchybień z reguły na poziomie obwodów z wynikami wyborów w okręgach większościowych lub proporcjonalnych. Z tego powodu zdarzają się orzeczenia np. bez wyraźnego wskazania jakie czynności wyborcze należy powtórzyć, czy powinna je powtarzać komisja w dotychczasowym składzie, a także orzeczenia nakazujące zbyt szeroki, a co za tym idzie kosztowny, zakres powtarzanych czynności, nieuzasadniony stwierdzonymi uchybieniami. Na przykład uchybienia wystąpiły w kilku obwodach z kilku okręgów, a orzeczenie nakazuje powtórzenie głosowania we wszystkich (kilkudziesięciu) obwodach we wszystkich (kilkunastu) okręgach.

Sądzę, że w tego rodzaju sprawach uzasadnione wnioski komisarzy wyborczych skutkowałyby orzeczeniami sądów ograniczającymi do niezbędnego minimum powtarzanie procesu wyborczego.

Różny był wymiar czasu jaki poświęcaliście Państwo sprawom wyborczym i nie było powszechną praktyką pełnienie dyżurów w wyznaczonych dniach i godzinach.

Zróznicowany był, jak mi wiadomo, udział komisarzy wyborczych w szkoleniu obwodowych komisji wyborczych, a także sposób i zakres sprawowania nadzoru nad wykonaniem czynności wyborczych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, rady gmin, czy nad wykonywaniem zadań przez terytorialne komisje wyborcze.

Na podstawie przekazywanych do Państwowej Komisji Wyborczej odpowiedzi udzielanych wyborcom w różnych sprawach przekazanych według właściwości komisarzom wyborczym wysoko oceniamy staranność i dociekliwość w wyjaśnianiu spraw oraz formę udzielanych odpowiedzi.

W przeprowadzanych wyborach do organów samorządu terytorialnego przy udziale komisarzy wyborczych i w referendach w sprawie odwołania rady przed upływem kadencji Państwowa Komisja Wyborcza nie spotkała się z przypadkami zaniedbań lub niedotrzymania terminów wykonania czynności wyborczych lub referendalnych. Tworzyście więc Państwo solidną instytucję funkcjonującą w obszarze wyborów. Powiem jednak szczerze, że nie mamy dostatecznej wiedzy, by dokonywać rzetelnych indywidualnych ocen, ale jestem w stanie wskazać oczekiwania Państwowej Komisji Wyborczej i pożądane kierunki szczególnej aktywności komisarzy wyborczych.

Zasadniczym zadaniem komisarza wyborczego jest sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Według Państwowej Komisji Wyborczej realizacja tego zadania wykracza poza rozpatrywanie skarg dotyczących np. podziału na obwody głosowania, okręgi wyborcze, lub na niezgodność z prawem uchwał terytorialnych komisji wyborczych itd., a następnie w zależności od materii sprawy oraz posiadanych uprawnień uchylenie rozstrzygnięć naruszających prawo lub też wzywianie organów do wykonywania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu występowanie do wojewody o wykonanie zastępcze.

Prawo wyborcze ma bowiem charakter publiczny, a jego naruszenie podważa wiarygodność i legalność wyboru organów państwowych i samorządowych, a przez to powoduje daleko idące i bardzo niekorzystne skutki społeczne. Tak więc nie można traktować naruszenia prawa wyborczego w kategoriach prywatno - skargowych.

Konieczne jest więc zapobieganie naruszeniom prawa wyborczego poprzez permanentne czuwanie nad jego stosowaniem m.in. przez organizowanie spotkań, szkoleń, doraźny instruktaż, udostępnianie wzorów prawidłowo sporządzonych dokumentów, upowszechnianie pisemnych informacji o uprawnieniach i obowiązkach komitetów wyborczych, terminach czynności wyborczych, warunkach udziału w głosowaniu i ważności głosu, udzielanie wyjaśnień oraz wskazówek co do sposobu usunięcia uchybień, dokonywanie z własnej inicjatywy analizy uchwał o podziale na obwody i okręgi wyborcze, badanie prawidłowości

sporządzonych przez terytorialne komisje wyborcze protokołów rejestracji list kandydatów i uchwał o odmowie rejestracji.

Skutecznym sposobem zapobiegania uchybieniom jest współpraca z organami samorządu terytorialnego. Mam tu na myśli zarówno osobiste kontakty z wójtami, burmistrzami i prezydentami miast jak i spotkania, narady lub szkolenia z udziałem urzędników wyborczych, o których mowa w art. 23 ust. 2 Ordynacji. Wyobrażam sobie na przykład zorganizowanie w ramach takiej współpracy szkolenia grupy pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych, których wójt w późniejszych wyborach wskaże do składów obwodowych komisji wyborczych na podstawie art. 18 ust. 1 Ordynacji. W moim przekonaniu, dla uniknięcia błędów i uchybień w pracy obwodowej komisji wyborczej często wystarczy by jedna osoba w komisji dobrze znała przepisy prawa wyborczego i umiała je wskazać.

Zasadne jest również powoływanie inspekcji wyborczej pod warunkiem właściwego jej wykorzystania. Powinna ona umożliwiać uzyskiwanie informacji o ewentualnych nieprawidłowościach nawet wówczas, gdy nie są one przedmiotem skarg wyborców.

Podsumowując uważamy, że nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego powinien obejmować zarówno zapobieganie uchybieniom, jak i szeroko pojęte działanie z urzędu, z uwzględnieniem reakcji na sygnały z mediów oraz rozpatrywanych skarg. Takie działanie powinno prowadzić do ugruntowania przez komisarzy wyborczy ich pozycji jako strażnika prawa wyborczego ponad podziałami politycznymi.

W moim przekonaniu taki status w minionych latach zbudowała sobie Państwowa Komisja Wyborcza, komisarze wyborczy i Krajowe Biuro Wyborcze. Sądzę, że właśnie temu zawdzięczamy wzrost zadań obejmujący między innymi nadzór nad gospodarką finansową komitetów wyborczych i partii politycznych, a także prowadzenie rejestru korzyści osób pełniących funkcje publiczne. Niewątpliwie oznacza to dodatkowe obciążenia i nowe pola możliwych konfliktów czy nieporozumień z kolejnymi grupami społeczno - politycznymi. Jednakże spokojna, zgodna z prawem praca musi przynieść i już przynosi pożądane efekty w zakresie zrozumienia roli organów wyborczych i kształtowania świadomości prawnej uczestników postępowania wyborczego oraz referendalnego. Dlatego tak ważne, jak sądzimy, jest, by decyzje organów wyborczych były rzetelnie uzasadniane, a argumentacja prawna możliwie szeroko upubliczniana.

Bardzo sobie cenię, że wobec wymienionych organów wyborczych łącznie z Krajowym Biurem Wyborczym nie są podnoszone zasadnie zarzuty o stronniczości.

Nie jest to jednak dane na zawsze. O utrzymanie pozycji strażników prawa wyborczego musimy wszyscy systematycznie i ściśle zabiegać.

W tym aspekcie nie sposób nie zauważyć i nie docenić roli, jaką w naszej działalności odgrywa Krajowe Biuro Wyborcze. Nie można jednak, a wierzę, że tak nie jest, zrzucić na barki pracowników naszego organu wykonawczego wykonywania zadań, które prawnie przypisane są organom wyborczym. Mają oni bowiem nam pomagać, organizować od strony administracyjno - technicznej naszą pracę, ale nie mogą nas zastępować. Nie wyręczamy się więc nimi - bez obiektywnych przyczyn - tam, gdzie autorytet i pozycja nasza jako sędziów są niewątpliwie potrzebne. Myślę tu o kontaktach z mediami, społeczeństwem i ich reprezentantami w procesie wyborczym i później, w organach samorządowych, ale też z sądami, czy z prokuraturą.

Wracając zaś do sprawy oceny minionej kadencji komisarzy wyborczych, to zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej jest ona pozytywna.

Z drugiej strony nie wolno ani Wam, ani nam spocząć na laurach, a zdobyte doświadczenia trzeba wykorzystywać aby niedociągnąć organizacyjnych i naruszeń prawa w przeprowadzanych wyborach i referendach było jak najmniej.

* W opracowaniu: *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*¹ zaprezentowano następujące tezy i ustalenia.

I. Komisarz wyborczy na tle systemu wyborczego.

Charakteryzując jedną z wybranych, szczegółowych instytucji prawa wyborczego i referendalnego obowiązującego w Rzeczypospolitej, jaką są komisarze wyborczy, trzeba pamiętać o tym, że funkcjonowanie tej instytucji odbywa się w innej niż w 1990 roku, gdy instytucję wojewódzkich komisarzy wyborczych powołano do życia, infrastrukturze prawnej, innej świadomości podmiotów biorących udział w procesach wyborczo-referendalnych, innych uwarunkowaniach politycznych i innym stopniu dojrzałości i kultury politycznej społeczeństwa.²

Wojewódzcy komisarze wyborczy, powołani do życia w 1990 roku przez ustawę Ordynacja wyborcza do rad gmin, działali wówczas gdy obowiązywała niewiele zmieniona Konstytucja PRL z 1952 roku. Dzisiaj instytucja ta istnieje i przekształca się w warunkach obowiązywania od sześciu lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz systemu prawa wy-

¹ Janusz Mordwiłko, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Warszawskiego

² Zob. instruktywną w tym zakresie monografię: J. Buczkowski *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, wyd. UMCS, Lublin 1998 oraz K. Wojtyczek: *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej* i J. Mordwiłko: *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990 - 2000*; obydwie opracowania opublikowane w monografii poświęconej 10 - leciu demokratycznego systemu wyborczego "Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej 1990 - 2000", wyd. Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000, s. 101-132.

borczego, będącego podłożem do przeprowadzania wielu demokratycznych, powszechnych i bezpośrednich wyborów ogólnokrajowych (do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP), referendum (ogólnokrajowych i lokalnych), wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego i pewnej istotnej (bo na szczeblu podstawowym) części wyborów organów wykonawczych (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Co więcej, w przypadku wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego proces wyborczy odbywa się na trzech szczeblach jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) a nie jednego szczebla podstawowego (gminy) jak w 1990 r. Dla charakterystyki więc instytucji współczesnego komisarza wyborczego koniecznym jest uświadomienie sobie „czasu historycznego” jaki upłynął od utworzenia w 1990 r. instytucji wojewódzkiego komisarza wyborczego, a także zrekonstruowanie i wskazanie głównych zasad i idei współcześnie istniejącego i działającego systemu wyborczego.

Bez osadzenia instytucji komisarza wyborczego w mechanizmie współczesnego systemu wyborczego i referendalnego wiele szczegółowych opisów nie pozwoli uchwycić jego statusu prawnego i roli jaką przychodzi mu spełniać.

Ustawą – Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r. uczyniono pierwszy krok w kierunku budowania specjalnego i niezależnego, od stale funkcjonującego aparatu państwowego, systemu organów wyborczych.

Ordynacją wyborczą do rad gmin z 1990 r. ustanowiono aparat wyborczy złożony z dwóch członów: komisarzy wyborczych i komisji wyborczych, nastąpiło tym samym nawiązanie do idei i konstrukcji znanych prawu wyborczemu II Rzeczypospolitej, bowiem z wyjątkiem ordynacji wyborczej z 1918 roku wszystkie polskie ordynacje wyborcze znały jeden jednoosobowy organ wyborczy – Generalnego Komisarza Wyborczego. Poza tym, według wszystkich międzywojennych ordynacji wyborczych, pozostałe miały kolegiąlną strukturę. Według Ordynacji z lat 1918, 1922 i 1935 w ich skład wchodził czynnik sędziowski. Ordynacja z 1922 r. przewidywała ponadto, jako specjalny organ, Państwową Komisję Wyborczą złożoną z przedstawicieli klubów poselskich, działającą pod przewodnictwem Generalnego Komisarza Wyborczego.

Utworzenie w 1990 r. bardziej złożonej niż w okresie PRL, struktury organów wyborczych wynikało z ustanowienia nowego rozbudowującego się systemu organów samorządu terytorialnego. Rozległość wyborów do zdecentralizowanego samorządu terytorialnego, potrzeba uzupełniania składu rad w toku ich kadencji, a wkrótce także (1991 r) ustanowienie instytucji referendum gminnego, zwłaszcza w postaci referendum odwołującego radę, skłoniło ustawodawcę do ustanowienia, obok kolegiąlnych organów wyborczych, jakimi były komisje, także organów jednoosobowych: Generalnego Komisarza Wyborczego i wojewódzkich komisarzy wyborczych. To nowe rozwiązanie w zakresie struktury organizacyjnej procesu

wyborczego zostało pozytywnie zweryfikowane przez praktykę. Częste zmiany w składzie rad gmin (wynikające chociażby z obowiązywania zasady domicylu w wyborach do tych rad), zmiany w organizacji samorządu terytorialnego (tworzenie i rekonstrukcje gmin), zwiększająca się liczba referendów odwołujących, a w każdym bądź razie inicjatyw obywatelskich w tym zakresie, wszystko to czyniło, iż jednoosobowe organy wyborcze (komisarze wyborczy), działające generalnie w permanencji stwarzały przesłanki do bardziej sprawnego i opartego na mniejszych kosztach finansowo-organizacyjnych przeprowadzenia wyborów i referendów gminnych.

Powołanie na stanowisko Generalnego Komisarza Wyborczego osoby piastującej w przeszłości stanowisko sędziego i eksponującej swój status zawodowy oraz sędziów na stanowiska wojewódzkich komisarzy wyborczych już wówczas określiło pewien kierunek rozwoju organów wyborczych. Także w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego wyraźniej zaczęto łączyć postępowanie administracyjne przed komisjami wyborczymi z postępowaniem przed sądami powszechnymi.

Przypomnijmy, iż Generalny Komisarz Wyborczy powołany był przez Prezesa Rady Ministrów, wykonywał swoje zadania razem z Kolegium stanowiącym organ opiniodawczy. W skład Kolegium wchodziło 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego i 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do zadań GKW należało: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, powoływanie wojewódzkich komisarzy wyborczych i rozpatrywanie skarg na ich działalność, ustalanie regulaminów komisji terytorialnych i obwodowych, a także podawanie do wiadomości publicznej zbiorczych wyników wyborów. Wojewódzcy komisarze wyborczy pełnili funkcje pełnomocników GKW wyznaczonych dla obszaru właściwego województwa (istniało wówczas 49 województw). Komisarze wyborczy sprawowali nadzór nad przestrzeganiem przepisów wyborczych przez komisje wyborcze, we współdziałaniu z wojewodą zapewniali organizację wyborów na terenie województwa, tworzyli okręgi wyborcze, powoływali terenowe komisje wyborcze i rozpatrywali skargi na ich działalność, ustalali zbiorcze wyniki wyborów na terenie województwa- wszystko to oczywiście w ramach wyborów do rad gmin, bo tylko na tym podstawowym szczeblu utworzony został samorząd terytorialny.

O ile pełnomocnictwa GKW wygasły na 6 miesięcy przed upływem kadencji rad wybranych w wyborach przez niego przeprowadzonych, o tyle pełnomocnictwa komisarzy wojewódzkich wygasły po rozwiązaniu terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych na terenie województwa.

Istotne rozszerzenie zakresu działania wojewódzkich komisarzy wyborczych przyniosła ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym. Wojewódzcy komisarze wyborczy zostali wyposażeni w uprawnienia kontrolne wobec wniosków mieszkańców gminy o

odwołanie rady gminy. Inicjatorzy referendum w sprawie odwołania rady gminy przekazywali wnioski mieszkańców wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu, który kontrolował te wnioski pod względem formalnym; w sferze tej kontroli komisarze mogli zażądać od inicjatorów referendum wyjaśnień i dowodów. O przeprowadzeniu referendum, po tej wstępnej kontroli wniosków mieszkańców, postanawiał wojewódzki komisarz wyborczy, a jego decyzje w tym zakresie mogły być zaskarżane do sądu administracyjnego. Referendum lokalne przeprowadzały terytorialne i obwodowe komisje ds. referendum, jednak w zależności od przedmiotu referendum różne były organy powołujące komisje. W sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji komisje terytorialne i obwodowe powoływał wojewódzki komisarz w równej liczbie, spośród osób pisemnie wskazanych przez zarząd gminy i inicjatora referendum.

Istotne przekształcenia w systemie organów wyborczych zostały dokonane ustawą z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP i dwiema ustawami wyborczymi do parlamentu (z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu RP i dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP).

Ustawa o wyborze Prezydenta z 1990 r. określała zasady i tryb przeprowadzania wyborów. W tym celu powołana została Państwowa Komisja Wyborcza jako niestały organ wyborczy. Na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP Państwowa Komisja Wyborcza stała się stałym organem właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów. Członków Państwowej Komisji Wyborczej powoływał Prezydent RP w składzie: 3 sędziów Sądu Najwyższego, 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego i 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędziów wskazanych wyżej organów sądowych wskazywali do składu PKW prezesi tych sądów. Po zmianie ordynacji wyborczej do rad gmin w 1993 roku, znoszącej urząd Generalnego Komisarza Wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza stała się centralnym organem wyborczym w całym systemie aparatu wyborczego.

Prawo wyborcze lat 1990-93 w sposób znaczący zmieniało charakter centralnej komisji i komisji szczebla pośredniego. Państwowa Komisja Wyborcza stała się stałym organem (a więc nie kadencyjnym, co umacniało jej niezależność), zajmującym się przygotowaniem, organizacją oraz przeprowadzeniem wyborów i referendum (wówczas jeszcze tylko lokalnych). Utworzone też zostało – jako organ stały Krajowe Biuro Wyborcze, które zapewniać miało wykonywanie zadań i obsługę PKW.

Utworzenie Krajowego Biura Wyborczego i odpowiednio jego delegatur terenowych prowadziło do kreowania i stabilizowania profesjonalnej i sprawnej administracji wyborczej.³ Na czele KBW ustanowiono kierownika, powoływanego przez Marszałka Sejmu na wniosek

³ Szerzej o utworzeniu i ewolucji Krajowego Biura Wyborczego zob. Kazimierz W. Czaplicki: *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, w: "Demokratyczne prawo wyborcze..." s. 85 i nast.

PKW, pełniącego z urzędu funkcję sekretarza PKW i uczestniczącego w posiedzeniach PKW z głosem doradczym. Stała kadra urzędnicza Krajowego Biura Wyborczego i nieliczne kadrowo zespoły urzędników pracujących w terenowych delegaturach ustanowione zostały na szczeblu centralnym i pośrednim. Ustanowienie wykonawczej administracji wyborczej, opartej na stałym zawodowym sztabie urzędników, efektywnej ekonomicznie i merytorycznie, stanowi jeden z bardzo charakterystycznych rysów ewolucji polskiego systemu wyborczego po 1990 roku.

Prawo wyborcze, niestety nadal zatimizowane, jako że nie powiodła się próba jego kodyfikacji, wsparte prawem referendalnym (ustawa o referendum ogólnokrajowym z 2003 r., zastępująca ustawę z 1995 r. i ustawa o referendum lokalnym z 2000 r., która zastąpiła ustawę z 1991 r.) rozwijało i systematycznie porządkowało strukturę i funkcjonowanie organów wyborczych ustanowionych w latach 1990-1993. W ten sposób stworzony został system organów zbudowany w sposób stosunkowo przejrzysty zarówno co do struktury jak i układu terytorialno – funkcjonalnego. System ten jest strukturą swoistej piramidy, której wierzchołek stanowi najwyższy organ Państwowa Komisja Wyborcza, a podstawę obwodowe komisje wyborcze (referendalne). Środek tej struktury zajmują (wypełniają) organy wyborcze o ograniczonym zasięgu, dostosowane do zasadniczego podziału terytorialnego państwa i wykształcone dla celów wyborczych podziałem specjalnym opartym na tzw. geografii wyborczej. Cały system wyborczy osadzony został na licznych połączeniach i współzależnościach, przy czym w wyniku atrofii prawa wyborczego powiązania te są bardziej pełne w obrębie poszczególnych rodzajów wyborów (referendów) niż w całym systemie wyborczo-referendalnym.

Cechami charakterystycznymi systemu organów wyborczych jest:

- 1) wykonywanie zadań państwowych, jakimi jest organizacja i przeprowadzenie wyborów, do wybieranych w głosowaniu powszechnym organów władzy państwowej: Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i samorządowych: rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wójtów, burmistrzów (prezydentów miast);
- 2) ustawowo przyznane władztwo wyborcze na określonym obszarze (terytorium) kraju;
- 3) decentralistyczne podporządkowanie.

Podporządkowanie decentralistyczne opiera się na założeniu, że organy na wszystkich szczeblach systemu korzystają z prawnie określonej samodzielności, co wyraża się z jednej strony w ustawowym określeniu przysługującej każdemu z nich, na zasadzie wyłączności, kompetencji do podejmowania określonych działań, zaś z drugiej strony – w ustawowym ograniczeniu ingerencji organów nadrzędnych tylko do określonych środków nadzoru za pomocą których mogą one zapobiegać podjęciu pewnych czynności przez organy podporządko-

wane bądź też korygować skutki już podjętych działań- ale zawsze na podstawie i w granicach ustawowej konstrukcji nadzoru.

Pewną specyfiką charakteryzuje się pośredni szczebel organów wyborczych w wyborach samorządowych, co wynika z wielostopniowej (trzy szczeble) struktury rad. Występują tu dwa rodzaje organów wyborczych: 1) organy, których podstawowym zadaniem jest organizacja wyborów i sprawowanie nadzoru nad ich przeprowadzaniem, zgodnie z prawem (grupę tych organów tworzą Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy) oraz 2) organy bezpośrednio przeprowadzające wybory (terytorialne komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze); są to organy wyborcze w skład których wchodzi wyborcy, przy czym terytorialne (wojewódzkie, powiatowe i gminne) składają się z wyborców zgłoszonych przez komitety wyborcze, a w skład komisji wojewódzkich, powiatowych (miast na prawach powiatu) wchodzi z urzędu sędzia wskazany przez prezesa sądu okręgowego.

Ewolucja systemu organów wyborczych pozwala uchwycić dwie tendencje: jedną polegającą na wzmacnianiu organów wyborczych przez nadawanie im statusu organów stałych (PKW, komisarze wyborczy) i powołaniu do składu osób pełniących urząd sędziego i drugą – zwłaszcza w odniesieniu do komisji najniższego stopnia – zmierzającą do kształtowania składu w drodze politycznej rekomendacji kandydatów. Tę tendencję upolitycznienia składów komisji neutralizuje się pewnymi juretycznymi rozwiązaniami, wzmacniającymi obiektywizm i niezaangażowanie po żadnej ze stron procesu wyborczego. Instytucje obiektywizujące polegają na tym, że żaden z członków jakichkolwiek komisji wyborczych nie może pełnić funkcji pełnomocnika komitetu wyborczego, męża zaufania ani prowadzić kampanii na rzecz list lub poszczególnych kandydatów, członkostwo w komisji traci się także z podpisaniem zgody na kandydowanie, funkcjonuje instytucja mężów zaufania obserwujących z ramienia komitetów wyborczych czynności wykonywane przez komisje wyborcze.

W generalnej charakterystyce systemu organów wyborczych, ukształtowanego w latach 1990-2003, trzeba uwypuklić dwie wyraziste cechy. Pierwsza polegająca na uznaniu, iż jedną z gwarancji wolności wyborów jest niezależna pozycja organów wyborczych; tę niezależną pozycję organów wyborczych wśród innych organów państwowych, ustroju i struktury zapewniają ustawowe uregulowania. Druga polega na stosunkowo szerokim wprowadzeniu do systemu organów wyborczych czynnika sędziowskiego, które to rozwiązanie, ze względu na przymioty zawodu sędziowskiego wzmacnia niezależność organów wyborczych od wpływów politycznych i innych organów państwa. W literaturze przedmiotu ustosunkowano się w sposób przekonywujący co do zastrzeżeń wiążących się z udziałem sędziów w składzie organów wyborczych, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnego podziału władz.⁴ Wskazano, iż

⁴ Zob. szersze wywody na temat w opracowaniu F. Rymarza: *Udział sędziów w organach wyborczych w: Demokratyczne prawo wyborcze...*, s. 33 i nast.

władza sądowa należy do sądów i trybunałów i jest władzą odrębną i niezależną. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli (art. 178 ust. 1 Konstytucji) i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, są zobowiązani do orzekania zgodnie z przepisami prawa i własnym sumieniem, nie mają natomiast obowiązku stosowania aktów podporządkowanych ustawom, np. rozporządzeń. Niezawisłość i bezstronność sędziów oznacza także, że nie mogą być oni związani instrukcjami co do rozstrzygania konkretnych spraw, a jakiegokolwiek sugestie lub naciski ze strony osób zainteresowanych wynikiem postępowania sądowego, czy też organów prawodawczych lub wykonawczych są niedopuszczalne. Konstytucja i ustawy tworzą bardzo szeroki i wszechstronny system gwarancji prawnych i materialnych niezależności i niezawisłości sądów. Dodajmy, iż cały system organów wyborczych jest niezależny w systemie organów aparatu państwowego (zwłaszcza organów władzy wykonawczej), pozostaje jednak on pod kontrolą niezależnych i niezawisłych sądów w całym toku postępowań wyborczych, włącznie z kontrolą ważności wyborów i referendum.

Jednocześnie, w procesie rozwoju niezależnego aparatu wyborczego ścierają się, a raczej krzyżują, dwie tendencje: z jednej strony umacniania czynności jednoosobowego organu (komisarza wyborczego), działającego obok organów kolegialnych, którego rola rozrasta się wyraźnie w obrębie wyborów samorządowych i referendum, z drugiej utrzymywania istotnej roli organów kolegialnych w wyborach ogólnonarodowych (w mniejszym już stopniu referendum ogólnokrajowego), gdzie granice poszerzania roli i zadań komisarza wydaje się zakreślać zasada pluralizmu politycznego i rangi politycznej tych wyborów.

II. Pozycja ustrojowa i status prawny komisarza wyborczego.

Pozycja ustrojowa i status prawny komisarza wyborczego regulowany jest wieloma aktami wyborczo-referendalnymi. Przede wszystkim determinują go ustawy, ale niektóre jego aspekty określają rozporządzenia wydane na podstawie i w celu wykonania przepisów ordynacji wyborczych i ustaw o referendum, a uszczegółowieniem aktów prawa powszechnie obowiązującego są przepisy stanowione przez Państwową Komisję Wyborczą.

Nieskodyfikowanie prawa wyborczego powoduje rozproszenie tej samej instytucji po różnych ustawach wyborczych, powtarzanie regulacji, co więcej nie zachowana zostaje koncepcja, iż zasadnicza i możliwie pełna regulacja instytucji znajduje wyraz w „wiodącej” ustawie wyborczej tj. Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

Sytuacja ta potwierdza raz jeszcze wyrażony dobitnie w literaturze prawa konstytucyjnego postulat kodyfikacji prawa wyborczego, że „kodeks wyborczy powinien stworzyć odpowiednie gwarancje prawne pozycji jednostki-obywatela w państwie”.⁵

⁵ Zob. A. Patrzalek: *Cel i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, "Przegląd Sejmowy" nr 2/19/97, s. 11 i nast.

Najpełniej pozycję prawną i status komisarza wyborczego reguluje ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zwłaszcza w brzmieniu nadanym jej nowelą – ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. zmieniającą ordynację wyborczą do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Różne elementy regulacji, odnoszące się do komisarzy wyborczych znajdujemy w ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP, oczywiście z uwzględnieniem jej zmian, zwłaszcza wprowadzonych ustawą z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP, ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym i ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

W zakresie prawa wewnętrznego uwypuklić trzeba uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 marca 2002 r. w sprawie określenia właściwości terytorialnej komisarzy wyborczych w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojevodzkim oraz trybu pracy komisarzy wyborczych, uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej oraz zarządzenie Kierownika Krajowego Biura wyborczego z dnia 24 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości rzeczowej jednostek organizacyjnych Krajowego Biura Wyborczego.

Ustawami: Ordynacją wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz ustawą o referendum lokalnym organami wyborczymi, odpowiedzialnymi za cały różnorodny proces wyborczy - referendalny w obrębie organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, uczynione zostały: Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy. To Państwowa Komisja Wyborcza oraz komisarze wyborczy sprawują nadzór nad przestrzeganiem procedur wyborczych i przeprowadzaniem wyborów i referendum zgodnie z przepisami prawa, oraz podejmują działania organizacyjne w przygotowaniu wyborów i referendum wspierając terytorialne (wojewódzkie, powiatowe, gminne) i obwodowe komisje wyborcze. Co więcej samorządowa ustawa wyborcza ustanawia (art. 15 ust. 1 Ordynacji samorządowej) komisarza wyborczego pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej na wyznaczonym jemu obszarze, stanowiącym część jednego województwa. Określenie pozycji i roli pełnomocnika PKW, acz znajduje się w ustawie wyborczej do organów samorządu terytorialnego, a zatem odnosi się do sfery wyborów i referendum samorządowych rzutuje także na pozycję komisarza wyborczego w sferze jego aktywności w obrębie ogólnokrajowych wyborów (do parlamentu i na urząd prezydenta oraz referendum ogólnokrajowego).

Prawo wyborcze jest sferą prawa państwowego (publicznego), a nie prawa prywatnego (umownego), dlatego instytucja pełnomocnika musi być postrzegana w szerokich kategoriach;

komisarz wyborczy ma zatem możliwość swobodnego i nieograniczonego działania w obrębie przyznanych jemu ustawą kompetencji. To ustawowe pełnomocnictwo uznać należy za szczególną instytucję prawa publicznego (konstytucyjnego) pozbawioną dziś bezpośredniego związku z instytucjami prawa cywilnego. Sprawowanie pełnomocnictwa oparte jest na udzielonym przez ustawę umocowaniu do reprezentowania i działania w imieniu Państwowej Komisji Wyborczej. Komisarz ma więc przejawiać aktywną działalność w obrębie przyznanych mu ustawą kompetencji oraz zadań wyznaczonych mocą wiążących wytycznych wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą. PKW sprawuje kontrolę działalności komisarzy wyborczych w granicach i przy pomocy środków prawnych przewidzianych przez ustawę. Ustawa przewiduje, iż obydwie organy (PKW i komisarze) organizują wybory i sprawują nadzór nad ich przeprowadzeniem zgodnie z przepisami prawa. Występuje tu jednak rozgraniczenie (art. 11 i art. 12 Ordynacji samorządowej) kompetencji przynależnych PKW od kompetencji przynależnych komisarzowi wyborczemu. Jednocześnie ustawodawca określiła podległość komisarza Państwowej Komisji Wyborczej, ustanawiając go z jednej strony pełnomocnikiem, a z drugiej zobowiązując do przestrzegania norm ogólnych stanowionych przez PKW (wytycznych) oraz przewidując możliwość uchylania postanowień komisarza wyborczego podjętych z naruszeniem prawa (kontrola legalności). Kontrola legalności działań komisarza wyborczego przez PKW wydaje się być rozszerzona innymi także kryteriami, bowiem PKW rozpatruje również „skargi na działalność komisarzy wyborczych”, skargi te mogą obejmować zarzuty wiążące się nie tylko z naruszeniem prawa bądź wytycznych. W zakresie kontroli legalności działań komisarza wyborczego, a więc czy jego działania były zgodne z prawem lub wytycznymi, PKW uchyla postanowienia komisarza i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Pozycja prawna komisarzy oparta jest na zasadzie równości; wszyscy są oni równi jako pełnomocnicy PKW, jedynie część komisarzy wyróżnia się zakresem zadań im przyznanych. Państwowa Komisja Wyborcza, określając właściwość terytorialną oraz rzeczową komisarza wyborczego przyznaje niektórym spośród komisarzy wykonywanie także „czynności o charakterze ogólnowojevodzkim”, co łączy się przede wszystkim z wykonywaniem zadań związanych z wyborami do sejmiku województwa.

Różnica w zakresie obszaru terytorialnego, na którym komisarze sprawują swoje władztwo oraz niewielkie różnice w zakresie właściwości rzeczowej (część spośród komisarzy wyborczych wykonuje czynności o charakterze ogólnowojevodzkim) nie zmieniają i nie różnicują pozycji prawnej i statusu prawnego komisarzy.

Podporządkowanie komisarzy wyborczych Państwowej Komisji Wyborczej wynika nie tylko z ogólnej ustrojowej pozycji PKW, jako centralnego organu w systemie organów wyborczych, z ich statusu jako pełnomocników PKW, ogólnej kompetencji PKW do „sprawo-

wania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego”, określania właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy, uprawnień do kontrolowania ich działalności (co scharakteryzowaliśmy powyżej), ale także do powoływania i odwoływania komisarzy wyborczych.

Komisarzy wyborczych powołuje w każdym województwie, w liczbie od 2 do 6, Państwowa Komisja Wyborcza. Powołanie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw sprawiedliwości. Ten tryb oznacza, iż po pierwsze dla powołania określonej osoby-sędziego na stanowisko komisarza wyborczego niezbędny jest wniosek ministra sprawiedliwości, bez tego wniosku PKW nie może bowiem z własnej inicjatywy powołać komisarza, po drugie, że PKW jest związana wnioskiem co do przedłożonej jej kandydatury (wskazanego imiennie sędziego); może proponowanej przez ministra osoby sędziego nie powołać, ale nie może dokonać zmiany kandydatury tj. w miejsce osoby wnioskowanej powołać innej. Na stanowisko komisarza może być powołana tylko osoba mająca status sędziego. Ustawa nie ograniczyła możliwości kandydowania na stanowisko komisarza wyborczego do kręgu sędziów określonego rodzaju czy szczebla sądów. W praktyce zgłaszanie kandydatów na komisarzy poprzedzane jest konsultacjami między ministrem i Państwową Komisją Wyborczą, które prowadzą do uzgodnienia stanowisk.

W świetle Konstytucji nie budzi wątpliwości, że ustawodawca, przewidując możliwość kandydowania na stanowisko komisarza wyborczego osoby pełniącej urząd (bądź w stanie spoczynku) sędziego miał na uwadze tylko sędziów sądów sprawujących w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości, a więc sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (art. 175 ust. 1 Konstytucji).

Status prawny sędziego w Rzeczypospolitej Polskiej określają przepisy Konstytucji i ustaw, zwłaszcza ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Należy zatem przyjąć, iż Państwowa Komisja Wyborcza, powołując wnioskowaną przez ministra sprawiedliwości osobę na stanowisko komisarza wyborczego, nie dysponuje uprawnieniem do badania, czy przedstawiona osoba spełnia przymioty sędziego, za prawidłowość wnioskowanej kandydatury odpowiada wnioskodawca – tj. minister właściwy do spraw sprawiedliwości.

Komisarzem może być także sędzia w stanie spoczynku, nie dłużej jednak niż do ukończenia 70 lat. Wykładnia art. 15 ustawy – Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego wskazywałaby na to, iż na stanowiska komisarzy wyborczych, w pierwszej niejako kolejności, powinni być wnioskowani sędziowie czynnej służby, na zasadzie zaś wyjątku sędziowie w stanie spoczynku.

Wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego następuje w dwóch sytuacjach: pierwszej z nastaniem pewnych obiektywnych zdarzeń, drugiej wskutek odwołania.

Wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego z mocy prawa następuje wskutek: śmierci, ustania stosunku służbowego sędziego, ukończenia 70 lat przez komisarza będącego sędzią w stanie spoczynku.

Odwołanie komisarza wyborczego, przed upływem okresu na jaki został powołany (czyli 5 lat), może nastąpić z powodu zrzeczenia się funkcji (oczywiście komisarza) lub na wniosek prezesa właściwego sądu albo na wniosek ministra właściwego do spraw sprawiedliwości. Komisarza odwołuje z jego funkcji Państwowa Komisja Wyborcza.

Przepis ustawy (art. 15 ust. 4) o wygaśnięciu mandatu komisarza wyborczego grzeszy niejasnością. Po pierwsze w zdaniu pierwszym ust. 4 art. 15 przesłanka odwołania pomieszczona jest wraz z przesłanką o ukończeniu 70 lat przez komisarza będącego sędzią w stanie spoczynku, co może nasuwać wątpliwości czy odwołanie jest jedną z samodzielnych (alternatywnych) przesłanek wygaśnięcia funkcji komisarza. Po drugie odwołanie (o czym mowa w zdaniu drugim ust. 4 art. 15 ustawy) przez PKW może nastąpić m.in. na wniosek prezesa właściwego sądu, gdy tymczasem prezesi sądów nie wnioskuje o powołanie sędziów na stanowisko komisarza. Ustawodawca stworzył więc pewną niekonsekwencję, bo o ile o powołanie sędziego na stanowisko komisarza wnioskować może tylko minister właściwy do spraw sprawiedliwości (czyni to zapewne na wniosek prezesów odpowiednich sądów, ale są to wnioski wstępne, które nie są podawane do wiadomości PKW), o tyle w sprawie odwołania z funkcji komisarza wnioskować może prezes właściwego sądu (powstać może problem właściwości w przypadku zmiany sądu przez sędziego) albo minister właściwy do spraw sprawiedliwości. Wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego stwierdza PKW w drodze uchwały, w którym to stwierdzeniu określa się datę wygaśnięcia funkcji. Ustawa nie formułuje wymogu uzasadnienia wniosku ani w przypadku wniosku o powołanie ani wniosku o odwołanie sędziego z funkcji komisarza.

W przypadku wygaśnięcia mandatu (funkcji) komisarza wyborczego powołanie następuje w trybie przewidzianym dla powołania komisarza. Ustawa przewiduje, iż komisarze wyborczy powołani są na czas oznaczony-okres 5 lat, a ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza tylko raz. Użycie w ustawie terminu „okres” a nie „kadencja” zdaje się nakazywać liczenie czasokresu pełnienia funkcji w sposób indywidualny, czyli dla każdego komisarza odrębnie (co nie przeszkadza oznaczyć w uchwale PKW czasokresu wspólnego dla pewnej nawet dużej grupy komisarzy). To, że każdy komisarz powoływany jest na swój własny 5 letni okres oznacza, iż w przypadku przedterminowego wygaśnięcia funkcji następcą powoływany jest na cały 5 letni okres, a nie do końca 5 letniego czasokresu pełnomocnictw swojego poprzednika, ten sposób obliczania pełnomocnictw właściwy jest pojęciu kadencji. Stąd można mieć wątpliwości co do poprawności użycia w uchwale PKW z dnia 21 lipca 2003 r., w sprawie powołania komisarzy wyborczych na kadencję w latach

2003-2008, pojęcia „kadencja”, przy jednoczesnym różnicowaniu biegu początkowego terminu rozpoczęcia tej kadencji przez poszczególnych komisarzy wyborczych.

Stwierdzenie ustawodawcy, iż „ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza tylko raz” potwierdza indywidualny sposób liczenia czasokresu pełnomocnictw każdego z komisarzy oraz wyklucza możliwość pełnienia tej funkcji, przez tę samą osobę przez czas dłuższy niż 10 lat.

Zrozumiałe z pragmatycznego punktu widzenia, ale nie kompatybilne z zasadami powoływania na funkcję komisarza wydaje się rozwiązanie zawarte w art. 15 ust. 6 samorządowej ustawy wyborczej. Przewiduje ono, że w razie czasowej niemożności pełnienia funkcji przez komisarza wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza może powierzyć pełnienie tej funkcji na ten okres innemu komisarzowi wyborczemu lub innej osobie zapewniającej rzetelne wykonywanie czynności wyborczych.

Po pierwsze jest to odstępstwo od sformułowanej w ustawie zasady (art. 15 ust. 1a), iż PKW określa właściwość terytorialną i rzeczową komisarzy wyborczych; z upoważnienia ustawy wynika, iż określenie tej właściwości ma charakter generalny i dokonane powinno być normatywną wewnętrzną uchwałą PKW. W uchwale takiej wyważony zostaje, w miarę równomierny zakres obowiązków komisarzy zarówno z punktu widzenia obszaru przestrzennego jak i zadań rzeczowych. Indywidualne odstępstwo (choćby podjęte w trybie uchwały PKW) załamuje tę równomierność praw i obowiązków, a nadto może rozmywać odpowiedzialność pomiędzy komisarzem, który „czasowo nie może pełnić funkcji”, a komisarzem jego zastępującym.

Po drugie ustawodawca nie sprecyzował kategorii „czasowej niemożności pełnienia funkcji” zarówno co do okresu (czasu) jak i hipotetycznych przyczyn. Po trzecie nie bardzo wiadome jest co kryje się pod kategorią „innej osoby zapewniającej rzetelne wykonywanie czynności wyborczych”, przede wszystkim, czy tą osobą może być osoba nie mająca statusu sędziego? Wydaje się, iż jeżeli przyjęto jako zasadę, iż korpus komisarzy tworzą tylko osoby mające status sędziego, to tą inną osobę, której PKW miałoby czasowo powierzyć pełnienie funkcji komisarza może być tylko osoba z grona sędziów. Ten aspekt wydaje się szczególnie istotny w przypadku okręgowych komisji wyborczych, w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, które składają się wyłącznie z sędziów, zaś w myśl przepisów ordynacji wyborczej do parlamentu i na urząd prezydenta, w skład tych komisji z mocy ustawy wchodzi komisarz wyborczy.

Dla statusu prawnego komisarza wyborczego, a zwłaszcza sposobu wykonywania przez niego obowiązków związanych z funkcją wyborczą pewne znaczenie wydaje się mieć, niezbyt

jednak klarowny, przepis (art. 15 ust. 3 ordynacji samorządowej), iż „komisarz wyborczy pełni swoją funkcję niezależnie od sprawowania urzędu sędziego właściwego sądu”.

Ustawodawca tym przepisem podkreśla istnienie dwóch ról, w których występuje osoba sędziego, ról dosyć wyraźnie się od siebie różniących. Pozycję i status sędziego, zwłaszcza jego niezależność i gwarancje niezależności i niezawisłości determinuje Konstytucja i ustawy regulujące ustrój sądownictwa, zaś pozycję i status komisarza wyborczego prawo wyborcze, w którym zawierają się elementy władztwa administracyjnego. Treścią tego przepisu ustawodawca zdaje się „usprawiedliwiać” podporządkowanie komisarza Państwowej Komisji Wyborczej, podporządkowanie to nosi wszak znamiona zależności administracyjnej (urzędowej), a przecież zostaje nałożona na osobę, w której zawierają się przymioty właściwe statusowi sędziego. Przepisem tym, będącym wyznacznikiem dwóch pól działania sędziego pełniącego funkcję komisarza, ustawodawca zdaje się wyrażać przesłanie, iż sędzia pełniący swoje funkcje w wymiarze sprawiedliwości ma kierować się zasadami właściwymi pełnieniu urzędu sędziego, tam też korzystając z przywilejów niezależności, natomiast wykonując funkcję komisarza ma kierować się pragmatyką bliską, czy właściwą, urzędnikowi państwowemu. Pewna idea wyrażona w art. 15 ust. 3 samorządowej ordynacji wyborczej, polegająca na „uszczerpleniu” statusu sędziego w płaszczyźnie wykonywania funkcji komisarza wyborczego wyrażona została przez konstatację, iż ta sama osoba pełni dwie role, i że status tej osoby w każdej z tych ról jest inny, tyle tylko iż ustawodawca nie wypowiedział się pełniej co do prawnego statusu zawodowego komisarza wyborczego. Przepisy ustawowe (ordynacji wyborczych) jedynie incydentalnie określają niektóre warunki i gwarancje wiążące się z wykonywaniem funkcji komisarza. I tak np. art. 21 ordynacji wyborczej do organów stanowiących samorządu terytorialnego stanowi, iż osoby wchodzące w skład komisji wyborczych, przeprowadzających wybory (terytorialnych i obwodowych) korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, ponosząc jednocześnie odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni. Przepisy ust. 2 art. 21 określają pewne aspekty wiążące się z ubezpieczeniem społecznym (odszkodowanie z tytułu wypadku) tych osób. Te pewne gwarancje „odpowiednio” rozciągają się na osobę pełniącą funkcję komisarza, są to jednak regulacje bardzo skąpe. Być może pełniejsze ustawowe wykrystalizowanie statusu prawnego komisarza pozwoli w przyszłości określić ten status w drodze ustawy.

Przypomnijmy tylko w tym miejscu, iż ustawa – Ordynacja wyborcza do parlamentu wiele lat temu upoważniła PKW do nadania statutu Krajowemu Biuru Wyborczemu, które co prawda jest organem wykonawczym PKW, a nie organem wyborczym, ale spełnia też wiele istotnych zadań w roli administratora wyborów. Ustawa ta przesądza (art. 57 ust. 2 i art. 58 Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu), iż do kierownika Krajowego Biura Wyborczego stosuje się przepisy dotyczące osób powoływanych na kierownicze stanowiska, a do pracow-

ników KBW stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

III. Rola komisarza wyborczego.

O ile przepisy ustawy, określające współzależność pomiędzy PKW a komisarzami wyborczymi oraz pomiędzy nimi a organami przeprowadzającymi wybory determinują pozycję ustrojową komisarzy, o tyle przepisy wyznaczające zadania komisarzy określają ich rolę. Rola ta jest najbardziej wyrazista i wydatna w obrębie wyborów samorządowych i referendów.

Postanowienie ordynacji wyborczej do organów stanowiących samorządu, iż komisarze wyborczy wraz z PKW organizują wybory i sprawują nadzór nad ich przeprowadzaniem, zgodnie z przepisami prawa, będąc w terenie pełnomocnikami PKW czyni z komisarzy, w poważnym zakresie, samodzielnych organizatorów i administratorów procesów wyborczych i referendalnych. Stąd, po nowelizacji wyborczej ordynacji samorządowej, w lutym 2002 r., komisarz wyborczy wykonuje wiele zadań wiążących się z organizowaniem wyborów i nadzorowaniem ich przebiegu zgodnie z zasadą praworządności.

Do zadań komisarza należy:

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez organy przeprowadzające wybory tj. terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. Celem tego nadzoru, jako instytucji prawa wyborczego, jest zapewnienie zgodności działania z prawem komisji jak i innych uczestników procesu wyborczego. W zakresie zainteresowań komisarza są przede wszystkim sprawy wiążące się z prawidłowym ukonstytuowaniem się komisji, przygotowaniem ich członków do zgodnego z prawem i sprawnego przeprowadzenia procesu wyborczego, w tym głosowania. Komisarze powinni czuwać nad tym czy prowadzone są szkolenia członków organów wyborczych niższego szczebla, czy dysponują oni niezbędnymi dokumentami prawnymi; w sytuacjach niezbędnych powinni udzielać komisjom pomocy;
- 2) powoływanie terytorialnych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustalonych zadań.

Komisarze powołują terytorialne komisje wyborcze ściśle z kalendarzem wyborczym, właściwą (zgodną z ustawą) ich liczebnością i strukturą składu. W tym celu podejmują działania organizacyjne oraz zapewniają wymaganą prawem procedurę powoływania komisji. Zakres tych zadań wyznacza duża liczebność terytorialnych komisji na obszarze działania komisarza, są to wszak komisje powiatowe i gminne, a dla części z komisarzy komisje wojewódzkie.

Komisarze podają do publicznej wiadomości informacje o składach terytorialnych komisji wyborczych powołanych na obszarze województwa. Powoływanie składu obwodowych komisji wyborczych nie jest zadaniem komisarzy, ale w ramach zadania ogólnego organizowania wyborów i nadzoru nad legalnością ich przeprowadzania muszą oni baczyć, aby komisje te były utworzone w wymaganym czasie, a ich skład odpowiadał przepisom ustawy, co wiąże się z dużą „żywiolowością” kompletowania składu obwodowych komisji, złożonych z wyborców stale zamieszkałych na obszarze rady.

Nieprawidłowe utworzenie komisji wyborczych, zwłaszcza ich składów, w tym więc zmian dokonywanych w ich składzie, stanowić może najbardziej uchwytłą przesłankę w podważaniu ważności wyborów;

- 3) kontrolowanie w zakresie ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą prawidłowości sporządzania spisów wyborców. Nieprawidłowości w utworzeniu spisów i ich aktualizacji stanowią przyczynę najbardziej gorących napięć pomiędzy głosującymi a komisją w akcie głosowania, ze względu na prawny charakter tego dokumentu (domniemanie prawne wynikające ze spisu). Nieprawidłowość w sporządzeniu spisu może być przyczyną utraty głosu przez obywatela. Uprawnienie wiążące się z kontrolą prawidłowości sporządzania spisów tworzy również możliwość kontrolowania prawidłowości i aktualizacji rejestrów wyborczych. W związku z wyborami organów wykonawczych samorządu terytorialnego do komisarza należy obowiązek podania do wiadomości publicznej w formie komunikatu liczby mieszkańców w gminie, w której przeprowadzane są wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta przed upływem kadencji, według stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory są przeprowadzane;
- 4) nadzorowanie prawidłowości wykonania przez organy samorządu terytorialnego czynności wyborczych, w szczególności związanych z podziałem na okręgi wyborcze i obwody głosowania, ustaleniem liczby radnych wybieranych w okręgach, wygaśnięciem mandatów radnych; w razie stwierdzenia nieprawidłowości wskazuje właściwemu organom konieczność ich usunięcia.

Wskazując na to doniosłe zadanie przypomnieć trzeba, że kwestia właściwej organizacji okręgów wyborczych (ustalenia ich charakteru i granic) nie jest sprawą wyłącznie proceduralną, ma ona bardzo istotne polityczne znaczenie dla danego systemu wyborczego i może sprzyjać bądź to demokratyzacji całego postępowania wyborczego, bądź też może postępowe zmiany hamować.

Tworzenie okręgów na obszarze gmin i powiatów zawsze wyzwalало emocje społeczne, w szczególności więc istotne jest ściśle, ale zarazem oparte na zrozumieniu lokalnych uwarunkowań, przestrzeganie zasad tworzenia okręgów na obszarze gminy i powiatu.

Sposób łączenia sołectw bądź podziału sołectwa na dwa lub więcej okręgów wyborczych w wyborach gminnych, łączenie gmin lub ich podział w wyborach do rady powiatu, wymagają niekiedy wyraźnej i nacechowanej bezstronnością interwencji komisarza wyborczego.

Podobnie aktywną rolę komisarza przewiduje samorządowe prawo wyborcze, w odniesieniu do tworzenia obwodów głosowania (art. 30 ust. 4 ustawy). Ordynacja przewiduje, iż głosowanie w wyborach do rad przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach głosowania utworzonych na obszarze gmin. Na ustalenia rady gmin przysługuje wyborcom prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego, który rozpoznaje sprawę i wydaje postanowienie mające charakter ostateczny, bo na „postanowienie nie przysługuje środek zaskarżenia”. Ta aktywna i konstruktywna rola komisarza, w obrębie niezwykle istotnym z punktu widzenia rytmicznego (niehamowanego inercją) procesu wyborczego została dobitnie wyeksponowana postanowieniem art. 203a samorządowej ordynacji wyborczej.

Przepisy art. 203a stanowią, iż jeżeli właściwe organy gminy nie wykonują w terminie, w sposób zgodny z prawem, zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania, powołania obwodowych komisji wyborczych, sporządzania spisów wyborców lub podziału gminy na okręgi wyborcze, właściwy miejscowo komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu występuje do wojewody o zastępcze ich wykonanie. Wojewoda ma obowiązek niezwłocznego wykonania zadań, o których powyżej, jeżeli wcześniej nie wykonał ich właściwy organ gminy. Powyższe postanowienia stosuje się odpowiednio, jeżeli właściwy organ nie dokonał podziału powiatu lub województwa na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem.

Tak wyraziście określona rola komisarza wyborczego ma na celu wyeliminowanie bezwładu, spowodowanego biernością bądź polityczną obstrukcją organów samorządu terytorialnego, który bywał przyczyną poważnych komplikacji procesu wyborczego, opartego na nie tylko ścisłej sekwencji faz tego procesu, ale też realizacji ich w zawiłych terminach kalendarza wyborczego.

Kreatywna rola komisarza wyborczego, wyrażona w samorządowej ordynacji wyborczej, zwłaszcza w przepisach art. 203a, znalazła jeszcze bardziej pełny kształt w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, umożliwiło to przede wszystkim określenie komisarza wyborczego (obok PKW i komisji obwodowych) organem do spraw referendum. Stąd ustawa o referendum ogólnokrajowym przewiduje (art. 89 ustawy o referendum ogólnokrajowym) jeszcze bardziej, niż w wyborach samorządowych, samodzielne uprawnienie komisarza. Jeżeli bowiem właściwe organy gminy

nie wykonują w terminie, w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany, powołania lub zmian w składach komisji obwodowych, właściwy komisarz wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania powiadamiając Państwową Komisję Wyborczą. A więc w sferze referendum ogólnokrajowego komisarz już nie inicjuje wiążąco (wojewody) do wykonania zaniechanych przez organy samorządu terytorialnego czynności, ale sam zadania te wykonuje.

Aktywny i władczy charakter ma wykonywanie przez komisarzy zadań wiążących się z rejestracją komitetów wyborczych, w wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, rolę tę determinują przepisy rozdziału 10a ordynacji samorządowej, zwłaszcza art. 64 i.

Komisarz wyborczy postanawia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, jeżeli jednak zawiadomienie wykazuje wady komisarz wzywa do ich usunięcia, a w przypadku nieusunięcia wad podejmuje postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia. Postanowienie (mające więc charakter władczej decyzji) komisarza wyborczego o odmowie przyjęcia zawiadomienia komitetu wyborczego jest skarżalne do sądu okręgowego, który rozstrzyga; jeżeli uzna odwołanie komitetu za zasadne, to komisarz ma wydać postanowienie o przyjęciu zawiadomienia.

Podobnie aktywna i mająca znamiona działania władczego jest rola komisarza w kolejnych fazach kampanii wyborczej do organów samorządu terytorialnego. Przepisy samorządowej ordynacji wyborczej przewidują zadania komisarza w sferze przyjmowania i rozpatrywania sprawozdań finansowych z finansowania kampanii przez komitety wyborcze (art. 84 i 84a ordynacji samorządowej). W myśl ustawy, komisarz wyborczy wykonywać ma zadania wiążące się z rozpatrywaniem sprawozdań finansowych z kampanii wyborczej prowadzonej przez komitety wyborcze nie tylko w sposób aktywny, władczy, ale i instruktywny, bo badając sprawozdanie „może żądać od organów państwowych niezbędnej pomocy”, a nadto badając sprawozdanie „może zlecać sporządzenie przez biegłego rewidenta ekspertyz lub opinii i raportów”.

Do powinności komisarza należy także informowanie o miejscu, czasie i terminie składania sprawozdań komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborach organów wykonawczych przeprowadzanych przed upływem kadencji, a także informowanie o miejscu, czasie i sposobie udostępnienia tych sprawozdań;

- 5) wykonywanie zadań w sferze podziału czasu antenowego pomiędzy biorące udział w kampanii wyborczej komitety wyborcze. Podziału czasu antenowego, o którym szerzej stanowi ordynacja, dokonują właściwi dyrektorzy oddziałów Telewizji Polskiej i prezesi zarządów spółek Polskiego Radia. Na ustalenia tych organów telewizji i radia komitetom przysługuje prawo skargi do komisarza wyborczego, który po rozpatrzeniu skargi rozstrzyga w drodze postanowienia, a „na postanowienie komisarza nie przysługuje środek zaskarżenia”, a zatem rozstrzygnięcie komisarza w tym zakresie ma charakter ostateczny.

Komisarze wyborczy wypełniający czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim wykonują oprócz zadań przynależnych wszystkim komisarzom pewien dodatkowy zespół zadań związanych z wyborami do sejmików województw. Zakres tych zadań precyzuje, wymieniona na wstępie opracowania, uchwała PKW z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie określenia właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy wyborczych (MP Nr 13, poz. 225 z późn. zm.).

Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego zakłada w wielu przepisach aktywną, twórczą postawę komisarzy wyborczych, jako pełnomocników PKW w zakresie organizacji wyborów i nadzoru nad ich przebiegiem; jeszcze bardziej wyraziście czyni to uchwała PKW z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy. Znajduje to wyraz w użytych w uchwale zwrotach „komisarz współdziała”, „udziela bieżącej pomocy”, „bada prawidłowość sporządzonych dokumentów”.

Stąd w uchwale PKW wskazuje się formy, sposoby, środki, instrumenty przy pomocy których komisarz może czynnie i aktywnie wpływać na zorganizowanie wyborów. I tak, komisarz w celu zapewnienia sprawnej organizacji wyborów współdziała z właściwymi organami samorządu terytorialnego, w szczególności w sprawach: warunków pracy komisji wyborczych i ich obsługi administracyjnej, usytuowania, urządzania i wyposażania lokali wyborczych, zapewniania środków łączności i transportu, dostarczania kart i druków wyborczych, spisów i pieczęci, przekazywania protokołów z głosowania i wyborów właściwym terytorialnym komisjom wyborczym.

Komisarz wyborczy, w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań przez terytorialne i obwodowe komisje wyborcze ma udzielać im bieżącej pomocy w wykonywaniu ich zadań. Pomoc ta ma przejawiać się w organizowaniu narad i szkoleń członków komisji, dostarczaniu komisjom materiałów i dokumentów prawnych (dzienników promulgacyjnych, wytycznych i wyjaśnień PKW). Służenie bieżącą pomocą ma polegać także na udzielaniu odpowiedzi na pytania prawne, udzielaniu własnych wyjaśnień. W przypadku stwierdzenia uchybień komisarz ma udzielać wskazówek (wymóg postawy twórczej) co do sposobu ich usunięcia.

Dla realizacji zadań komisarz został przez ustawodawcę wyposażony w prawne środki skutecznego oddziaływania na pracę organów przeprowadzających wybory. Komisarz ma więc prawo uchylania uchwał terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych podjętych z naruszeniem prawa lub niezgodnych z wytycznymi PKW, w przypadku uchylenia uchwały sprawa zostaje przekazana komisji do ponownego rozpatrzenia. Komisarz może żądać od terytorialnych komisji wyborczych informacji o przebiegu i sposobie wykonywania przez nie zadań oraz o stanie przygotowań do wyborów obwodowych komisji wyborczych.

Spory zasięg terytorialny działania komisarza nie pozwala mu na zbadanie każdej sprawy (czy rozpatrywanie skargi na działalność komisji) w miejscu zdarzenia, stąd ustawodawca wyposażył komisarza wyborczego (analogicznie jak PKW) w prawo utworzenia inspekcji. W postanowieniu o powołaniu takiej inspekcji ma on określić szczegółowy zakres działania i uprawnienia osób powołanych w skład inspekcji. W skład inspekcji powołuje się osoby bezstronne w procesie wyborczym, a więc nieuczestniczące w kampanii wyborczej na rzecz komitetów i kandydatów na radnych oraz zorientowane w prawie wyborczym („wykazujące znajomość prawa wyborczego”).

Możliwość tworzenia i posługiwania się inspekcją wyborczą przez komisarza ma umożliwić jemu nie tylko kreatywną postawę, ale zapewnić wnikliwe i kompetentne zbadanie sprawy, a więc zbadanie jej rzeczywistego i prawdziwego stanu.

Zasadniczym środkiem prawnym, którym operuje komisarz w wypełnianiu swojej roli są postanowienia.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym przejęła koncepcję roli komisarza wyborczego od swojej poprzedniczki tj. ustawy z 11 października 1991 r. o referendum lokalnym, poszerzając zakres zadań komisarza. Poszerzenie to wynika przede wszystkim ze zwiększenia się liczby rodzajów referendów lokalnych.

W świetle ustawy o referendum lokalnym oraz ustrojowych ustaw samorządowych mamy aktualnie niewspółmiernie większą liczbę referendów lokalnych, aniżeli przed 1998 rokiem, w związku z wprowadzeniem w kraju trójstopniowego systemu organów samorządu terytorialnego oraz z ustanowienia wyborów bezpośrednich organów wykonawczych części jednostek samorządu terytorialnego.

Współcześnie mogą być więc zarządzane różne referenda; ze względu na stopień terytorialny jednostki samorządu (referenda gminne, powiatowe, wojewódzkie) oraz ze względu na treść (referendum gminne w sprawach samoopodatkowania na cele publiczne, w sprawach dotyczących wspólnoty, oraz referenda odwołujące (organy stanowiące bądź organy wykonawcze pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich).

Zasadniczy zakres zadań przypisanych komisarzowi wyborczemu skupia się (jak w ustawie z 1991 r.) w lokalnym referendum odwołującym.

Ustawa o referendum lokalnym, w zakresie referendum odwołującego, które może być przeprowadzane na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego, gdy idzie o organy stanowiące, określa rolę komisarza wyborczego podobnie jak w wyborach samorządowych. Przede wszystkim komisarz jest weryfikatorem wymagań formalnych stawianych wnioskami mieszkańców o odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego. Komisarz jest więc uprawniony do zwrotu inicjatorowi referendum wniosku zawierającego uchybienia, a jeżeli ten w ustawowo określonym terminie uchybień nie usunie do odrzucenia wniosku, komisarz postanawia o przeprowadzeniu referendum z inicjatywy mieszkańców, jeżeli wniosek spełnia wymogi określone w ustawie. Analogiczne uprawnienia posiada komisarz, gdy idzie o uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Cały proces decyzyjny komisarza w sprawach referendum odwołujących organy jednostek samorządu terytorialnego pozostaje pod kontrolą (w przypadku odwołań podmiotów inicjujących referenda) sądu administracyjnego.

Rozszerzeniu uległ udział komisarza w przeprowadzeniu referendum odwołujących, gdy idzie o nadzór nad komisjami referendalnymi, przeprowadzającymi referenda odwołujące. Komisarz wyborczy powołuje terytorialne i obwodowe komisje referendalne w sprawach odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego. Przy powołaniu składu tych komisji komisarz ma zachować parytet równej liczby osób wskazanych przez organ wykonawczy tej jednostki oraz inicjatora referendum.

Komisarz wyborczy ma czynną legitymację procesową w sądowym postępowaniu (przed sądem okręgowym) w procesie kontroli ważności referendum odwołującego.

Przyjmując, iż przepisy ustawy o referendum lokalnym są przepisami *lex specialis* w stosunku do wyborczej ustawy o samorządzie terytorialnym, to pewna część zadań komisarza, zapisanych w tej ustawie, powinna być przez komisarzy realizowana w toku przeprowadzania referendum lokalnych np. kontrolowanie prawidłowości sporządzania spisów uprawnionych do udziału w referendum, powinności w zakresie wyzwalania współdziałania z organami samorządu terytorialnego w organizowaniu referendum odwołujących, pomocy i czuwaniu nad pracą komisji przeprowadzających referenda lokalne.

Komisarz wyborczy w zakresie przeprowadzania referendum lokalnych nie przestaje być bowiem pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej na wyznaczonym jemu obszarze części lub całości województwa.

W wyborach parlamentarnych oraz w wyborach na urząd Prezydenta RP rola komisarzy wyborczych jest mało znacząca, bardziej doniosła i wyrazista w referendum ogólnokrajowym.

Prawo parlamentarne wywodzi się z 2001 roku, nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta z 2000 roku. Można dostrzec, że idea roli terenowego administratora wyborczego, w osobie komisarza wyborczego, nie towarzyszyła jeszcze tak klarownie twórcom tych ustaw, stąd nie przypadkowo o wiele bardziej znacząco i wyraziście zakreślono tę rolę w uchwalonej w 2003 roku ustawie o referendum ogólnokrajowym.

Wpływ na wyznaczenie roli komisarza wyborczego w wyborach parlamentarnych i prezydenckich nie wiąże się jednak tylko z czasem uchwalania prawa wyborczego do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta RP. Znaczenie, ranga polityczno-państwowa tych wyborów, ich ogólnopaństwowy zasięg, wszystko to zdaje się wyznaczać granice zadań komisarza wyborczego. Ciężar polityczny, w tym w sposób szczególny ujawniająca się zasada pluralizmu politycznego w wyborach parlamentarnych, ich ogólnokrajowy charakter, złożoność proceduralna, stwarzają konieczność istnienia wieloosobowego i fachowego organu wyborczego na tzw. średnim szczeblu wyborczym, stąd dosyć trudno sobie wyobrazić, aby można było ograniczyć rolę okręgowych komisji wyborczych w wyborach parlamentarnych na rzecz komisarza wyborczego.

Ordynacja do Sejmu i Senatu przewiduje zatem, iż w skład okręgowej komisji wyborczej, złożonej z 7-11 sędziów (a więc dosyć licznej), wchodzi z urzędu, jako jej przewodniczący komisarz wyborczy. Analogiczne rozwiązanie zastosowane jest w wyborach prezydenckich, gdzie przewodniczącym mniej licznej niż w wyborach parlamentarnych okręgowej komisji wyborczej jest komisarz wyborczy.

Z aprobatą należy odnieść się do tego rozwiązania, uwzględniając bowiem scharakteryzowaną powyżej rolę komisarza jako terenowego administratora wyborczo-referendalnego jest ono zasadne z prakseologicznego punktu widzenia. Przy licznym, kolegialnym i wyłącznym sędziowskim składzie okręgowych komisji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich udział komisarza tworzy dobrą gwarancję dla sprawności działania okręgowych komisji, nie kłóci się natomiast ze szczególnie pluralistycznym charakterem tych wyborów. Czy rola komisarza w wyborach parlamentarnych i prezydenckich może ulec poszerzeniu? Wydaje się iż tak, zwłaszcza w obrębie tworzenia i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych oraz nadzoru komisarzy nad przeprowadzaniem tych wyborów przez obwodowe komisje wyborcze. Komisarze mogą być również twórczymi inicjatorami we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego, gdy idzie o organizację wyborów, mają bowiem doświadczenie i przetarte „szlaki” w kontaktach z samorządową władzą wyniesione ze spełniania zadań w wyborach terytorialnych.

Rola terenowego administratora wyborczego, wykształcona samorządową ordynacją wyborczą, znajduje wyrazisty rezonans w ustawie z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym. Komisarze wyborczy są, obok Państwowej Komisji Wyborczej i obwodo-

wych komisji do spraw referendum, organami referendalnymi („organami do spraw referendum”), organami, które „przeprowadzają referendum”.

Ustawodawca korzystając ze stosunkowo nieskomplikowanego procesu referendalnego i jego ogólnonarodowego charakteru odstąpił od zasady powołania kolegiального organu wyborczego na tzw. średnim szczeblu procedury referendalnej. Komisarze wyborczy w referendum ogólnokrajowym nie są więc już pełnomocnikami PKW, a organami referendalnymi.

Stąd ustawa wyznacza konkretne zadania komisarza w referendum ogólnokrajowym (art. 12 ustawy o referendum ogólnokrajowym), a do zadań tych na obszarze należącym do jego właściwości terytorialnej należy w szczególności:

- 1) zapewnienie, we współdziałaniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego, prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia referendum,
- 2) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy referendalnej przez obwodowe komisje wyborcze,
- 3) rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji,
- 4) dostarczanie komisjom obwodowym kart do głosowania,
- 5) ustalanie wyników głosowania i przekazywanie ich do Państwowej Komisji Wyborczej.

Komisarze wyborczy mogą być też uczestnikami postępowania w Sądzie Najwyższym w procesie kontroli ważności referendum.

Zadania komisarzy wyborczych wskazane w art. 12 ustawy o referendum ogólnokrajowym są zadaniami wykonywanymi „w szczególności”, a zatem nie stanowią zamkniętego katalogu praw i obowiązków komisarzy w referendum ogólnokrajowym. Z roli terenowego administratora wyborczego, zakreślonej samorządową ordynacją wyborczą, wynika dla komisarza szersze prawo czuwania i nadzorowania nad referendum na obszarze właściwości komisarza tak, aby przebiegało ono sprawnie organizacyjnie, a aparat samorządowy zachowywał się czynnie i zgodnie z prawem; konstatacja ta odnosi się m.in. do obowiązku czuwania, aby rejestr wyborców i spisy dla przeprowadzenia referendum były aktualne i nie poddawane manipulacjom.

IV. Wnioski i refleksje de lege ferenda.

Celem rozprawy było scharakteryzowanie pozycji i roli komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym w świetle regulacji prawnych obejmujących tę instytucję. Diagnoza i obraz stanu rzeczywistego powinna służyć inspiracji dialogu nad dalszą ewolucją tej instytucji. Autor opracowania nie czuje się powołany do stawiania postulatów i wniosków de lege ferenda.

Z analizy przeprowadzonej w rozprawie nasuwa się jednak kilka refleksji natury ogólnej.

Za prawidłowe i instruktywne należy uznać utworzenie, na terenie dosyć rozległego Państwa, jednoosobowego organu wyborczego, spełniającego rolę pełnomocnika centralnego organu wyborczego – PKW, a więc swoistego organizatora i administratora terenowego, odpowiedzialnego za szeroko dzisiaj zakrojone wybory do różnych organów państwowych i samorządowych oraz referendum. Jest to rozwiązanie urzeczywistniające wartości prakseologiczne (sprawności organizacyjnej, efektywności ekonomicznej, wyrazistej odpowiedzialności), niezależności w systemie organów wyborczych (podkreślone połączalnością stanowiska sędziego z funkcją komisarza wyborczego) i niezależności politycznej.

Pewną słabością współczesnej regulacji prawnej komisarza jest atrofia w tym zakresie przepisów, ale wynika ona z atomizacji polskiego prawa wyborczego i potrzeby jego kodyfikacji.

Bardziej precyzyjnego przełożenia wymaga rola komisarza określona samorządową ordynacją wyborczą na inne wybory niż do organów stanowiących samorządu terytorialnego, czyli odpowiedniego jej przełożenia do prawa wyborczego do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta, prawa referendalnego.

Przemyślenia zdaje się wymagać status prawny sędziego, pełniącego funkcję komisarza, zwłaszcza pozytywnego rozwinięcia w płaszczyźnie prawnej, ustawowego stwierdzenia, iż „komisarz pełni swoją funkcję niezależnie od sprawowania urzędu sędziego właściwego sądu”. Być może punktem wyjścia do regulacji statusu sędziego, ściśle w roli komisarza, byłaby odpowiednia adaptacja przepisów o urzędnikach państwowych.

W rozważaniach dotyczących perspektywy rozwoju innych ustawowych zadań komisarzy (w naszych rozważaniach niektóre z nich pominęliśmy np. prowadzenie aktualnie przez komisarzy samorządowego rejestru korzyści) można rozważyć zasadność (ze względu na dobrą orientację komisarzy w sprawach terenowych wyborów) wyposażenia komisarzy w sprawach terenowych wyborów w prawo kontroli legalności uchwał rad i sejmików odnoszących się do wyborów (np. wygasania i obsadzania mandatów), którą dzisiaj sprawują wojewodowie.

Warszawa, sierpień 2003 r.

- * Państwowa Komisja Wyborcza zakończyła badanie sprawozdań i informacji finansowych partii politycznych za 2002 r. o źródłach i warunkach pozyskanych przez nie środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych z Funduszu Wyborczego. Komisja rozpatrzyła ogółem 65 sprawozdań i informacji i w związku z ustawowymi wymaganiami 51 sprawozdań przyjęła, a odrzuciła 14 sprawozdań, które takich wymogów nie spełniały (art. 38a ustawy o partiach politycznych). W toku procedury odwoławczej przysługującej partiom politycznym w wypadku odrzucenia sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą, Sąd Najwyższy uznał zasadność jednej skargi (Polskiej Wspólnoty Narodowej) i zgodnie z art. 34b ust. 4 w związku z art. 38b ustawy o partiach politycznych - Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o przyjęciu sprawozdania finansowego tej partii. Pozostałe skargi wniesione do Sądu Najwyższego na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego zostały przez Sąd Najwyższy oddalone. *(Szczegółowa informacja o sprawozdaniach będzie przedstawiona w następnym numerze Przeglądu).*
- * Państwowa Komisja Wyborcza dokonała wstępnej analizy projektów ustaw wniesionych do Sejmu, dotyczących wyboru członków Parlamentu Europejskiego oraz zmian w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i ustawie o partiach politycznych - w związku z koniecznością zapewnienia spójności tych przepisów z rozwiązaniami prawa unijnego. Komisja przyjęła w tych sprawach robocze wnioski i propozycje i upoważniła swego Sekretarza Kazimierza Czaplickiego do ich prezentowania w czasie prac legislacyjnych w Sejmie. Państwowa Komisja Wyborcza widzi zwłaszcza potrzebę: uściślenia i uzupełnienia przepisów dotyczących funkcjonowania nowej instytucji prawa wyborczego, jaką jest udział w wyborach obywateli Unii Europejskiej zamieszkałych w Polsce; odpowiednich dopracowań wymagają też wiążące się z tą problematyką procedury sporządzania i funkcjonowania rejestru wyborców i spisu wyborców. Wobec rozległości przewidywanych okręgów wyborczych i dużej w nich liczby obwodów głosowania (do kilku tysięcy) oraz znacznych odległości między komisją okręgową a komisjami obwodowymi - przewidywać trzeba spowolnienie procesu ustalenia wyników głosowania i wyborów. Wskazane więc byłoby, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, ustanowienie ogniw pośrednich, np. rejonowych komisji wyborczych, do których należałoby m.in. ustalenie łącznych wyników głosowania na terenie ich właściwości oraz zadania w zakresie przygotowania i organizacji głosowania na tym obszarze. Doświadczenia praktyki wyborczej przemawiają również za dopuszczeniem możliwości używania przez obwodowe komisje wyborcze urny pomocniczej dla oddania głosów przez wyborców niepełnosprawnych przybyłych do siedziby komisji obwodowej lecz niemogących z powodu niesprawności dostać się do lokalu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła ponadto uwagę na skom-

plikowane, nieznane dotąd polskiemu prawu wyborczemu i niezrozumiałe dla wyborców zasady podziału mandatów w tym na tryb rozdzielania mandatów przypadających komitetom wyborczym pomiędzy listy okręgowe, mogący powodować zachwianie proporcji między liczbą pozyskanych mandatów a liczbą uzyskanych głosów. Zaakcentowane zostały także wątpliwości dotyczące sposobu wyliczenia w okręgu wyborczym limitów okręgowych wydatków na kampanię wyborczą - które, w opinii Państwowej Komisji Wyborczej, powinny być wyliczane pomnożeniem liczby wyborców w okręgu wyborczym przez określoną kwotę. Nie ma też uzasadnienia tworzenie nowego, innego niż w wyborach do Sejmu i Senatu, sposobu wyliczenia dotacji podmiotowej, który niezwiązany jest z wysokością wydatków komitetów wyborczych poniesionych na wybory, a z frekwencją wyborczą. Państwowa Komisja Wyborcza zamierza również sygnalizować kwestie dotyczące większej spójności i sprawności funkcjonalnej przepisów prawa wyborczego w całym systemie wyborczym, zgromadzone m.in. w wyborach parlamentarnych w 2001 r. i w wyborach samorządowych w 2002 r. Propozycje i postulaty w tym zakresie dotyczą zwłaszcza sfery organizacji wyborów oraz finansowania kampanii wyborczej.

- * Państwowa Komisja Wyborcza działając na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 i Nr 85, poz. 782) podjęła w dniu 22 września 2003 r. uchwałę o rozwiązaniu obwodowych komisji do spraw referendum powołanych dla przeprowadzenia w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w związku z wykonaniem ich zadań. Odpowiednio też - na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz. U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 ze zmianami) rozwiązała w związku z wykonaniem zadań, Okręgową Komisję Wyborczą w Wałbrzychu i obwodowe komisje wyborcze powołane dla przeprowadzenia wyborów uzupełniających do Senatu RP w dniu 27 kwietnia 2003 r. w okręgu wyborczym nr 2 obejmującym część województwa dolnośląskiego.

WYMIANA DOŚWIADCZEŃ Z ZAGRANICĄ

- * Pod patronatem Rady Europy w dniach 18 - 19 września 2003 r. odbyło się w Strasburgu spotkanie ekspertów z 32 państw poświęcone problematyce standardów technicznych głosowania elektronicznego. Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze reprezentował Wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Romuald Drapiński. Dokonano przeglądu doświadczeń i zamierzeń w zakresie systemów głosowania elektronicznego oraz przyjęto kierunkowe założenia dalszych prac i standardów. Doświadczenia wskazują, że formy głosowania elektronicznego mają rozwojowy charakter, w szeregu krajach już są one prowadzone eksperymentalnie bądź zostaną podjęte w bliskiej przyszłości (np. w Austrii, Estonii, Holandii, Hiszpanii, Szwecji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii). Zapowiedziano dalszą wymianę doświadczeń i współpracę w tej materii.
- * W dniach 19 - 21 września 2003 r. członek Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Stefan Jaworski i zastępca kierownika Krajowego Biura Wyborczego Bohdan Szcześniak przebywali w Republice Łotewskiej na obserwacji referendum w sprawie przystąpienia Łotwy do Unii Europejskiej. Delegacji umożliwiono obserwację głosowania oraz obliczania głosów, wymieniono także doświadczenia z zakresu przepisów prawa referendalnego i wyborczego.
- * W dniach 28 września - 1 października 2003 r. delegacja Państwowej Komisji Wyborczej w składzie sędzia Stanisław Kosmal i sekretarz Komisji Kazimierz Wojciech Czaplicki uczestniczyła w uroczystości obchodów 10 - lecia prawa wyborczego w Federacji Rosyjskiej.

INFORMACJE PRAWNE

- * W Dzienniku Ustaw z dnia 12 września 2003 r. Nr 159, poz. 1547 jest ogłoszony jednolity tekst ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.
- * W Dzienniku Ustaw z dnia 22 września 2003 r. Nr 166, poz. 1621 - jest ogłoszone rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie trybu postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania audycji referendalnych, sposobu przygotowania i rozpowszechniania tych audycji oraz sposobu upowszechniania informacji o terminach rozpowszechniania audycji referendalnych.