

GŁÓWNA KOMISJA WYBORCZA REPUBLIKI LITEWSKIEJ

MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA PT.

**PRAWO WYBORCZE I SYSTEM
PARTYJNY NA LITWIE I W POLSCE:**

TEORIA I PRAKTYKA

WILNO
2013 r.

MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA PT.
PRAWO WYBORCZE I SYSTEM PARTYJNY NA LITWIE I W POLSCE:
TEORIA I PRAKTYKA

Wilno, kwiecień 2012 r.

Osoba odpowiedzialna za publikację: Zenonas Vaigauskas

Nakład: 200 egz.

Wydanie Głównej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej
Ul. Gynejų 8, LT – 01109 Wilno

Druk: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością „Lodvila”
www.lodvila.lt

Treść

<i>Wstęp</i>	5
1. Česlovas Juršėnas. <i>Słowo wstępne</i>	7
2. Zenonas Vaigauskas. <i>Wybory w Republice Litewskiej: oczekiwania i rzeczywistość</i>	9
3. Stefan J. Jaworski. <i>Zasady Polskiego prawa wyborczego</i>	21
4. Lina Petronienė. <i>Kontrola finansowania partii politycznych na Litwie</i>	44
5. Andrzej Kisielewicz. <i>Ustrój i zadania organów wyborczych w Polsce</i>	66
6. Prof. dr. Egidijus Šileikis. <i>Wpływ reformy prawa wyborczego na system partyjny na Litwie: pomiędzy aspektami konstytucyjnoprawnymi i politologicznymi</i>	80
7. Stanisław Kosmal. <i>Głosowanie przez pełnomocnika w Polskim prawie wyborczym</i>	104
8. Jurga Augustaitytė. <i>Technologie informacyjne a wybory na Litwie</i>	110
9. Maria Grzelka. <i>Głosowanie korespondencyjne</i>	118
10. Ričardas Piličiauskas. <i>Podstawowe zasady oraz ograniczenia prawa do wolnych wyborów na podstawie orzecznictwa Litewskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka</i>	124
11. Stanisław Zabłocki. <i>Zabezpieczenie praworządności wyborów</i>	132
12. Włodzimierz Ryms. <i>Właściwość sądów w Polskim prawie wyborczym</i>	148
13. Prof. dr. Saulius Katuoka. <i>Zasady prawa wyborczego</i>	151
14. Kazimierz Wojciech Czaplicki. <i>Kontrola finansowania działalności politycznej w Polsce</i>	165

Wstęp

Główna Komisja Wyborcza Republiki Litewskiej we współpracy z polską Państwową Komisją Wyborczą w dniu 20 kwietnia 2012 r. zorganizowały międzynarodową konferencję naukową pt. „Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka“.

Konferencję zainaugurował zastępca przewodniczącego Sejmu Republiki Litewskiej Česlovas Juršėnas.

Przewodniczący Głównej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej Zenonas Vaigauskas, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Stefan J. Jaworski oraz członkowie Komisji wygłosili odczyty dotyczące aktualnych zagadnień z zakresu prawa wyborczego, mówili o podstawowych zasadach litewskiego i polskiego systemów wyborczych, zgłosili uwagi i ewentualne zmiany w systemie prawa wyborczego.

Podczas konferencji referat wygłosił również sędzia Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej prof. dr Egidijus Šileikis, który pod kątem prawnym i z punktu widzenia politologii rozważał na temat wpływu, jaki reforma prawa wyborczego wywiera na litewski system partyjny. Przewodniczący Litewskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego Ričardas Piličiauskas dokonał dogłębnej prezentacji podstawowych zasad oraz ograniczeń prawa wolnych wyborów na podstawie orzecznictwa Litewskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Podczas konferencji dokonano szczegółowej analizy realizowania w praktyce zapisów prawa wyborczego, wiele uwagi poświęcono kontroli finansowania wyborów, partii politycznych oraz kampanii politycznych.

Niniejsza publikacja jest przykładem dobrych praktyk odzwierciedlającym ścisłą współpracę prowadzoną przez litewską i polską Komisję Wyborczą oraz wzorem liderstwa w Europie Wschodniej i Środkowej.

Publikacja zawiera wszystkie odczyty ogłoszone podczas konferencji.

Dr Gintaras Kalinauskas

Słowo wstępne

Szanowni Państwo, szanowny Panie Ambasadorze, Przyjaciele, chciałbym serdecznie powitać wszystkich uczestników tej międzynarodowej konferencji, przede wszystkim - w imieniu Przewodniczącej Sejmu I. Degutienė, która niestety nie może uczynić tego osobiście, ponieważ właśnie teraz przebywa w Warszawie, na innej międzynarodowej konferencji. Pragnę wyrazić radość, że konferencja poświęcona wyborom i systemom partyjnym została zorganizowana u nas, a to z pewnego zwyczajnego powodu. Sądzę, że wszyscy tu zebrani, zarówno gospodarze, jak i nasi czcigodni goście wiedzą, iż Prezydent Republiki wydał już dekret w sprawie kolejnych wyborów do Sejmu. Pierwsza tura wyborów odbędzie się 14 października. To, co będzie tu powiedziane (o ile mogłem zorientować się na podstawie tematów referatów i nazwisk ich autorów), jest istotne ze względów nie tylko teoretycznych, ale również praktycznych, ponieważ u nas przygotowania do wyborów już się rozpoczęły. Dobre doświadczenia, o których, mam nadzieję, usłyszymy, okażą się przydatne i dla litewskiej Państwowej Komisji Wyborczej, i dla członków Sejmu, i dla przyszłych kandydatów - słowem, dla wszystkich, którzy mają zapewnić sprawną organizację wyborów do Sejmu i którzy są odpowiedzialni za ich przeprowadzenie. Jeśli mielibyśmy usytuować samą konferencję i jej tematykę w nieco szerszym kontekście, to chciałbym powiedzieć, że są to sprawy, które łączą nasze kraje. Łączy nas przecież kilka wieków wspólnej egzystencji i wspólnych działań. Łączą nas problemy związane z okresem transformacji, z tzw. okresem przejściowym, problemy związane z wdrażaniem demokracji. Z tej perspektywy przygotowanie i przeprowadzanie wyborów należy uznać za niezwykle istotne. Polscy przyjaciele mają większe doświadczenie, ponieważ komunistyczny rząd pojawił się u nich wcześniej niż u nas. Polski Sąd

Konstytucyjny, dokładniej - Trybunał Konstytucyjny, rozpoczął działalność o wiele wcześniej niż nasz. Możemy zatem czerpać z doświadczeń Polaków niezależnie od tego, że pod pewnymi względami się różnimy. Przede wszystkim polski parlament składa się z dwóch izb, podczas gdy nasz jest parlamentem jednoizbowym. Choć 20 lat temu rozważaliśmy, a i teraz niekiedy do tej sprawy się powraca, czy i nam nie byłby potrzebny parlament dwuizbowy, to takie głosy, takie idee teraz, kiedy wszyscy, także w skali państwa, odczuwamy brak pieniędzy, nie mają już takiego oddźwięku jak w latach wcześniejszych.

Jest jeszcze jedna kwestia, której nie mogę pominąć. Przyjaciele Polacy mają Kodeks wyborczy. My o takim kodeksie mówimy od dawna, dopiero teraz zaczynamy go opracowywać. Tego, że Sejm obecnej kadencji zdąży przygotować i uchwalić Kodeks wyborczy, gwarantować nie mogę, ponieważ zostało nam niewiele miesięcy pracy, i ogólniej – pracę Sejmu obecnie zdominowały problemy polityczne, to jest nadciągające wybory, o których dacie już Państwu raz wspomniałem.

Zatem, drodzy Państwo, Przyjaciele, mam nadzieję, że praca dzisiejsza będzie konstruktywna, że zostaną przedstawione naprawdę interesujące referaty, które zgodnie z tradycją będą mogły zostać wydane przez Państwową Komisję Wyborczą w postaci odrębnej publikacji książkowej. Powiedziałbym nawet: jestem przekonany, że ta konferencja przysłuży się dalszemu umacnianiu demokracji zarówno na Litwie, jak i w Polsce. Co prawda, nasze wybory już od dawna nie są nadzorowane przez organizacje międzynarodowe, zaś dzieje się tak dlatego, że w istocie wszystko przebiega poprawnie, zgodnie z zasadami demokracji. To nasi reprezentanci są zapraszani do innych krajów w roli międzynarodowych obserwatorów, to do nas przyjeżdżają po naukę inni. My sami jednak także musimy się uczyć. Powtórzę: cieszę się, że ta konferencja się odbywa, i życzę Państwu owocnej pracy.

ZENONAS VAIGAUSKAS

przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej

Wybory w republice Litewskiej: oczekiwania i rzeczywistość

Zasady wyborów

Zasady prawa wyborczego Republiki Litewskiej określa Konstytucja. Są to zasady tradycyjne i typowe dla wielu demokratycznych państw. Tak stanowi artykuł 55 Konstytucji: „[Sejm jest wybierany] w głosowaniu tajnym przeprowadzonym na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego”. W referacie niniejszym nie zamierzam przedstawiać tych ogólnie uznawanych zasad wyborczych, jednak pozwolę sobie zauważyć, że ich realizacji służą konkretne normy albo nawet systemy norm w ustawach wyborczych. Tak samo można przyznać, że periodiczność wyborów również jest uznawana za samodzielną zasadę wyborczą. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca temu, by wybory na Litwie były wolne i uczciwe, poświęcił wiele uwagi.

Tak, ustawy wyborcze zabraniają komukolwiek nadużywać stanowiska w celu stworzenia podczas wyborów wyjątkowych warunków dla siebie lub kogoś innego. Za naruszenie tego wymogu przewidziane jest pociągnięcie do odpowiedzialności administracyjnej. Podobnie odpowiedzialność administracyjna jest określona i stosowana za inne naruszenia ustaw wyborczych. Prawo do spisywania protokołów o naruszeniu prawa administracyjnego przysługuje członkom komisji wszystkich szczebli, decyzje o wyznaczeniu kary administracyjnej podejmuje sąd. Natomiast za utrudnianie wyborcom wyrażania swojej woli, także poprzez wynagradzanie wyborców za „odpowiednie” głosowanie, przewidziana jest odpowiedzialność karna. Postępowanie przedprocesowe prowadzą instytucje postępowania przedprocesowego; komisje wyborcze prawa prowadzenia postępowania przedprocesowego nie posiadają.

Przyznaję z przykrością, że niechlubne przypadki przekupstwa wyborczego wychodzą na jaw niemal podczas każdego wyborów. Sądy skazują winne osoby – zarówno tych, którzy kupili czyjś głos, jak i tych, którzy swój głos sprzedali.

Bardzo dużo uwagi poświęca się zagwarantowaniu, by wybory odbywały się w sposób przejrzysty. Wszystkie posiedzenia komisji wyborczych są jawne, mogą je obserwować przedstawiciele partii politycznych, kandydatów. Posiedzenia Centralnej Komisji Wyborczej od początku 2012 roku zgodnie z ustawą są emitowane na żywo w Internecie oraz sporządzane są ogólnie dostępne nagrania. Obecnie zainteresowanie internetowymi transmisjami z posiedzeń nie jest duże, ale można spodziewać się zmiany tej sytuacji po rozpoczęciu rejestracji kandydatów.

Wszystkie dane dokumentacji zgłoszeniowej kandydatów, z wyłączeniem danych niejawnych, takich jak kod identyfikacyjny osoby, dokładny adres zamieszkania, są publikowane w Internecie. W Internecie podajemy imię, nazwisko, datę urodzenia kandydata, odpowiedzi na pytania kwestionariusza dla kandydatów, a także wypełniony przez kandydata kwestionariusz o braku konfliktu interesów publicznych i prywatnych, odpisy deklaracji kandydata nt. dochodów i majątku. W Internecie podawane są również szczegółowe dane dotyczące finansowania kampanii wyborczej kandydata: dane sponsorów, wysokość datku, dane dotyczące reklamy politycznej, sprawozdania finansowe i in. W Internecie także ogłaszamy imiona i nazwiska członków wszystkich komisji wyborczych, podajemy, kto zgłosił kandydaturę członka komisji wyborczej; telefony kontaktowe przewodniczących, wiceprzewodniczących, sekretarzy i członków komisji podajemy, jeśli zainteresowani wyrazili na to zgodę.

Wyniki wyborów również są ogłaszane w Internecie. Podawane są dane protokołu przygotowanego dla każdego okręgu wyborczego: to, ile głosów uzyskał każdy kandydat, i lista kandydatów; to, ile głosów rankingowych oddano na każdego kandydata na liście wyborczej. Są to dane o dużej objętości. Tak, spodziewamy się, że podczas wyborów do Sejmu w wielomandatowym okręgu wyborczym zostanie zgłoszonych około 2 tysięcy kandydatów. Obwodów wyborczych mamy około 2 040, zatem po wyborach w ciągu jak najkrótszego czasu będzie trzeba zliczyć i wprowadzić do Systemu Informatycznego Centralnej Komisji Wybor-

czej ponad 4 miliony danych. Bardzo ważne i zawsze niecierpliwie oczekiwane są dane dotyczące głosów oddanych na listy kandydatów i na samych kandydatów. Obecnie trwają przygotowania do tego, że dane do Systemu Informatycznego Centralnej Komisji Wyborczej będą przekazywane przez obwodowe komisje wyborcze, od razu po liczeniu. Dotąd dane protokołów przekazywały komisje okręgowe, samorządowe.

Członkami komisji wyborczych zostają, z zachowaniem zasady równości, przedstawiciele różnych partii politycznych, które w poprzednich wyborach uzyskały poparcie wyborców. Podczas liczenia głosów obserwatorzy wyborów muszą mieć zapewnione odpowiednie warunki, by mogli się przekonać, że głosy zostały policzone uczciwie i poprawnie. Jeśli podczas liczenia głosów w obwodzie wyborczym którykolwiek obserwator wyborów lub członek komisji wyborczej zakwestionuje poprawność i staranność procesu liczenia głosów, jego prośba o ponowne liczenie głosów, o przedstawienie mu grup wypełnionych kart do głosowania musi być spełniona bezwarunkowo. Po zakończeniu liczenia głosów i po sporządzeniu protokołu liczenia głosów, protokół ten jest podpisywany zarówno przez członków komisji, jak i przez obserwatorów wyborów.

Wybory powinny przebiegać zgodnie z międzynarodowymi standardami wyborów demokratycznych. Realizując zobowiązania międzynarodowe Litwa umożliwia przedstawicielom instytucji i organizacji międzynarodowych obserwację wyborów. Ostatnio obserwatorzy z instytucji międzynarodowych zostali przysłani na Litwę w 1996 r., w celu monitorowania odbywających się wówczas wyborów do Sejmu. Po 1996 r. na Litwę przybyły delegacje, których celem było rozpoznanie potrzeby dalszego monitoringu wyborów, jednak żadna z tych delegacji nie stwierdziła, że na Litwie musi być stała delegacja prowadząca krótkoterminową lub długoterminową obserwację przebiegu wyborów. Odbywające się na Litwie wybory do Parlamentu Europejskiego również zostały ocenione pozytywnie w sprawozdaniu Komisji z 27 października 2010 r. dla Rady Europy.

Spisy wyborców

Mogę o nich opowiedzieć bardzo krótko - obwodowe spisy wyborców (w wyborach samorządowych) i okręgowe spisy wyborców (w

wyborach do Sejmu) są u nas już od dawna sporządzane na podstawie danych Rejestru Mieszkańców Republiki Litewskiej. Nie wszyscy nasi obywatele zamieszkują w deklarowanym miejscu stałego zamieszkania, dlatego wykorzystujemy narzędzia weryfikacji spisów wyborczych. Obwodowa komisja wyborcza, po otrzymaniu danych od wyborcy, ustalwszy, że wyborca faktycznie zamieszkuje na jej terytorium, ma prawo wpisać tego wyborcę na obwodowy spis wyborców. Wyborca ów jednocześnie jest skreślony z poprzedniego spisu wyborców. Podczas wyborów samorządowych zaczęliśmy wdrażać elektroniczne spisy wyborców. Dzięki temu wyborca uzyskuje możliwość głosowania w innym obwodzie wyborczym, należącym jednak do tego samego okręgu wyborczego. Przewidujemy w przyszłości zapewnienie wyborcy możliwości sprawdzenia, czy w elektronicznym spisie wyborców został on oznaczony jako ten, który już oddał głos. Są to jednak dość odległe plany. Dodam, że Ustawa o ochronie danych osobowych stanowi, iż wyborca może mieć wgląd wyłącznie do własnych danych.

Systemy wyborcze

W Republice Litewskiej obywatele w wyborach bezpośrednich wybierają Prezydenta, 141 członków Sejmu, mieszkańcy wybierają członków rad samorządowych. Obywatele Republiki Litewskiej i stale przebywający na Litwie obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej wybierają 12 członków Parlamentu Europejskiego. Referendum w sprawach istotnych dla Narodu i Państwa zarządza Sejm Republiki Litewskiej. Sejm zarządza przeprowadzenie referendum z inicjatywy własnej albo na żądanie grupy obywateli liczącej co najmniej 300 tysięcy osób. Obecnie wymaganą liczbę podpisów obywateli starają się zebrać dwie grupy inicjatywne, jeszcze jedna grupa inicjatywna przygotowuje projekt ustawy i w celu jej przyjęcia również wystąpi z propozycją zorganizowania referendum. Można spodziewać się, że kolejne referendum zostanie zarządzane z inicjatywy członków Sejmu. Tego, czy inicjatywy te będą skuteczne, to jest czy zostanie zgromadzona wymagana liczba podpisów i czy referenda się odbędą, nie można teraz przewidzieć, trudno również prognozować, czy podczas referendum, o ile zostaną one zorganizowa-

ne, zostaną przyjęte proponowane akty prawne. Na Litwie organizowane są dwa rodzaje referendum: konsultatywne, które zobowiązuje Sejm do przyjęcia decyzji referendum dotyczącej wdrożenia potrzebnych aktów prawnych, oraz referendum wiążące. Akt prawny uchwalony w referendum wiążącym uzyskuje moc prawną i jest stosowany bezpośrednio.

Konstytucja Republiki Litewskiej nie określa, jaki system wyborczy albo jakie systemy wyborcze mają być stosowane podczas wyborów do Sejmu lub wyborów do rad samorządowych. Konstytucja określa tylko system wyborczy obowiązujący w wyborach Prezydenta Republiki – wybory, jeśli jest taka potrzeba, mają być przeprowadzane w dwóch turach. Wybory do Parlamentu Europejskiego muszą być wyborami proporcjonalnymi. Litwa okresu międzywojennego przeprowadzała wybory proporcjonalne tylko w wyjątkowych przypadkach. Pozwolą Państwo, że na chwilę cofniemy się do przeszłości.

System wyborów samorządowych na Litwie w okresie międzywojennym

Wybory przeprowadzone zgodnie z systemem wyborczym, który mam zamiar krótko przedstawić, odbyły się tylko dwa razy, w 1931 r. i w 1935 r. – były to wybory do miejskich rad samorządowych. Wyborca dysponował tyloma głosami, ilu członków liczyła dana rada – na przykład w Kownie były to 24 głosy. Trzy dni przed wyborami, do domu wyborcy dostarczano dokumenty wyborcze – były to karty z nazwiskami wszystkich zgłoszonych kandydatów oraz koperta, do której należało włożyć 24 karty, czyli tyle kart, na ilu kandydatów mógł zagłosować wyborca. W Kownie zgłoszono około 220 kandydatów, kandydaci byli zgłaszani na listach wyborczych. W dniu wyborów wyborca musiał przybyć do punktu wyborczego i złożyć tam kopertę z kartami wybranych kandydatów. Jeśli w kopercie znajdowało się więcej niż 24 karty, wszystkie głosy tego wyborcy uznawano za nieważne; takich błędów wyborcy jednak niemal wcale nie popełniali. Następnie zliczano głosy oddane na każdego kandydata. Kandydaci, którzy uzyskali głosów więcej niż próg określony dla jednego mandatu, zostawali uznani za wybranych. Takich kandydatów było jednak niewiele – około 20 procent. Pozostałe man-

daty były przydzielane po zliczeniu głosów wszystkich kandydatów na liście, następnie każda lista wyborcza była sporządzana ponownie, tym razem pozycja kandydata na liście odzwierciedlała sumę głosów oddanych na tego kandydata w wyborach. Liczba mandatów dla każdego spisu była ustalana proporcjonalnie do liczby oddanych głosów; następnie mandaty były rozdzielane pomiędzy kandydatów z danej listy. Mamy zatem do czynienia z systemem, w którym harmonijnie przenikają się dwa systemy wyborcze – proporcjonalny i większościowy. Wyborca miał rzeczywiście duży wybór – w gruncie rzeczy wskazywał skład całej rady samorządowej, wybierając kandydatów jednej partii, kandydatów kilku partii, kandydatów niezależnych. Muszę dodać, że wyborcy lubili ten system wyborczy, chociaż niektóre partie polityczne odmówiły udziału w wyborach, a nawet aktywnie agitowały za bojkotem wyborów; niezależnie od tego frekwencja w tych wyborach wyniosła ponad 80 procent.

Kształtowanie się systemu wyborczego po Odzyskaniu Niepodległości

Niepodległość na Litwie proklamował parlament wybrany na podstawie ustawy o wyborach radzieckich, z jedną tylko, lecz istotną zmianą – o jedno miejsce w parlamencie ubiegało się kilku kandydatów. Konkurencja wyborcza zadecydowała o tym, że naród mógł wyrazić swoją wolę. System wyborczy (w tym wiele norm ustawowych) był jednak zorganizowany w taki sposób, że wybory można było kontrolować. Wiosną 1992 r., podczas przygotowań do przedterminowych wyborów do Sejmu, które odbyły się w październiku tego samego roku, została uchwalona Ustawa o wyborach do Sejmu. Wprowadzono nowy system wyborczy, którego zasady obowiązują po dziś dzień. Oto, co stanowiła Ustawa: połowa Sejmu – 70 członków Sejmu – będzie wybierana w wyborach proporcjonalnych, jego druga połowa zaś - 71 członków Sejmu – w wyborach większościowych. Członkami komisji wyborczych są osoby zgłoszone przez partie polityczne i społeczne organizacje polityczne, które uczestniczą w wyborach. Nie określono, jak liczne mają być komisje wyborcze, co zachęciło konkurujące ugrupowania do starań o umieszczenie w komisji wyborczej jak najwięcej własnych przedstawicieli. Zrezygno-

wano z odwiedzania wyborców z przenośnymi urnami w dniu wyborów oraz z możliwości oddawania głosów w obwodach wyborczych przed wyborami, czyli właśnie z tych sposobów głosowania, które są najwygodniejsze z punktu widzenia przymusu administracyjnego, a jednocześnie najmniej bezpieczne. Zamiast głosowania przed wyborami wprowadzono głosowanie za pośrednictwem poczty. Głosowanie za pośrednictwem poczty jest powszechne w wielu państwach o głęboko zakorzenionych tradycjach demokratycznych, szczególnie wielu wyborców korzysta z tego sposobu głosowania w Skandynawii – do około 40 procent wyborców. Każdy wyborca ma obowiązek przybyć do placówki pocztowej, odebrać tam karty do głosowania i po wypełnieniu ich przesłać je do obwodowej komisji wyborczej, w której został wpisany do spisu wyborców. Była również możliwość wezwania pracownika poczty do domu. Pracownicy poczty musieli odwiedzać szpitale i więzienia. Więźniowie na Litwie, także ci z wyrokami dożywotniego pozbawienia wolności, mają prawo głosu, prawa głosu pozbawione są wyłącznie osoby ubezwłasnowolnione przez sąd. Zorganizowano głosowanie dla obywateli Republiki Litewskiej tymczasowo lub na stałe przebywających za granicą. Niezależnie od tego na Litwie głosowanie za pośrednictwem poczty, mimo że w ten sposób oddało swe głosy 10 procent i więcej wyborców, nie stało się tak bezpiecznym sposobem głosowania, za jaki powszechnie uznaje się głosowanie za pośrednictwem poczty w państwach skandynawskich. Zaczęło się zwodzenie wyborców i nakłanianie ich do wcześniejszego głosowania na konkretnego kandydata lub na daną partię, a nawet niegodne konkurowanie o to, kto bardziej przypodoba się wyborcom. W kwestii tej w 2004 r. wypowiedział się Sąd Konstytucyjny. Zrezygnowano z głosowania w placówkach poczty, zamiast niego zaproponowano wyborcom głosowanie przed wyborami w placówkach samorządowych. Wyborcy przed wyborami mogli głosować nie w tysiącu placówek pocztowych, lecz w 60 lokalach samorządowych. Skrócono również termin takiego głosowania do 2 dni przed dniem wyborów. Te rozwiązania spowodowały, że możliwość głosowania przed wyborami została dość ograniczona, liczba głosujących zmalała ponad dwukrotnie, jednocześnie jednak zmniejszyła się liczba wykroczeń wyborczych. W ubiegłym roku zaczęto wydłużać termin głosowania przed wyborami, co zwięk-

szło komfort wyborców pragnących skorzystać z możliwości oddania głosu nie w dniu wyborów. Zapewnienie takiej możliwości jest istotne zwłaszcza w przypadku studentów i wyborców wykonujących w dniu wyborów zwykle obowiązki zawodowe, a także w przypadku tych członków komisji wyborczych, którzy figurują w spisach wyborców innych obwodów wyborczych.

Sposoby głosowania wykorzystywane obecnie

Podstawowy sposób głosowania – głosowanie w dniu wyborów w lokalu obwodowej komisji wyborczej (nowością jest możliwość głosowania w lokalu wyborczym innej obwodowej komisji wyborczej w obrębie tego samego okręgu wyborczego; warunkiem jest pełna komputeryzacja wszystkich obwodów wyborczych w obrębie określonego okręgu wyborczego);

Głosowanie **przed wyborami** – w lokalu administracji samorządowej;

Głosowanie w **specjalnych placówkach pocztowych** – więzienia, areszty, szpitale, jednostki wojskowe, sanatoria;

Głosowanie **w domu**;

Głosowanie w **placówkach dyplomatycznych** – kilka możliwych rozwiązań: głosowanie w dniu wyborów w lokalu wyborczym, głosowanie przed wyborami w siedzibie przedstawicielstwa dyplomatycznego, głosowanie za pośrednictwem urzędu pocztowego państwa, w którym znajduje się placówka dyplomatyczna;

Głosowanie **na statkach morskich**;

Głosowanie w **przedstawicielstwach międzynarodowych**.

Granice terytorialne jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu

W celu przeprowadzenia wyborów w 1992 r. nakreślono granice jednomandatowych okręgów wyborczych, które bez większych zmian przetrwały do dziś. 20 lat to jednak dość długi okres z punktu widzenia istotnych przemian demograficznych – już po tegorocznych wyborach do Sejmu granice okręgów wyborczych w sposób nieunikniony będą musiały zostać zweryfikowane. Dojrzeła myśl likwidacji jednego okręgu wyborczego w Kownie i utworzenia dodatkowego okręgu wyborczego w Wilnie.

Ustalanie kolejności kandydatów na listach wyborczych

W 1996 r. zaczęto stosować rankingowe listy kandydatów, to znaczy wyborcy zyskali możliwość zmieniania kolejności kandydatów na listach wyborczych. Niezależnie od tego podczas tworzenia list powyborczych brano również pod uwagę kolejność kandydatów na listach wyborczych, którą przed wyborami zgłaszały partie polityczne. W wyborach samorządowych w 2002 r. zrezygnowano z uwzględniania kolejności kandydatów na liście wyborczej przygotowanej przed wyborami przez daną partię, o kolejności kandydatów na liście powyborczej decydowali wyłącznie wyborcy. Wyborcom również powierzono ustalanie kolejności kandydatów do Sejmu na listach wyborczych w 2004 r. Nie zdecydowano się jednak na przyznanie wyborcom prawa do wybierania kandydatów z różnych list wyborczych.

W wyborach samorządowych w 2011 r. w systemie wyborów proporcjonalnych w wyborach do rad samorządowych obok kandydowania z list wyborczych pojawiła się możliwość zgłaszania własnej kandydatury przez samych kandydatów, zarówno kandydatów niezależnych, jak i kandydujących z listy wyborczej jakiejś partii. Obawiano się, że taki system wyborczy jest nieadekwatny i jeśli zostanie zastosowany, to niemożliwe będzie nawet ustalenie wyników wyborów. Okazało się jednak, że ustalenie wyników wyborów jest możliwe, za to system wyborczy musi być bardziej precyzyjny. W jaki sposób będzie się zmieniał system wyborów do rad samorządowych, trudno obecnie prognozować; na pewno zmiany tego systemu będą musiały być zgodne z orzeczeniami Sądu Konstytucyjnego oraz z oczekiwaniami wyborców.

Powoływanie członków Centralnej Komisji Wyborczej

Po wyborach w 1992 r. zmieniono zasady powoływania Centralnej Komisji Wyborczej. W 1993 r. po raz pierwszy powołano Komisję Wyborów Prezydenckich na podstawie innych niż dotąd zasad. Członkami Komisji zostali przedstawiciele partii politycznych, do których należeli członkowie Sejmu z wielomandatowych okręgów wyborczych. Każda z tych partii politycznych zgłaszała po jednym przedstawicielu. Zdecydowano, że wśród członków Komisji muszą znaleźć się osoby posiadające

wyższe wykształcenie prawnicze – trzy osoby wskazane przez Ministra Sprawiedliwości i trzy osoby wskazane przez Litewskie Stowarzyszenie Prawników. Osoby te były przydzielane do Komisji w drodze losowania – Ministerstwo Sprawiedliwości i Stowarzyszenie Prawników były zobowiązane do zaproponowania dwukrotnie większej liczby kandydatów niż było trzeba, zaś losowanie przeprowadzano na posiedzeniu Sejmu. Taki sposób powoływania członków Centralnej Komisji Wyborczej sprawdził się w praktyce i z niewielkimi zmianami stosowany jest dotąd. Członkami innych komisji wyborczych, samorządowych okręgowych i obwodowych komisji wyborczych również są przedstawiciele różnych partii politycznych. Komisje wyborcze na Litwie składają się zatem z przedstawicieli partii politycznych, jednak w taki sposób, by żadna z partii politycznych nie mogła wywierać nacisku na decyzje komisji wyborczej jako ciała kolegialnego.

Przy okazji warto wspomnieć, że pierwsza Centralna Komisja Wyborcza na Litwie została powołana pod koniec 1919 r. w celu zorganizowania i przeprowadzenia wyborów do Sejmu Założycielskiego. Także w tych zamierzonych czasach członkami Komisji zostali przedstawiciele konkurujących ze sobą partii politycznych, co stanowiło gwarancję obiektywizmu i bezstronności kolegialnych decyzji Komisji.

Protesty wyborcze w sądach

Ustawa o wyborach do Sejmu z 1992 r. ustanowiła bardzo ważną zasadę – prawo do zaskarżenia decyzji komisji wyborczych na drodze sądowej. Ustawa stanowiła, że decyzję obwodowej komisji wyborczej można zaskarżyć przed okręgową lub samorządową komisją wyborczą, zaś decyzje tych ostatnich komisji – przed Centralną Komisją Wyborczą. Od decyzji Centralnej Komisji Wyborczej można się odwoływać w sądzie – w 1992 r. był to Sąd Najwyższy, następnie Sąd Okręgowy w Wilnie, zaś po utworzeniu Najwyższego Sądu Administracyjnego ten właśnie sąd określono jako właściwy w przypadku odwoływania się od decyzji Centralnej Komisji Wyborczej.

Uchwalona w 1992 r. Konstytucja stanowi, że skargę dotyczącą nieprawidłowości wyborów do Sejmu i wyborów Prezydenta Repu-

bliki oraz wyników tych wyborów można wnieść przed Sądem Konstytucyjnym. Szczególnie ważne jest to, że określono krótkie terminy rozpatrywania skarg wyborczych. Określono również krótkie terminy odwoływania się od decyzji Centralnej Komisji Wyborczej. Rozwiązania te miały zagwarantować, że wszelkie spory dotyczące wyników wyborów muszą być rozstrzygnięte, zanim Prezydent Republiki złoży przysięgę albo zanim członkowie Sejmu zgromadzą się na pierwszym posiedzeniu. Rozstrzygnięcie sporów dotyczących wyników wyborów do rad samorządowych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, a także rozpatrywanie zgłoszonych przed wyborami protestów dotyczących wszystkich wyborów powierzono Najwyższemu Sądowi Administracyjnemu. Określono krótkie terminy, aby wszystkie protesty wyborcze zostały rozpatrzone do dnia wyborów albo do dnia pierwszego posiedzenia rad samorządowych. Przed Sądem Konstytucyjnym zaskarżono wyniki wyborów do Sejmu w 1996 r., w 2004. i w 2008 r. Sąd Konstytucyjny utrzymał w mocy decyzje Centralnej Komisji Wyborczej. Przed Najwyższym Sądem Administracyjnym decyzje Centralnej Komisji Wyborczej zaskarżane są o wiele częściej. Najczęściej są to protesty dotyczące rejestracji kandydatów w wyborach do rad samorządowych oraz podawania przez kandydatów nieprawdziwych danych o odnoszących się do kandydatów wyrokach sądów w sprawach kryminalnych. Podczas każdego wyborów jest około kilkudziesięciu takich spraw. Członkowie rad samorządowych nie mogą sprawować funkcji stojących w sprzeczności z obowiązkami członka rady samorządowej: członkami rad samorządowych nie mogą być pracownicy administracji samorządowej, kierownicy urzędów samorządowych, ani osoby, które są uprawnione do nadzoru nad działalnością rad samorządowych albo do samodzielnego podejmowania decyzji w kwestiach dotyczących rad samorządowych. Lista wykluczających się funkcji (funkcji, które nie mogą być sprawowane przez tę samą osobę w tym samym czasie) nie jest skończona, funkcje te są wskazywane według zasady, którą nie do końca dokładnie, ale obrazowo można sformułować następująco: nie może dojść do sytuacji, w której członek rady samorządowej sprawuje kontrolę nad sobą samym.

Musimy tu wspomnieć, że Najwyższy Sąd Administracyjny kwestionuje decyzje Centralnej Komisji Wyborczej rzadko. Ostatnio sprawy wyborcze w Najwyższym Sądzie Administracyjnym stały się mostem prowadzącym do Sądu Konstytucyjnego; po uzyskaniu takiej możliwości Sąd Konstytucyjny wypowiedział się w różnych kwestiach związanych z prawem wyborczym.


Kontrola finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych

Ustawa o finansowaniu i kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych sprawowanie kontroli nad działalnością finansową partii politycznych oraz nad finansowaniem kampanii wyborczych powierza Centralnej Komisji Wyborczej wraz z innymi instytucjami. Centralna Komisja Wyborcza gromadzi sprawozdania na temat obecności w mediach reklamy politycznej odnoszącej się do partii politycznych i innych uczestników kampanii wyborczych oraz sprawozdania z monitoringu. Gromadzi ona również wykazy przychodów i wydatków, dane ofiarodawców, publikuje te dane na portalu internetowym, zleca audyt kampanii wyborczych. Centralna Komisja Wyborcza, uwzględniając głosy wyborców oraz ustalając, czy nie doszło do naruszenia prawa wyborczego, wylicza dla partii politycznym wysokość subwencji z budżetu państwa.

STEFAN J. JAWORSKI

przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia Trybunału
Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Zasady polskiego prawa wyborczego

 Kardynalne, bądź jak inni nazywają fundamentalne, czy też naczelné zasady polskiego prawa wyborczego zostały wysłowione bezpośrednio w konstytucji i mają moc konstytucyjną. W gruncie rzeczy są to standardowe zasady każdego demokratycznego państwa prawa. Do tych zasad zaliczamy zasady powszechności, równości, bezpośredniości, tajności oraz proporcjonalności i większości wyborów. Inne zasady mające rangę ustawową nie zostały bezpośrednio wysłowione, lecz można je wysnuć z przepisów kodeksu wyborczego¹. Do tych ustawowych zasad można niewątpliwie zaliczyć zasady sędziowskiego charakteru polskich organów wyborczych, apolityczności polskiej administracji wyborczej, jawności finansowania kampanii wyborczej, kontroli gospodarki finansowej komitetów wyborczych, obowiązywania ciszy wyborczej, równego dostępu uczestników kampanii do mediów publicznych, ochrony cywilnej uczestników kampanii wyborczej, odpowiedzialności prawno - karnej za naruszenie prawa wyborczego, urzędowego rejestru i spisu wyborów, głosowania osobistego, sądowej kontroli ważności wyborów i referendum oraz niektórych istotnych czynności wyborczych, publicznego ogłaszania wyników wyborów, stałego podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania.

Na czele tych zasad wysuwa się jednak wyraźnie niewysłowiona w konstytucji i kodeksie wyborczym zasada wolnych i uczciwych wyborów we wszystkich wyborach i referendach ogólnokrajowych i lokalnych. Ustawodawca konstytucyjny w preambule konstytucji kładzie

¹ Dalej skrót k. wyb.; jeżeli w tekście zostanie wymieniony przepis bez dalszego oznaczenia, to należy przyjmować, że jest to przepis kodeksu wyborczego.

wyraźnie nacisk na sprawność i rzetelność działania instytucji publicznych. Realizując wolę ustawodawcy konstytucyjnego przepisy kodeksu wyborczego zostały tak skonstruowane aby obywatelom zagwarantować w pełni wolny, powszechny, bez przymusu i nacisku administracyjnego, udział w wyborach, swobodę działania podmiotów wyborczych, przejrzyste i jasne procedury wyborcze, autentyczną swobodę wypowiedzi, równy udział w kampanii wyborczej i kampanii w mediach publicznych, sprawne i rzetelne działanie organów wyborczych, jawne i kontrolowane finansowanie kampanii wyborczej i kampanii w mediach publicznych, ochronę praw cywilnych uczestników wyborów, przejrzyste sposoby liczenia głosów, przydziału mandatów i ich ogłoszenia, prawo wnoszenia protestów przeciwko przepisom i naruszeniom prawa wyborczego oraz sądową kontrolę ważności wyborów². Można zaryzykować twierdzenie, że wszystkie wyżej wyrażone instrumenty prawa wyborczego wypływają z zasady wolnych i uczciwych wyborów.

Kardynalne zasady prawa wyborczego

1. Zasada powszechności wyborów

Zasada określa krąg obywateli, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze do Sejmu, Senatu, do Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP, w wyborach samorządowych oraz referendach ogólnonarodowych i lokalnych. Zasada ta przejawia się jako prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) i jako prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze).

Czynne prawo wyborcze

Art.62 ust.1 konstytucji stanowi, że czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) przysługuje tylko obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat, bez względu na miejsce zamieszkania tj. zamieszkali na terytorium RP, na terenie państw UE i na terenie innych państw na świecie³. Wynika ono z konstytucyjnej zasady suweren-

² zob. podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r. sygn. K 31/06, OTK ZU 2006/10/A poz. 147

³ Zasady nabywania i utraty obywatelstwa polskiego reguluje ustawa z dnia 15 lutego 1962r o obywatelstwie polskim (Dz.U. 2000r., nr 28, poz.353 ze zm.).

ności narodu. Ta zasada oznacza, że władza najwyższa w Rzeczypospolitej przysługuje narodowi, który jest wspólnotą prawną tworzoną przez wszystkich obywateli Rzeczypospolitej: „my Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej” (art.1 i wstęp do konstytucji). Ta władza najwyższa zwana władzą zwierzchnią należy do narodu (art. 4 ust. 1), który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli (art.4 ust.2 konstytucji). Jak już powiedziano, atrybutem przynależności do tej wspólnoty jest obywatelstwo. Prawo wybierania o którym wyżej mowa nie ogranicza się jedynie do prawa głosowania w wyborach lecz polega na uczestnictwie w procesie wyborczym w znacznie szerszym zakresie. Wyborcy dysponującemu czynnym prawem wyborczym przysługuje prawo zakładania komitetów wyborczych wyborców, zgłaszania kandydatów, popierania zgłoszonych kandydatów, pełnienia funkcji pełnomocnika komitetu wyborczego, męża zaufania, członka komisji wyborczej, inicjowania postępowań o ochronę cywilnych praw naruszonych w toku procesu wyborczego, składania protestów wyborczych itp. Należy wyraźnie podkreślić, że prawo wybierania podlega pewnej modyfikacji w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W wyborach do organów samorządu terytorialnego prawo to przysługuje tylko obywatelom polskim stale zamieszkałym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W wyborach do rady gminy prawo to przysługuje także obywatelom Unii Europejskiej nie będącym obywatelami polskimi, którzy stale zamieszkują na terenie gminy. W wyborach do PE prawo to przysługuje także obywatelom Unii nie będącym obywatelami polskimi którzy stale zamieszkują na terytorium RP.

Ukończenie 18 lat, najpóźniej w dniu głosowania, wywołuje automatycznie skutki na gruncie prawa wyborczego. Z ukończeniem tego wieku obywatel jest z urzędu wpisywany do rejestru i spisu wyborców. Natomiast na gruncie prawa cywilnego ukończenie tego wieku oznacza nabycie pełnej zdolności do czynności prawnych. Powiązanie obu wymienionych instytucji występuje tylko w przypadku, gdy dochodzi do ubezwłasnowolnienia obywatela. Pozbawienie prawa wybierania jest kategorią konstytucyjną⁴. Oznacza pozbawienie obywatela zdolności do

⁴ patrz szerzej A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa wybierania* [w]: *Judices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, Warszawa 2007, s 133-144

wybierania, jak też oczywiście bycia wybieranym. Stosownie do art.62 ust.2 konstytucji prawo wybierania nie przysługuje wyraźnie określonym kategoriom obywateli (katalog zamknięty):

a. obywatelom, którzy prawomocnym orzeczeniem sądu (okręgowego) zostali ubezwłasnowolnieni.

Ubezwłasnowolnienie jest instytucją prawa cywilnego, polegającą na całkowitym pozbawieniu osoby, która ukończyła lat 13 zdolności do czynności prawnych, jeśli z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych w szczególności pijaństwa i narkomanii, nie jest w stanie pokierować swoim postępowaniem (art. 13§1 kc). Z powodów wyżej przytoczonych osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo, jeżeli stan jej zdrowia nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, a osobie potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw (art.16 §1 kc). W zakresie pozbawienia praw wyborczych obie kategorie ubezwłasnowolnionych zostały zrównane. Zróżnicowanie tego prawa w zakresie praw wyborczych jest możliwe tylko w drodze wyraźnej dyspozycji ustawodawcy konstytucyjnego. Wypowiadając się w przedmiocie praw wyborczych ubezwłasnowolnionego Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 28/05 stwierdził, że skoro takie osoby z powodu upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą samodzielnie i racjonalnie kierować swoim postępowaniem i decydować o swoich sprawach osobistych, to nie powinny również mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych, dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych. Odebranie osobom ubezwłasnowolnionym wspomnianych praw politycznych nie stanowi niedopuszczalnej dyskryminacji tych osób⁵.

b. obywatelom pozbawionym prawomocnym wyrokiem (karnym) praw publicznych.

Pozbawienie praw publicznych jest środkiem karnym, orzekanym w postępowaniu karnym w przypadku skazania oskarżonego na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popeł-

⁵ Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 sygn. K28/05, OTK ZU 2007, 24/3/A

nione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie (art.39 pkt 1w zw. z art.40 §2 kk). Pozbawienie praw publicznych obejmuje – jak to stanowi wyraźnie art. 40 §1 kk. – między innymi utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organów władzy publicznej. Orzeczenie tego środka powoduje utratę wszystkich praw i godności oraz zdolności ich uzyskania. Pozbawienie praw publicznych orzeka sąd w latach, na okres od 1 roku do lat 10 i obowiązuje od uprawomocnienia wyroku. Okres na który ten środek orzeczono nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwa (art. 43 §2 kk.). Z dyspozycji tego przepisu wynika, że od chwili uprawomocnienia wyroku orzekającego ten środek karny następuje utrata czynnego i biernego prawa wyborczego, a więc prawa wyborcze nie mogą być wykonywane. Odbywanie przez skazanego kary pozbawienia wolności przerywa jedynie bieg okresu utraty prawa a nie pozbawienie tego prawa.

c. pozbawionych praw wyborczych prawomocnym wyrokiem Trybunału Stanu.

Trybunał Stanu jest sądem szczególnym. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu z tytułu naruszenia konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania ponoszą Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów i osoby którym premier powierzył kierowanie ministerstwem, Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie KRRiT oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych (art. 198 konstytucji). Postępowanie przed Trybunałem Stanu zostało uregulowane przez ustawę z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 925 ze zm.). Za popełnienie deliktu konstytucyjnego Trybunał może wymierzyć karę utraty czynnego i biernego prawa wyborczego na okres od 2 do 10 lat (art. 25 ust 1 pkt. 1 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy). Bieg okresu tej kary rozpoczyna się od dnia uprawomocnienia wyroku. Należy dodać, że za czyny popełnione przez wyżej wymienione osoby a stanowiące przestępstwo lub przestępstwo skarbowe Trybunał orzeka także kary i środki karne przewidziane w kodeksie karnym lub kodeksie karnym skarbowym.

Bierne prawo wyborcze

Przyjmuje się zgodnie w doktrynie, że bierne prawo wyborcze obejmuje zarówno uprawnienie do bycia wybranym jak też prawo do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku ważnie przeprowadzonych wyborów. Bierne prawo wyborcze jest zależne od rodzaju wyborów i jest zdeterminowane cenzusem wieku a także miejscem stałego zamieszkania. Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania (to jest czynne prawo wyborcze), który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat (art. 99 konstytucji i 11 § 1 pkt 1 k. wyb.), do Senatu – 30 lat (art. 99 ust. 2 konstytucji, na urząd Prezydenta RP – 35 lat (art. 127 ust. 3 konstytucji), na radnego – 18 lat i na wójta – 25 lat (art. 11 § 1 pkt 5 i 6 k. wyb.). W wyborach do Parlamentu Europejskiego obowiązuje kandydata cenzus co najmniej 5 letniego stałego zamieszkiwania na terytorium RP (art. 11 § 1 pkt. 4 k. wyb.).

Obywatele polscy dysponujący czynnym prawem wyborczym nie posiadają biernego prawa wyborczego do Sejmu jeżeli:

a. zostali skazani przez sąd prawomocnym wyrokiem karnym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 99 ust 3. konstytucji).

Przesłanki o których mowa w tym przepisie muszą być spełnione łącznie a więc skazanie prawomocne na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego. Przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego to wszystkie przestępstwa ścigane z urzędu (art. 9 §1 kpk.) i na wniosek (art. 12 §1 kpk.), a więc nie ścigane z oskarżenia prywatnego (art. 485 i nast. kpk.). Przestępstwa umyślne to wszystkie zbrodnie a także występki z wyjątkiem występków nieumyślnych (art. 8 kk). Skazanie o którym wyżej mowa musi dotyczyć czynu (czynów) umyślnego zagrożonego karą pozbawienia wolności, ścigane-go z oskarżenia publicznego. Dotyczy to także sytuacji wymierzania kary łącznej za zbiegające się przestępstwa oraz łączenia kar (art. 85 i 92 kk.), nie dotyczy zaś zastępczej kary pozbawienia wolności orzekanej na podstawie kodeksu karnego wykonawczego (art. 46 kkw). Wynika z tego, że ustawodawca konstytucyjny nie pozbawia prawa wybieralności następujących kategorii skazanych:

- skazanych prawomocnie za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, na karę grzywny lub karę ograniczenia wolności,
- skazanych prawomocnie za przestępstwa umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego wobec których sąd odstąpił od wymierzenia kary,
- skazanych prawomocnie za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia prywatnego, na karę pozbawienia wolności,
- skazanych prawomocnie na karę pozbawienia wolności, za przestępstwo nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego.

b. zostali skazani w postępowaniu lustracyjnym na utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego i na urząd prezydenta oraz do organów samorządu terytorialnego na okres od 3 do 10 lat, za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego (art. 21a, ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 nr 63, poz. 425 ze zm).

Obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 do dnia 31 lipca 1990 roku mają osoby pełniące funkcje publiczne wymienione w art. 4 ustawy. Oświadczenie lustracyjne składa się w chwili wyrażenia zgody na kandydowanie lub zgody na objęcie lub wykonywanie funkcji publicznej (art. 7 ust 1 i 2 ustawy). Prawomocne skazanie za przestępstwa o których mowa w art. 99 ust 3 konstytucji oraz prawomocne uznanie za kłamcę lustracyjnego skutkuje zakazem zajmowania i ubiegania się o funkcje publiczne w tym posła i senatora. Jeżeli taka osoba ubiega się o mandat posła to właściwa okręgowa komisja wyborcza odmawia rejestracji takiego kandydata, a w przypadku zarejestrowania dokonuje skreślenia jego kandydatury. Wybór takiej osoby na wyżej wymienione funkcje posła powoduje *ex lege* wygaśnięcie tego mandatu.

c. pełnią mandat posła, senatora (art. 102 konstytucji), posła do Parlamentu Europejskiego (art. 33 § 1 kodeksu wyborczego), Prezydenta RP (art. 132 konstytucji), radnego i wójta (art. 370 i 472 w związku z art. 383 § 1 pkt 5 i 6 k. wyb.).

W polskim porządku konstytucyjnym obowiązuje zasada personalnej separacji obu izb parlamentu⁶. Treścią tej zasady jest prawny zakaz możliwości nabywania i pełnienia mandatu przez osobę, która już jest członkiem drugiej izby (innego parlamentu). Zasada separacji obowiązuje również w stosunku do organu samorządu terytorialnego jeżeli kandydat jest radnym jednej z jednostek samorządu terytorialnego lub pełni funkcję wójta. Skutkiem funkcjonowania tej zasady jest wykluczenie dopuszczalności jednoczesnego pełnienia mandatu posła i senatora, a także posła do Parlamentu Europejskiego. Zakaz o którym mowa obowiązuje podczas pełnienia mandatu, czyli po rezygnacji z pełnienia zajmowanego mandatu albo po ukończeniu kadencji nie ma przeszkód do ubiegania się i sprawowania takiego mandatu. Z istoty konstytucyjnej zasady podziału władz (art. 10) jak też wyraźnej dyspozycji art. 132 konstytucji wynika, że Prezydent RP nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej takiej funkcji publicznej.

2. Zasada równości

W doktrynie przyjmuje się, że zasada równości w prawie wyborczym przejawia się w aspekcie formalnym i materialnym. W aspekcie formalnym równość polega na tym, że w tych samych wyborach każdy wyborca ma taką samą liczbę głosów. Każdy wyborca ujęty tylko w jednym spisie wyborców oddaje jeden głos, na jednego z kandydatów umieszczonego na jednej z list w wyborach proporcjonalnych do Sejmu RP, do rad powiatowych i sejmików wojewódzkich, a w wyborach większościowych do Senatu, na Prezydenta RP i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W wyborach większościowych do rad gmin wyborca ma tyle głosów ilu radnych wybiera w danym okręgu. Aspekt materialny tej zasady polega na tym, że prawo wyborcze musi zapewniać taką samą siłę każdego głosu wyborcy (równa „waga głosu”). Realizacji aspektu materialnego służą występujące łącznie dwa zasadnicze instrumenty prawa wyborczego, a mianowicie podział na okręgi wyborcze i jednolita norma przedstawicielstwa. W wyborach do Sejmu kraj dzieli się na 41 wielomandatowych okręgów wyborczych, w których wybiera się od 7 do 20 posłów. Podział kraju na

⁶ (por. L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz, rozdz. IV, Sejm i Senat, art. 102*, Warszawa 2001 s 1)

okręgi wyborcze przeprowadzono w drodze ustawowej, przy zastosowaniu jednolitej normy przedstawicielstwa w taki sposób, że aby zachować optymalną proporcję pomiędzy liczbą mandatów a liczbą mieszkańców okręgu i przy zachowaniu zasady, że okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego część (art. 201 k.wyb.). Jednolitą normę przedstawicielską oblicza się w ten sposób, że liczbę mieszkańców Polski dzieli się przez liczbę posłów wybieranych do Sejmu ($38.257.000 : 460 = 83167$). Norma ta w tej chwili wynosi 83167. Podział jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze musi także uwzględniać jednolitą normę przedstawicielską. W gminie tę normę oblicza się poprzez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady (art. 419 § 2 k. wyb.). Wydzielenie okręgów wyborczych w sposób nieodpowiadający tym zasadom stanowiłoby zdeformowanie zasady równości (por. wyrok TK sygn. k31/06). Kodeks wyborczy przewiduje czynnik korygujący równą „wagę głosu”, wprowadzając tzw. klauzulę zaporową, polegającą na wyłączeniu z podziału mandatów tych komitetów wyborczych, których listy w skali kraju nie otrzymały co najmniej 5% ważnych głosów, bądź 8% w przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych (art. 196 §1 i 2 kw). Klauzula 5% obowiązuje w wyborach do rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Głosy oddane na takie listy nie uczestniczą w podziale mandatów a więc faktycznie „przepadają”. Ich siła – po przeprowadzeniu wyborów – okazuje się niższa niż tych głosów które doprowadziły do uzyskania mandatów. Na zasadę równości można spojrzeć jeszcze z innej strony, jako na równe traktowanie przez procedury wyborcze wszystkich kandydatów komitetów wyborczych, jako równość szans w wyborach.

3. Zasada bezpośredniości wyborów

Zasada bezpośredniości wyborów przejawia się w polskim systemie wyborczym w taki sposób, że wyborca w wyborach jednostopniowych wybiera bezpośrednio swojego przedstawiciela do władz państwowych i samorządowych. Wyborca głosuje bezpośrednio na swojego mandatarusza bez udziału w procesie wybierania jakichś ciał pośrednich na przykład zgromadzenia elektorów. Każdy wyborca głosuje na jednego kandydata umieszczonego na jednej z okręgowych list wyborczych. W wyborach do Sejmu, Senatu, do rad gmin, do rad powiatowych i sejmiki-

ków wojewódzkich przydział mandatów następuje bezpośrednio w okręgu wyborczym. Bezpośredni związek z zasadą bezpośredniości wyborów ma zasada głosowania osobistego czyli osobistej realizacji przez wyborcę prawa do głosowania w lokalu wyborczym. Kodeks wyborczy przewiduje odstępstwa od zasady głosowania osobistego a mianowicie głosowanie przez pełnomocnika i głosowanie korespondencyjne. Głosowanie przez pełnomocnika polega na głosowaniu w lokalu wyborczym pełnomocnika mocodawcy, który realizuje wolę mocodawcy, oddając głos na wskazanego przez niego kandydata. Głosowanie korespondencyjne jest odmianą głosowania osobistego gdyż wyborca wprawdzie głosuje osobiście lecz jego głos do lokalu wyborczego przynosi operator pocztowy. W Polsce z tego typu głosowania mogą korzystać wyborcy zamieszkali i głosujący za granicą a w kraju wyborcy niepełnosprawni i osoby po ukończeniu 75 roku życia. W obu wyżej wymienionych przypadkach zachodzi jednakże ryzyko niezrealizowania woli wyborcy. W pierwszym przypadku, gdy pełnomocnik zagłosuje inaczej niż chciał mocodawca, zaś w drugim przypadku gdy operator pocztowy nie doręczy przesyłki (pakietu wyborczego), bądź doręczy ją dopiero po zakończeniu głosowania.

4. Zasada tajności

Zasadę tajności głosowania należy rozważyć w dwóch aspektach. Po pierwsze jako nakaz zorganizowania głosowania w taki sposób aby nikt aż do czasu zakończenia głosowania nie mógł zapoznać się z treścią oddanych głosów. Po drugie zaś jako nakaz zabezpieczenia tajności wyboru indywidualnego wyborcy. Zasada służy zabezpieczeniu wolności podejmowania przez wyborcę decyzji wyborczych i tajności podejmowania przez niego takich decyzji oraz zaznaczenia tej decyzji na karcie do głosowania. Zasada przeciwdziała też ujawnieniu zindywidualizowanych aktów wyborczych czyli faktów „kto jak głosował”. Realizacja tej zasady w procesie głosowania polega na wprowadzeniu do tego procesu różnorodnych mechanizmów zabezpieczających tajność głosowania. Te mechanizmy tworzą: prawidłowe urządzenie lokalu wyborczego i komunikacja wewnątrz lokalu uniemożliwiająca osobom obecnym w lokalu ustalenie „kto jak głosował”, proporcjonalna do liczby wyborców w

obwodzie liczba miejsc zapewniających tajność głosowania (parawany, kotary, przepierzenia, pulpity), obowiązek wrzucania karty do urny wyborczej w taki sposób aby nie było widoczne zaznaczenie wyboru, wykonanie urny z materiałów nieprzezroczystych, zakaz otwierania urny przed zakończeniem głosowania, zakaz identyfikacji kart wyborczych (kto jak głosował) w toku liczenia głosów po zakończeniu głosowania. Podkreślić należy, że zabezpieczenie tajności głosowania jest obowiązkiem organów państwa, w tym organów wyborczych. Tajność głosowania podlega ochronie prawno karnej (art. 251 kk). Głosowanie w takich warunkach jest konstytucyjnym prawem wyborcy. Wyborca zatem korzystając z konstytucyjnej wolności wybierania ma obowiązek korzystania z urządzeń lokalu wyborczego zapewniających tajność głosowania. Taki wyborca musi być świadomy tego, że jawne czy nawet manifestacyjne głosowanie może być odczytane jako naruszenie ciszy wyborczej, skutkujące odpowiedzialnością karną. Dlatego członkowie komisji powinni zwracać wyborcom uwagę na przestrzeganie tego obowiązku⁷.

5. Zasada wyborów proporcjonalnych

W Polsce system wyborów proporcjonalnych ma zastosowanie do wyborów parlamentarnych i innych ciał przedstawicielskich (rady, sejmiki). Zasada zwana też systemem proporcjonalnym jest przeciwstawieniem o wiele starszego systemu większościowego. W systemie większościowym wygrywa wybory ten kto uzyskał największą (zwykłą) liczbę głosów. Zadaniem systemu proporcjonalnego jest zapewnienie pełnej reprezentacji parlamentarnej rzeczywistym nastrojom (podziałom) politycznym społeczeństwa, czyli odzwierciedlenia jego demokratycznego pluralizmu. System proporcjonalny polega na odpowiednim stosunkowym (proporcjonalnym) sposobie przeliczenia liczby głosów oddanych na poszczególne (z reguły okręgowe) listy wyborcze komitetów wyborczych, na liczbę uzyskanych mandatów. Tymczasem w wyborach

⁷ zob. *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, opracowany przez Komisję Europejską i zatwierdzony w 2003 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Europy; W. Koziulewicz, *Prawno karna ochrona tajemnicy głosowania [w]: J. Skupiński (red), Reforma prawa karnego – propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej – Michalskiej*, Warszawa 2008 s 111-118

większościowych „głosy przegrane” nie mają żadnej reprezentacji. Celem zapobieżenia nadmiernemu rozbić politycznemu w parlamencie i trudnościom w sformowaniu stabilnego rządu stosuje się klauzule zaporowe. W podziale mandatów uczestniczą te komitety które uzyskują w skali kraju co najmniej kilka procent ważnych głosów (w Polsce 5%). Z obowiązku spełnienia tego warunku są zwolnione komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych, jeżeli złożą PKW stosowne oświadczenie w tej sprawie (art. 197 k. wyb.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego to uprawnienie przysługuje tylko komitetom wyborczym zorganizowanej mniejszości narodowej, stanowiącej zbiorowość jednorodną etnicznie⁸. Ponadto stosuje się matematyczne metody przydziału mandatów sprzyjające większym ugrupowaniom. W Polsce system proporcjonalny do Sejmu ma rangę konstytucyjną (art. 96 ust. 2). Jest wiele metod przydziału mandatów. Do najczęściej spotykanych na świecie należą: metoda stałego dzielnika wyborczego, metoda ilorazu zmiennego Hare’a, metoda ilorazu Hagenbacha – Bischoffa, metoda D’Hondta (podziału uzyskanych głosów przez kolejne liczby naturalne), metoda Sainte Lague’a (podziału uzyskanych głosów przez kolejne liczby nieparzyste) i metoda Hare – Niemeyera (metoda największej reszty)⁹. W Polsce po przemianach ustrojowych 1989/1990, w pierwszych w pełni demokratycznych wyborach przeprowadzanych w dniu 27 października 1991 r. (na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 roku – ordynacja wyborcza do Sejmu) zastosowano „czysty” system proporcjonalny, którego zadaniem było ustalenie rzeczywistego poparcia społecznego dla ugrupowań politycznych które masowo wyłoniły się na scenie politycznej. Konsekwencją zastosowania tego systemu było uczestniczenie w podziale mandatów 21 komitetów ogólnokrajowych i 8 komitetów lokalnych. Rozbicie polityczne Sejmu wyłonionego w tych wyborach i trudności z tworzeniem rządu skłoniło parlament do wprowadzenia w kolejnych wyborach klauzuli zaporowej. Od wyborów z 19 września 1993 roku obowiązuje 5% klauzla zaporowa a dla komitetów koalicyjnych 8%. W podziale mandatów stosuje się metodę d’Hondta. Kodeks wyborczy potwierdza tę zasadę (art. 196 i 232, art. 335 i 356, art. 416 § 1 i 459 § 1 w związku z art. 444 k. wyb.). Metoda d’Hond-

⁸ Uchwała TK z 30 kwietnia 1997 roku sygn. W 1/97, OTK 1997, poz. 64 s 751

⁹ zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998 r. s 347-360.

ta (Victora d’Hondta) polega na dzieleniu liczby głosów, które otrzymały poszczególne listy okręgowe komitetów wyborczych przez kolejne liczby naturalne 1,2,3,4,5,6,7 i dalsze kolejne aż do liczby odpowiadającej liczbie mandatów w danym okręgu wyborczym (np. w okręgu Warszawa I ta liczba wynosi 20). Uzyskane w wyniku tej operacji ilorazy (dzielniki) podlegają uszeregowaniu od najwyższego (największa liczba) do najniższego (najmniejsza liczba). Mandaty przypadają tym listom, które kolejno mają najwyższe ilorazy, aż do wyczerpania liczby mandatów w okręgu. Po dokonaniu tej operacji dokonuje się przydziału mandatów poszczególnym kandydatom w obrębie list, które uzyskały mandaty. Mandaty uzyskują ci kandydaci, którzy w obrębie listy uzyskali kolejno największą liczbę głosów.

6. Zasada wyborów większościowych

W polskim systemie wyborczym zasada (system) wyborów większościowych przejawia się w postaci większości bezwzględnej, bądź większości zwykłej. Wymóg większości bezwzględnej występuje w pierwszym głosowaniu (I tura) w wyborach na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 4 konstytucji) i w wyborach na wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 473 § 1 k. wyb.). Za wybranego w tym systemie uważa się tego kandydata, który otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów. System większości zwykłej ma zastosowanie w wyborach do Senatu (art. 273 § 1 k. wyb.) i w wyborach większościowych do rad gmin, w gminach nie będących miastami na prawach powiatu (art. 415 k. wyb.) oraz w głosowaniu ponownym (II tura) w wyborach na Prezydenta RP (art. 127 ust. 5 i 6 konstytucji) i w wyborach na wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 473 § 2 – 5 k. wyb.). Za wybranego w takich wyborach uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów.

Ustawowe zasady prawa wyborczego

1. Zasada sędziowskiego charakteru polskich organów wyborczych

Swoistą cechą polskiego systemu wyborczego jest sędziowski charakter organów wyborczych¹⁰. Pojęcie organów wyborczych można

¹⁰ Por. F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych [w]: Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, pod. red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s 33-53

różnie pojmować. Termin „organy wyborcze” w znaczeniu podmiotowo – przedmiotowym rozumem jako organy państwowe i społeczne utworzone w celu organizowania, przeprowadzania i ustalania wyników wyborów. Trzonem tego systemu są państwowe organy wyborcze o charakterze merytorycznym i pomocniczym. Do tych pierwszych należy zaliczyć Państwową Komisję Wyborczą (dalej zwaną PKW), okręgowe komisje wyborcze i rejonowe komisje wyborcze, do tych drugich – Szefa Krajowego Biura Wyborczego, zespoły i delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Zasada sędziowskiego charakteru organów wyborczych odnosi się oczywiście do tych pierwszych organów. Państwowa Komisja Wyborcza jako stały najwyższy organ wyborczy (art. 157 § 1 kodeksu wyborczego) i jej pełnomocnicy w terenie – komisarze wyborczy (art. 166 § 1) składają się wyłącznie z sędziów. PKW składa się z 9 sędziów, reprezentujących TK, SN, NSA (po trzech) wskazanych przez prezesów tych najwyższych sądów i powoływanych do składu PKW przez Prezydenta Rzeczypospolitej na czas nieokreślony (art. 157 § 2-4). Przewodniczący komisji i dwaj zastępcy przewodniczącego są wybierani autonomicznie przez komisję spośród swojego grona (art. 157 § 5). Sposób powoływania członków PKW i wyraźnie określone w ustawie zasady wygaśnięcia tego mandatu (art. 158 § 1) czynią PKW organem stabilnym i niezależnym od zmieniających się konstelacji władz państwowych¹¹. Komisarze wyborczy są powoływani przez PKW na 5 letnią, powtarzalną kadencję, na wniosek Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów wszystkich rodzajów sądów. W skład okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, powoływanych do przeprowadzania wyborów i referendum ogólnokrajowych, wchodzi tylko sędziowie (w liczbie od 5 do 11), powoływani przez PKW na wniosek Ministra Sprawiedliwości (art. 170 § 2 i 174 § 1). Komisarz wyborczy jest z urzędu przewodniczącym właściwej okręgowej komisji wyborczej (art. 170 § 1). W przyszłości należy dążyć do zmiany procedury inicjowania procesu powoływania komisarzy wyborczych oraz członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych poprzez powierzenie tej inicjatywy Krajowej Radzie

¹¹ S. J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa* [w]: *Iudices... s 83,84*

Sądownictwa, bądź prezesom właściwych sądów¹². Do przeprowadzania wyborów samorządowych powołuje się terytorialne komisje wyborcze. W skład wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wchodzi z urzędu, jako przewodniczący komisji, sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego (art. 178 § 6). Gwarantowana konstytucyjnie niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1 konstytucji) oraz ustawowa zasada pełnienia przez sędziego funkcji w organach wyborczych niezależnie od codziennych obowiązków służbowych sędziego wzmacniają pozycję organów wyborczych i czynią je organami autentycznie niezależnymi od różnego rodzaju upolitycznionych organów władzy państwowej i samorządowej.

Natomiast cechą charakterystyczną obwodowych komisji wyborczych, przeprowadzających głosowanie w obwodzie jest ich społeczny i polityczny charakter.

2. Zasada apolityczności polskiej administracji wyborczej

Termin „administracja wyborcza” w znaczeniu podmiotowo-przedmiotowym rozumem jako zespół stałych organów wyborczych, wykonujących wyspecjalizowaną działalność z zakresu prawa wyborczego¹³. Takie rozumienie tego terminu obejmuje działalność Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, Szefa Krajowego Biura Wyborczego, zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Apolityczność sędziów jest zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym. Art. 178 konstytucji stanowi, że sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej, nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

¹² Oznacza to odstąpienie od inicjowania tej procedury przez organ administracji rządowej odpowiedzialny za sprawy sprawiedliwości.

¹³ A. Sokala za administrację wyborczą uważa organy wyborcze wraz z wyborczym aparatem pomocniczym: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s 14; K. W. Czaplicki za administrację wyborczą uważa stały, zawodowy personel zatrudniony w służbach wyborczych podporządkowanych organom wyborczym i wykonującym przypisane zadania wyborcze: K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego* [w]: *Demokratyczne prawo wyborcze...*, s 85

Apolityczność Szefa KBW i pracowników KBW została zagwarantowana na poziomie ustawowym. Szef i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej (art. 188 § 5 k. wyb.).

3. Zasada sądowej kontroli ważności wyborów oraz niektórych istotnych czynności wyborczych

Ważność wszystkich wyborów ogólnokrajowych (Sejm, Senat i Parlament Europejski – art. 101 ust. 1, na urząd Prezydenta RP - 129 ust. 1 konstytucji) oraz referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 4 konstytucji) stwierdza z urzędu Sąd Najwyższy w składzie pełnej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Sąd Najwyższy podejmuje uchwały w przedmiocie ważności wyborów i referendów na podstawie sprawozdania PKW oraz opinii wydanych w składach 3 osobowych, po rozpoznaniu protestów wyborczych (art. 244 § 1 k. wyb.). Ważność wszystkich wyborów i referendów lokalnych (samorządowych) stwierdza właściwy sąd okręgowy, ale tylko w przypadku wniesienia protestu (art. 392 i 393 oraz art. 66 ustawy o referendum lokalnym¹⁴). Kodeks wyborczy przewiduje zaskarżenie do sądu między innymi następujących czynności wyborczych: skarga do sądu rejonowego na decyzję o skreśleniu z rejestru lub spisu wyborców, bądź nieuwzględnienia reklamacji dotyczącej nieprawidłowości w tych dokumentach wyborczych (art. 22 § 5 i 37 § 2), skarga do Sądu Najwyższego na postanowienie PKW od odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205 § 1 i art. 404 § 1), skarga do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 145 § 1) i odwołanie do sądu okręgowego od postanowienia komisarza wyborczego o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 145 § 5), prawo odwołania do Sądu Najwyższego od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła i posła do PE (art. 250 § 1 i art. 367 § 1) oraz od postanowienia Marszałka Senatu o wygaśnięciu mandatu senatora (art. 282 § 1). Od uchwały rady lub postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego

¹⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. nr 88 poz. 985 ze zm.)

albo wójta, burmistrza, prezydenta miasta przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 384 § 1 i 493 § 1 k. wyb.).

4. Zasada urzędowego rejestru i spisu wyborców

Gmina prowadzi stały rejestr wyborców jako zadanie zlecone (art. 18 § 11 k. wyb.). Stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Rejestr wyborców potwierdza czynne i bierne prawo wyborcze (art. 18 § 2 i 5). Prawo przewiduje możliwość dopisania się do rejestru na wnioski wyborcy, jak też skreślenia z rejestru w przypadkach wyraźnie w kodeksie uregulowanych (art. 21 § 1). Kodeks przyznaje wyborcom prawo wnoszenia do wójta, burmistrza, prezydenta miasta reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców oraz prawo do skargi do właściwego sądu rejonowego na decyzje nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie z rejestru (art. 22 § 5). Na podstawie rejestru wyborców gmina sporządza i aktualizuje spis wyborców dla każdego zarządnego wyborów i dla każdego obwodu głosowania. Wyborca może być wpisany tylko do jednego rejestru wyborców (art. 18 § 3) i tylko do jednego spisu wyborców (art. 26 § 2). Podobnie jak w przypadku rejestru przysługuje wyborcy prawo reklamacji i skargi do sądu na nieprawidłowości w spisie (art. 37). Wyborca niepełnosprawny ma prawo wnosić o dopisanie go do wybranego obwodu głosowania w danej gminie, gdzie znajdują się lokale przystosowane dla osób niepełnosprawnych (art. 27 § 1). W wyborach ogólnokrajowych, wyborca który przed dniem wyborów i po sporządzeniu spisu wyborców zmienia miejsce pobytu, może głosować na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania (art. 32 § 1).

5. Zasada podziału gminy na stałe obwody głosowania

Obwody głosowania tworzy się w celach przeprowadzania głosowania w wyborach i referendach ogólnokrajowych oraz w wyborach i referendach lokalnych. Kodeks przewiduje dwa rodzaje obwodów głosowania: stałe i odrębne (art. 12 § 1). Tworzenie stałych obwodów głosowania jest obligatoryjne. Na terenie kraju tworzy je rada gminy na wniosek organu wykonawczego gminy (art. 12 § 2). Za granicą tworzy

się obwody głosowania tylko w wyborach ogólnokrajowych. Obwody tworzy Minister Spraw Zagranicznych, po zasięgnięciu opinii PKW (art. 14 § 1). Obwód głosowania to obszar stanowiący właściwość obwodowej komisji wyborczej, zamieszkały przez 500-3000 mieszkańców, a za granicą co najmniej 15 wyborców. Stałość obwodu głosowania ułatwia wyborcom udział w głosowaniu, gdyż z reguły dotyczy tego samego obszaru i siedziby lokalu obwodowej komisji wyborczej¹⁵. W wyborach i referendum ogólnonarodowych można fakultatywnie tworzyć odrębne obwody głosowania w zakładach opieki zdrowotnej, w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zamkniętych tych jednostek, domach studenckich i na polskich statkach jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców (art. 12 § 4 i 15 § 1). Kodeks dopuszcza wyjątkowo zmiany w podziale na stałe obwody głosowania, gdy konieczność taka wynika ze zmian granic gminy, zmiany liczby mieszkańców gminy lub w obwodzie głosowania. Zmiany takie przeprowadza się najpóźniej w 45 dniu przed dniem wyborów (art. 13 § 1 i 2).

6. Zasada stabilności podziału okręgów wyborczych

Okręg wyborczy to wyodrębniony obszar gminy, powiatu, województwa lub kraju, w którym wybiera się określoną liczbę mandatariuszy. Kodeks określa ściśle zasady – z uwzględnieniem jednolitej normy przedstawicielstwa – tworzenia okręgów wyborczych we wszystkich rodzajach wyborów oraz przesłanki zmian w podziale na okręgi wyborcze. Podział kraju na okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu (41 okręgów), Senatu (100 okręgów), i wyborach do PE (13 okręgów) jest stabilny. W wyborach na urząd Prezydenta okręgiem jest cały kraj. Podział został dokonany przez Sejm ustawą z dnia 5 stycznia 2011 Kodeks wyborczy, a granice tych okręgów oraz siedziby okręgowych komisji wyborczych zostały określone w załącznikach do kodeksu. Zmiany w tym podziale mogą być przeprowadzone wyjątkowo i tylko w drodze ustawy, z uwzględnieniem zasad określonych w kodeksie wyborczym. Zmiany w sprawie granic okręgów wyborczych i liczby posłów wybieranych w

¹⁵ Por. A. Kisielewicz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s 102

okręgach dokonuje Sejm na wniosek PKW, jeżeli taka konieczność wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa (np. likwidacji lub zmian granic powiatu, likwidacji bądź połączenia gmin) lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub kraju. Sejm może dokonać zmian z powodu zaistnienia takich przyczyn nie później niż na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu (art. 203 § 1 i 3). W razie skrócenia kadencji Sejmu dokonywanie zmian w podziale na okręgi jest zakazane (art. 203 § 5). Celem zapobieżenia manipulowania granicami powiatu, kodeks zabrania rządowi dokonywania zmian granic powiatu, pociągających za sobą zmiany granic okręgów wyborczych w okresie 12 miesięcy, poprzedzających upływ kadencji Sejmu, jak też w okresie od dnia zarządzenia wyborów w razie skrócenia kadencji Sejmu do dnia stwierdzenia ważności wyborów (art. 203 § 2)¹⁶.

Podział gminy na okręgi wyborcze jest stały a zmiany mogą być prowadzone wyjątkowo na zasadach ściśle określonych w kodeksie wyborczym (art. 419).

7. Zasada jawności finansowania kampanii wyborczej

Zasada jawności finansowania kampanii wyborczej została wyrażona bezpośrednio w kodeksie wyborczym (art. 125). Zasada polega na tym, że znane są oficjalnie i podawane do wiadomości publicznej informacje o źródłach i sposobach finansowania przez poszczególne komitety wyborcze kampanii wyborczej. Zabezpieczeniem funkcjonowania tej zasady są dalsze dyspozycje ustawodawcy a mianowicie, że gospodarkę finansową komitetu prowadzi i za nią odpowiada pełnomocnik finansowy (art. 127 § 1), że wydatki ponoszone przez komitety wyborcze są pokrywane z ich źródeł własnych (art. 126), że środki finansowe komitetu partii politycznej i koalicyjnego komitetu wyborczego mogą pochodzić tylko z ich

¹⁶ Por. S. Gebethner rozważając problem nadrzędności stabilności granic nad nakazem przestrzegania normy przedstawicielstwa opowiada się za rozluźnieniem procedury zmian granic okręgów wyborczych: S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s 212-214

funduszy wyborczych (art. 132 § 1 i 2) a środki komitetu wyborczego organizacji i wyborców mogą pochodzić tylko z wpłat obywateli polskich mających stałe zamieszkanie w kraju (art. 132 § 3), zaś wykaz tych wpłat udostępnia się do wglądu na wniosek zainteresowanych, że środki finansowe są gromadzone na jednym rachunku bankowym (art. 134) i mogą być wpłacane tylko czekiem, przekazem lub kartą płatniczą (art. 134 § 5), że terminy pozyskiwania i wydatkowania środków oraz limity i cele tych wydatków (tylko na cele wyborcze) są wyraźnie określone w ustawie (art. 129 § 1, 2 i 3), że sprawozdania finansowe komitetów wyborczych PKW ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej i w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 143 § 2), a w terminie 30 dni od ogłoszenia partii polityczne, komitety wyborcze, stowarzyszenia i fundacje mogą zgłaszać zastrzeżenia do tych sprawozdań (art. 144 § 7)¹⁷. PKW podaje do wiadomości publicznej informację o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych (art. 146). Zasada jest zabezpieczona odpowiedzialnością majątkową za zobowiązania finansowe komitetu (art. 130) oraz odpowiedzialnością karną (art. 503, 504, 505, 506, 507, 509, i 510 kodeksu wyborczego).

8. Zasada kontroli gospodarki finansowej komitetów wyborczych

Zasada polega na poddaniu gospodarki finansowej komitetu wyborczego prowadzonej w okresie kampanii wyborczej kontroli właściwego organu wyborczego (PKW, komisarz wyborczy)¹⁸. Zasada ma związek z zasadą jawności finansowania kampanii wyborczej. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego jest zobowiązany pod groźbą kary, w terminie 3 miesiące od dnia wyborów do przedłożenia właściwemu organowi wyborczemu sprawozdania finansowego wraz z załącznikami o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu (art. 142 § 1). Jeżeli sprawozdanie przedkłada się PKW to do niego należy dołączyć opinię wraz z raportem rewidenta powołanego przez PKW (art.

¹⁷ Patrz szerzej K. W. Czaplicki, *Samorządowe...* op. cit. s 262 i następne.

¹⁸ Organ właściwy to organ wyborczy (PKW, komisarz wyborczy), który przyjął za wiadomienie o utworzeniu danego komitetu wyborczego (art. 97 § 1 i 142 § 1)

142 § 2). Organ kontrolujący przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń, jeżeli gospodarka finansowa była zgodna z kodeksem. Może też przyjąć sprawozdanie wskazując na uchybienia, które nie wpływały na legalność operacji finansowych. W przypadku gdy gospodarka finansowa była prowadzona wbrew zakazom ustawowym to sprawozdanie podlega odrzuceniu (art. 144 § 1 pkt. a-e). Najdotkliwsze skutki odrzucenia sprawozdania dotyczą komitetów wyborczych które nabyły uprawnienia do dotacji i subwencji. Uprawnienia do tych środków z budżetu państwa ulegają pomniejszeniu o kwotę stanowiącą równowartość 3 krotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów kodeksu wyborczego (art. 148 § 1 i 2). W razie niezłożenia w terminie sprawozdania finansowego, właściwy komitet wyborczy traci całkowicie prawo do dotacji lub subwencji (art. 147 § 1).

9. Zasada równego dostępu do mediów publicznych

Kodeks wyborczy gwarantuje wszystkim komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani w wyborach, prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, na koszt tych nadawców w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej (art. 117 § 1), jak też prawo do udziału w debatach organizowanych przez telewizję publiczną (art. 120 § 1). Według definicji ustawowej „nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych” to zarówno rejestrowanie jak też emisja wystąpień przedstawicieli komitetów wyborczych bądź kandydatów, jak też rejestrowanie i emisja audycji wyborczych przygotowanych przez komitety wyborcze (art. 117 § 2). Czas antenowy przysługujący jednemu komitetowi wyborczemu nie może być odstąpiony innemu komitetowi, a audycje wyborcze jednego komitetu wyborczego nie mogą zawierać treści stanowiących agitację wyborczą na rzecz innego komitetu lub jego kandydatów (art. 117 § 4 i 5).

10. Zasada obowiązywania ciszy wyborczej

W dniu głosowania oraz na 24 godziny przed dniem głosowania obowiązuje „cisza wyborcza”, czyli całkowity zakaz prowadzenia agitacji

wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych. Złamanie tego zakazu podlega karze za wykroczenie (art. 498). Zakazane jest także prowadzenie agitacji wyborczej w lokalu wyborczym oraz w budynku w którym ten lokal się znajduje (art. 107 § 1 i 2).

11. Zasada cywilnej ochrony uczestników kampanii wyborczej

Każdy kandydat lub pełnomocnik komitetu wyborczego, jeżeli uzna, że materiały wyborcze innego uczestnika kampanii (plakaty, ulotki, hasła) a także wypowiedzi lub inne formy agitacji zawierają informacje nieprawdziwe to ma prawo domagać się przed właściwym sądem okręgowym wydania orzeczenia (art. 111 § 1): zakazu rozpowszechniania takich informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje, nakazania sprostowania takich informacji, nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone i nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100000 zł na rzecz organizacji pożytku publicznego. Postępowanie sądowe toczy się w szybkim trybie wyborczym, a orzeczenie sądu podlega niezwłocznemu wykonaniu (art. 115 § 4 i 5).

12. Zasada odpowiedzialności karnej za naruszenia prawa wyborczego

Polski ustawodawca kryminalizuje działania lub zaniechania godzące w zasady prawa wyborczego, jak też wymusza pod groźbą kary realizację różnorodnych obowiązków sformułowanych w kodeksie wyborczym. Ochrona prawno – karna prawa wyborczego została uregulowana zarówno w kodeksie karnym jak też w kodeksie wyborczym. Większość czynów zabronionych karą jest przestępstwami a pozostałe wykroczeniami (patrz. rozdział XXXI kodeksu karnego i dział IX kodeksu wyborczego).

13. Zasada publicznego ogłaszania wyników wyborów

Każda komisja wyborcza (państwowa, okręgowa, rejonowa, terytorialna i obwodowa)¹⁹ jest zobowiązana – po ustaleniu wyników głosowania i wyników wyborów – do niezwłocznego podania wyników wyborów do wiadomości publicznej w sposób określony przepisami kodeksu wyborczego. Obwodowa komisja wyborcza podaje do wiadomości publicznej wyniki głosowania w obwodzie poprzez umieszczenie kopii protokołu głosowania w obwodzie, w lokalu wyborczym w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców (art. 77).

14. Zasada głosowania osobistego

W polskim systemie wyborczym obowiązuje zasada głosowania osobistego wyborcy w lokalu wyborczym (art. 38). Wyborca niepełnosprawny może głosować przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a (art. 40a § 1), jak też korzystać w głosowaniu z pomocy technicznej innej osoby niebędącej mężem zaufania albo członkiem obwodowej komisji wyborczej (art. 53). Kodeks za głosowanie osobiste nakazuje traktować także głosowanie korespondencyjne (art. 38 § 2).

Kolejność przedstawionych wyżej zasad nie oznacza ich hierarchizacji. Ich znaczenie w polskim porządku wyborczym jest niekwestionowane. Nie można wykluczyć, że w toku wdrażania w kolejnych wyborach dalszych postanowień kodeksu wyborczego dojdzie do wykrystalizowania się dalszych zasad prawa wyborczego.

¹⁹ Odpowiednio art. 160 § 1 pkt. 7, art. 172 § 1 pkt. 4, art. 175 § 1 pkt. 5, art. 180 § 1 pkt. 5 i art. 185 pkt. 3 kodeksu wyborczego.

LINA PETRONIENĖ

kierownik Działu

Kontroli Finansowej Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych
Centralnej Komisji Wyborczej

Kontrola finansowania partii politycznych na Litwie

Kontrola finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych jest stosunkowo nowym zadaniem Centralnej Komisji Wyborczej. Oczywiście, podstawowym zadaniem Komisji jest organizowanie wyborów. Doświadczenie praktyczne jednak wskazuje, że okres, w którym przeprowadza się kontrolę finansową kampanii wyborczych, jest dłuższy niż okres, w którym organizuje się wybory. Pierwszym krokiem po ogłoszeniu daty wyborów jest rejestracja uczestników kampanii wyborczej, uprawnienie się wymogów rozpowszechniania reklam wyborczych itp. Po zakończeniu prac organizacyjnych związanych z wyborami (około miesiąc po wyborach), kontrola finansowania kampanii wyborczej wciąż trwa (mniej więcej 4 i więcej miesięcy po wyborach).

Partie polityczne, dążąc do reprezentowania jak największej grupy wyborców, a tym samym do uczestnictwa w rządzeniu krajem albo gminami, starają się szerzyć swoje idee wśród jak największego kręgu ludzi. Mimo że swobodę dostępu do informacji gwarantuje Konstytucja, to kanały przekazywania informacji kosztują, i to kosztują немало. Dlatego nie wystarczy mieć dobrą ideę, by stała się ona powszechnie znana. Nie byłoby też zresztą dobrze, gdyby o rozpowszechnieniu idei decydowały wyłącznie zasoby finansowe. W celu zachowania równowagi między wpływem finansów a wpływem idei na proces informowania wyborców oraz w celu zapewnienia podmiotom politycznym równych szans wprowadzono ograniczenia dotyczące źródeł finansowania, dozwolonych wydatków, sposobów i form rozpowszechniania informacji.

Podstawowe elementy kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych:

- określone legalne źródła finansowania (tu m.in. subwencja z budżetu państwa),
- określone dozwolone wydatki związane z prowadzeniem kampanii wyborczej i ich limity,
- określone warunki rozpowszechniania reklamy wyborczej (jednakowe cenniki dla wszystkich uczestników kampanii wyborczej, znakowanie reklamy wyborczej, dozwolone formy reklamy wyborczej),
- regulacje dotyczące rozliczeń z finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, ich jawność (przedstawianie sprawozdań finansowych Centralnej Komisji Wyborczej, ich publikowanie, weryfikacja),
- kontrolę finansową sprawuje Centralna Komisja Wyborcza i inne instytucje,
- wykorzystanie technologii informacyjnych w procesie sprawowania kontroli.

Na Litwie kwestie finansowania oraz kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych reguluje specjalna, uchwalona w 2004 r. ustawa o takiej właśnie nazwie – Ustawa o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych. Tuż po uchwaleniu tej ustawy, już w 2005 r. zaczęto opracowywać poprawki do niej i w 2010 r. przyjęto nową redakcję tej ustawy. Ustawa została po raz kolejny zmieniona pod koniec 2011 r.

Ustawa w sposób odrębny reguluje finansowanie partii politycznych i finansowanie kampanii wyborczych. Jest tak po części dlatego, że na Litwie ma zastosowanie mieszany system wyborczy: w wyborach uczestniczą nie tylko partie polityczne, ale również zgłaszani przez nie kandydaci oraz kandydaci niezależni. Podobnie grupę inicjującą przeprowadzenie referendum tworzy co najmniej 15 obywateli, którzy niekoniecznie muszą być członkami którejś partii. Zatem w kampaniach wyborczych mogą uczestniczyć nie tylko partie polityczne, ale również osoby z nimi niezwiązane. Z tego względu nie można stawiać znaku równości między kampanią wyborczą i działalnością partii politycznych. Trzeba przyznać, że w ustawie więcej uwagi poświęcono właśnie regulacjom związanym z

finansowaniem kampanii wyborczych, na co pewien wpływ ma fakt, że kandydowanie w wyborach jest praktycznie podstawową działalnością partii politycznych, ponieważ jest to sposób osiągnięcia celu partii politycznej, tj. sposób uzyskania wpływu na rząd państwa.

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH I KAMPANII WYBORCZYCH

Źródła finansowania partii politycznych:

1. finansowanie przez członków partii politycznej (składki członkowskie),
2. subwencje z budżetu państwa,
3. środki finansowe z określonej w ustawie dozwolonej działalności własnej (działalność wydawnicza, rozprowadzanie druków i symboli partyjnych, zarządzanie majątkiem należącym do partii na podstawie prawa własności, korzystanie z niego i dysponowanie nim, organizowanie imprez politycznych i kulturalnych (odczytów, wystaw i in.));
4. kredyty bankowe (w bankach zarejestrowanych w Republice Litewskiej),
5. oprocentowanie środków zgromadzonych na kontach bankowych,
6. wpłaty w wysokości 1 proc. podatku dochodowego deklarowanego w rocznym zeznaniu podatkowym i przekazanego partii politycznej przez obywatela będącego rezydentem podatkowym Litwy.

Źródła finansowania uczestników kampanii wyborczej:

1. darowizny od osób fizycznych na rzecz kampanii wyborczej,
2. środki własne (kandydata, inicjatora referendum, partii politycznej),
3. oprocentowanie środków zgromadzonych na koncie bankowym kampanii wyborczej.

Do 2011 r. darowizny na rzecz partii politycznych i kampanii wyborczych mogły być przekazywane zarówno przez osoby fizyczne (w

zależności od tego, czy osoby te były uprawnione do głosowania w mających się odbyć wyborach, w wyborach do Sejmu – obywatele Republiki Litewskiej, w wyborach samorządowych – wszyscy rezydenci Republiki Litewskiej), jak i przez prywatne, kontrolowane przez obywateli Republiki Litewskiej, zarejestrowane w Republice Litewskiej osoby prawne, bez udziału kapitału państwowego ani samorządowego.

W 2011 r. partie uzyskały od osób prawnych środki finansowe w wysokości ponad 7,5 mln LTL, albo niemal 52 proc. wszystkich dochodów. Jeśli chodzi o finansowanie już zakończonych kampanii wyborczych, w ubiegłym roku partie polityczne albo zgłoszeni przez nie kandydaci lub listy wyborcze uzyskali od osób prawnych darowizny o łącznej wysokości ponad 14 mln LTL albo niemal 63 proc. wszystkich dochodów.

Z finansowania przez osoby prawne zrezygnowano po tym, jak Prezydent Republiki przedstawiła Sejmowi projekt poprawki do Ustawy o finansowaniu i o kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych. Zgłaszając projekt poprawki Prezydent Republiki zauważyła, że „zależność partii politycznych od darowizn pochodzących od osób prawnych jest na Litwie bardzo duża. W wyborach powinni rywalizować politycy i ich idee, jednak istniejący mechanizm finansowania nie zachęca partii do przedstawiania konkurencyjnych idei”²⁰. Projekt poprawki zyskał poparcie w Sejmie, dodatkowo zrezygnowano z możliwości przekazywania przez osoby fizyczne darowizn na rzecz partii politycznej (darowizny takie mogą przyjmować wyłącznie uczestnicy kampanii wyborczej).

W ramach rekompensaty za utratę tak istotnego źródła finansowania w 2012 r. zostały podwyższone subwencje budżetowe dla partii politycznych oraz przyznano partiom politycznym prawo do pozyskiwania środków z dobrowolnych odpisów na rzecz tych partii w wysokości 1 proc. odprowadzonego rocznego podatku dochodowego. Każdy rezydent Litwy odprowadzający podatek dochodowy może przeznaczyć 1 proc. odprowadzonego podatku na rzecz wybranej partii politycznej, Na portalu Państwowej Inspekcji Podatkowej zamieszczono informację, że w 2011 r. mieszkańcy Litwy w ramach odpisu 1 proc. odprowadzonego podatku

²⁰ Pismo motywujące propozycje zmian art. 7, 8, 10, 12, 14, 22 oraz uchylene art. 16 Ustawy o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych.

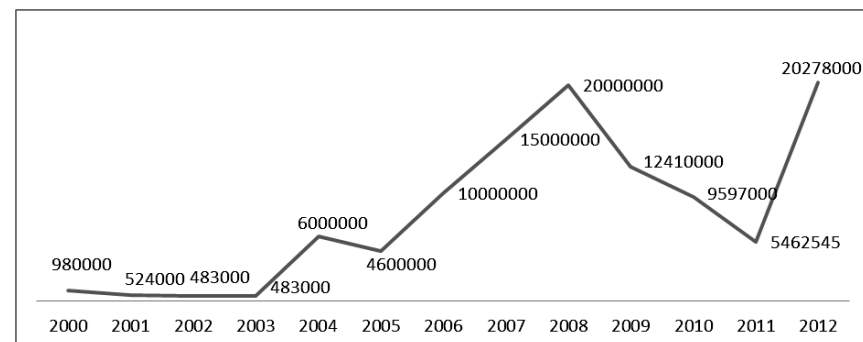
dochodowego przekazali różnym organizacjom pożytku publicznego ok. 36 mln LTL. Takim organizacjom można przekazać do 2 proc. odprowadzonego podatku dochodowego. Gdyby wszyscy ci mieszkańcy Litwy dofinansowali w ten sam sposób partie polityczne, to otrzymałyby one około 18 mln LTL. Chcąc przekonać wyborców do przekazywania części odprowadzonego podatku partiom politycznym, partie powinny aktywniej współpracować z wyborcami, zgłębiać potrzeby wyborców.

Wysokość dozwolonych, pochodzących od osób fizycznych darowizn na rzecz uczestników kampanii wyborczej zmniejszono do 10 VMDU (przeciętne miesięczne wynagrodzenie, lit. *vidutinis mėnesinis darbo užmokestis* – przyp. tłum.). Wprowadzono także ograniczenie polegające na tym, że jedna osoba fizyczna w ciągu jednego roku kalendarzowego nie może przekazać darowizny wyższej niż 10 proc. dochodów deklarowanych w roku poprzedzającym. Można spodziewać się, że to ograniczenie, w połączeniu z zakazem przekazywania darowizn przez osoby prawne, znacznie zredukuje próby finansowania za pośrednictwem osób trzecich.

Środki finansowe przeznaczone na finansowanie kampanii wyborczej muszą być przechowywane na rachunku bankowym danej kampanii wyborczej. Możliwe są darowizny finansowe i niefinansowe. Darowizny w wysokości ponad 1 tys. LTL mogą być przekazywane wyłącznie w postaci przelewu bankowego. Darowizny pieniężne na rzecz kampanii wyborczej otrzymane nie w postaci przelewu bankowego skarbnik kampanii wyborczej nie później niż następnego dnia roboczego po dniu otrzymania darowizny przelewa na rachunek bankowy kampanii wyborczej. Po otrzymaniu darowizny finansowej w gotówce (w wysokości do 1 tys. LTL) lub darowizny niefinansowej należy wypełnić formularz darowizny.

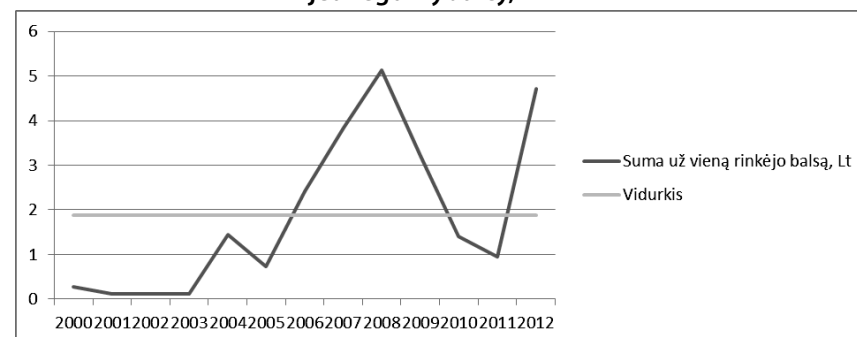
Subwencje z budżetu państwa po raz pierwszy zostały przyznane partiom politycznym w 2000 r. Ich łączna kwota jest określana każdego roku podczas zatwierdzania budżetu państwa. Dotąd najmniej środków budżetowych na ten cel wydzielono w 2002 r. (483 000 LTL), najwięcej (20 278 000 LTL) – w roku bieżącym.

Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa



Podstawą obliczenia wysokości przysługującej danej partii subwencji budżetowej jest liczba głosów oddanych na tę partię, najmniej środków za głos jednego wyborcy przyznano w 2002 r. (prawie 0,11 LTL), najwięcej – w 2008 r. (prawie 5,13 LTL). W 2008 r. środki przyznawane za głos jednego wyborcy są większe niż te przewidywane w roku bieżącym, mimo że w bieżącym roku ogólna suma subwencji budżetowej jest nieco wyższa. Stało się tak dlatego, że dopiero od tego roku podczas ustalania wysokości subwencji budżetowej brane są pod uwagę także głosy oddane w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Wysokość rocznych środków przyznanych partiom politycznym za głos jednego wyborcy, LTL²¹



²¹ Obliczenia uwzględniają tylko dotację z budżetu państwa za głosy wyborców, nie została uwzględniona częściowa refundacja kosztów kampanii wyborczych.

W 2010 r. po raz pierwszy określono, na co wolno przeznaczyć subwencję budżetową, w 2011 r. regulacje te doprecyzowano. Obecnie partie polityczne subwencję budżetową mogą przeznaczyć:

- 1) na sfinansowanie kampanii wyborczej;
- 2) na kaucje wyborcze;
- 3) na nabycie majątku stałego i tymczasowego;
- 4) na wynagrodzenia dla pracowników;
- 5) na podatki i inne obowiązkowe wpłaty na rzecz budżetu państwa, na wpłaty z tytułu państwowego obowiązkowego ubezpieczenia społecznego i obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego;
- 6) na wydatki z tytułu świadczonych usług;
- 7) na spłatę kredytów zaciągniętych w celu sfinansowania kampanii wyborczej partii.

Środki uzyskane z subwencji budżetowej przechowywane są na odrębnym rachunku bankowym. Korzystanie z nich w sposób niedozwolony jest uznawane za rażąco naruszenie ustawy.

W 2011 r. największą część subwencji budżetowej partie wykorzystały na opłacenie świadczonych usług (prawie 33 proc.) i na spłatę zaciągniętych przez partie polityczne kredytów (prawie 29 proc.). Na finansowanie prowadzonych kampanii wyborczych przeznaczono niecałe 4 proc. subwencji (co prawda, niemal dwukrotnie większą część subwencji budżetowej wykorzystano w 2010 r. na sfinansowanie kampanii wyborczej prowadzonej w wyborach odbywających się w 2011 r.).

Do 2011 r. subwencja budżetowa była przyznawana partiom politycznym w dwojakiej postaci:

- jako dotacja o wysokości proporcjonalnej do liczby głosów uzyskanych w ostatnich wyborach, i
- jako częściowa (do 25 proc.) refundacja kosztów poniesionych w związku z prowadzoną kampanią wyborczą.

Subwencje budżetowe są przyznawane tym partiom, które w ciągu ostatnich wyborów (wyborów do Sejmu, wyborów do rad samorządowych, wyborów do Parlamentu Europejskiego) uzyskały poparcie co najmniej 3 proc. wyborców. Przyznanie dotacji jest uzależnione od wyników wyborów, które odbyły się w ciągu ostatnich 4 lat (w roku bieżącym

dotacje były przyznawane na podstawie liczby głosów uzyskanych w wyborach do Sejmu w 2008 r., w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. i w wyborach do rad samorządowych w 2011 r.). Największe znaczenie mają wyniki wyborów do Sejmu, zatem obecnie najważniejszą rolę odgrywa poparcie wyborców uzyskane niemal przed 4 laty. Taki sposób finansowania cechuje dość znaczna inercja. Dotacje uzyskują tylko duże partie, które odnoszą sukcesy we wszystkich wyborach. Obecnie jest 10 takich partii. Co prawda, dwie z nich weszły w koalicję z innymi partiami, więc liczące się subwencje otrzymuje obecnie 8 partii.

Częściowa refundacja kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej była wypłacana po każdym wyborach tym partiom, których kandydat lub partyjna lista wyborcza uzyskała poparcie co najmniej 3 proc. wyborców danego okręgu wyborczego, o ile partie te w terminie uregulowały zobowiązania kredytowe związane z prowadzeniem kampanii wyborczej i nie dopuściły się rażących wykroczeń w zakresie finansowania kampanii wyborczej. Zatem częściową refundację kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej mogły uzyskać także te partie, które odniosły sukces wyborczy tylko w określonym regionie, albo partie uczestniczące tylko w wyborach na szczeblu lokalnym. Z powodu niedoborów budżetowych wypłacono częściowe rekompensaty związane z wyborami do Sejmu w 2004 r. i w 2008 r. Przyjęta w 2010 r. redakcja ustawy określała proporcje, w jakich subwencja budżetowa jako taka jest dzielona na dotację za uzyskane głosy i na częściową refundację kosztów. W ten sposób partiom politycznym zostały częściowo zrefundowane koszty wszystkich trzech kampanii wyborczych, które zostały przeprowadzone w 2011 r. (podczas wyborów do rad samorządowych i wyborów do Sejmu w 2 jednomandatowych okręgach wyborczych). Do uzyskania częściowej refundacji kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczych było uprawnionych 15-18 partii politycznych, tj. więcej niż partii uprawnionych do dotacji za uzyskane głosy. W ten sposób – poprzez możliwość częściowego zrefundowania kosztów - również małe partie zostały zachęczone do przestrzegania przepisów ustawy.

Pozwolę sobie na polemikę z poglądem, jakoby częściowa refundacja kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej

miała zachęcać partie polityczne do przeznaczania na kampanie wyborcze większych środków finansowych - refundowane były nie wszystkie koszty, lecz tylko ich część. Wszystkim partiom, którym przysługiwała częściowa refundacja kosztów prowadzenia kampanii wyborczej, refundowano taką samą część poniesionych wydatków. Zatem mimo że ustawa określa wysokość rekompensaty jako do 25 proc. poniesionych kosztów, to faktycznie zrefundowano od 8 do 16 proc. kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem różnych kampanii wyborczych. Częściowa refundacja kosztów pozwala na większą dyferencjację odpowiedzialności za naruszenie przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych. Po wyborach do rad samorządowych w 2011 r. stwierdzono, że listy wyborcze 2 partii dopuściły się rażącego naruszenia ustawy, dlatego koszty poniesione przez te partie w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej na rzecz tych list wyborczych nie zostały zrefundowane. Także Centralna Komisja Wyborcza przed przyznaniem partii refundacji kosztów przeprowadzała kontrolę, czy te wydatki rzeczywiście były związane z prowadzeniem kampanii wyborczej i nie refundowała wydatków niezwiązanych z kampanią wyborczą albo wydatków ujawnionych podczas kontroli, niewykazanych jednak w sprawozdaniu, nawet jeśli partia przedstawiała dokumenty świadczące o tym, że później te zobowiązania uregulowała.

Po wprowadzeniu zakazu przekazywania partiom politycznym darowizn przez osoby fizyczne i po rezygnacji z możliwości otrzymania przez partie polityczne częściowej refundacji kosztów prowadzenia kampanii wyborczych źródła finansowania partii politycznych zostały bardzo ograniczone.

Sposobem na „obejście” zakazu przekazywania partiom politycznym darowizn przez osoby fizyczne (także przez samych członków partii) jest podwyższanie składek członkowskich. Ustawa nie określa wysokości składki członkowskiej. W zbiorach sprawozdań finansowych dotyczących wyborów w 2011 r. 18 partii wykazało dochody ze składek członkowskich, 9 partii – nie. 12 partii politycznych w 2011 r. uzyskało dochody ze składek członkowskich wyższe niż w 2010 r. W przypadku 6 partii ta różnica jest znacząca (dochody wzrosły ponadtrzykrotnie, najwięcej 12,24 razy). Jedną z możliwych przyczyn takiego stanu rzeczy

jest zwiększenie aktywności partii politycznych i ich członków spowodowane wyborami do rad samorządowych w 2011 r. Niewykluczone, że na lepszą ściągalność składek członkowskich wpływ mógł mieć przepis ustawy, który uzyskał moc prawną pod koniec 2010 r., stanowiący, że osoba fizyczna przed przekazaniem partii politycznej lub uczestnikowi kampanii wyborczej, musi w sposób określony w ustawie złożyć deklarację o majątku i dochodach. Przepis ten nie miał natomiast zastosowania w przypadku składek członkowskich.

Większość badaczy wyraża pogląd, że najważniejszą sprawą jest równowaga źródeł finansowania. Po wprowadzeniu zakazu przekazywania partiom politycznym darowizn przez osoby fizyczne i przez osoby prawne podstawowym źródłem finansowania litewskich partii politycznych stały się subwencje z budżetu państwa. Z tego względu równowaga źródeł finansowania budzi wątpliwości, jednak za wcześnie jeszcze na oceny. Być może obywatele będą aktywnie wspierać partie polityczne przekazując im 1 proc. odprowadzonego podatku dochodowego.

Wydatki na kampanię wyborczą i ich limity

Za wydatki związane z prowadzeniem kampanii wyborczej uznaje się wydatki i zobowiązania finansowe, które uczestnik kampanii wyborczej miał w czasie prowadzenia kampanii wyborczej, zatem wydatki następujące:

- 1) produkcja reklam wyborczych i innych materiałów agitacyjnych oraz ich rozpowszechnianie za pomocą dowolnych środków informacji publicznej lub w dowolny inny jawny sposób;
- 2) wynagrodzenie dla skarbnika kampanii wyborczej oraz jego wydatki związane z pełnioną funkcją;
- 3) świadczenia na rzecz firmy prowadzącej audyt kampanii wyborczej;
- 4) wynajem ruchomości i nieruchomości niezbędnych do prowadzenia kampanii wyborczej;
- 5) wynajem i eksploatacja środków transportu wykorzystywanych w kampanii wyborczej;

- 6) wyżywienie, zakwaterowanie i transport zatrudnionych na rzecz kampanii wyborczej wolontariuszy, utrzymanie łączności z wolontariuszami, przedstawicielami partii politycznej lub kandydata na czas wyborów, z obserwatorami wyborów (referendum);
- 7) inne określone ustawowo wydatki.

Od momentu rozpoczęcia się kampanii wyborczej wszystkie wydatki związane z finansowaniem kampanii wyborczej mogą być opłacane wyłącznie ze środków zgromadzonych na koncie bankowym kampanii wyborczej.

Za wydatki związane z kampanią wyborczą są uznawane także koszty poniesione poza okresem kampanii wyborczej, jeśli wykazane w tej kategorii przedmioty i inny majątek zostały wykorzystane na potrzeby kampanii wyborczej, zaś usługi były świadczone w okresie kampanii wyborczej. W takim przypadku uczestnicy kampanii wyborczej mają obowiązek poinformować o tym Centralną Komisję Wyborczą, jednocześnie przedkładając kopie dokumentów potwierdzających wydatki. W razie potrzeby Centralna Komisja Wyborcza może zażądać dodatkowych informacji.

Ustawa określa limity wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej – zależą one od liczby wyborców. Gdy okręg wyborczy obejmuje całe terytorium Republiki Litewskiej (wybory do Sejmu w wielomandatowym okręgu wyborczym, wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory Prezydenta Republiki, referendum), limit wydatków związanych z prowadzeniem komisji wyborczej ustalany jest poprzez pomnożenie liczby wyborców wpisanych do spisu wyborców przez 1 LTL. Obecnie limit wydatków wynosi 2,7 mln LTL. W przypadku wyborów do Sejmu w jednomandatowych okręgach wyborczych i wyborów samorządowych limit wydatków związanych z prowadzeniem komisji wyborczej ustalany jest poprzez pomnożenie liczby wyborców wpisanych do spisu wyborców przez 2 LTL (jeżeli spis wyborców jest krótki, przyjmuje się limit 20 000 LTL). Obecnie limity w wyborach do Sejmu wynoszą od 61 000 do 100 000 LTL, a w wyborach do rad samorządowych – od 20 000 do 870 000 LTL. Jeżeli głosowanie przebiega w 2 etapach (lub jest powtórzone), dla kandydata uczestniczącego w drugim etapie limit zostaje zwiększony o 25 proc.

Wydatki związane z prowadzeniem kampanii wyborczej nie mogą przekroczyć określonej ustawowo kwoty. Odgórnie określone limity wy-

datków odgrywają istotną rolę podczas ustalania, czy uczestnik kampanii wyborczej dopuścił się rażącego naruszenia przepisów ustawy. Uznaje się, że uczestnik dopuścił się rażącego naruszenia przepisów ustawy, jeśli:

- wydatki poniesione przez niego w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej są o 10 lub więcej proc. większe niż limit;
- niezadeklarowane środki uzyskane na potrzeby kampanii wyborczej stanowią 10 i więcej proc. limitu;
- wydatki związane z niezadeklarowaną reklamą wyborczą stanowią 10 i więcej proc. limitu;
- wydatki związane z ukrytą reklamą wyborczą stanowią 10 i więcej proc. limitu;

Jeśli w okresie kampanii wyborczej uczestnik kampanii wyborczej (z wyłączeniem partii politycznych, zgłaszanych przez nie kandydatów i list wyborczych) zgromadził więcej środków, niż wyniosły wydatki poniesione przez niego w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej, te niewykorzystane środki przed przedstawieniem Centralnej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego z kampanii wyborczej muszą być zwrócone do budżetu państwa. Środki niewykorzystane przez partie, zgłaszanych przez nie kandydatów i listy wyborcze mogą służyć wyłącznie finansowaniu działalności partii politycznej.

Znaczącą część wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej stanowią wydatki na reklamę wyborczą.

Statystyka wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczych

Rok	Wybory	Wpływy, LTL	Wydatki, LTL	Wydatki na reklamę wyborczą, proc.
2007	Wybory do rad samorządowych	15 934 450	19 333 228	84,18%
2008	Wybory do Sejmu	29 317 464	33 088 718	80,07%
2009	Wybory Prezydenta Republiki	1 771 622	1 761 570	82,45%
2009	Wybory do Parlamentu Europejskiego	3 076 555	3 721 200	62,63%
2011	Wybory do rad samorządowych	13 590 483	15 660 510	91,10%

Kwestii wydatków partii politycznych związanych działalnością pozawyborczą Ustawa o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych nie reguluje (wyjątkiem są regulacje dotyczące przeznaczenia subwencji z budżetu państwa). Przyjmuje się, że wydatki te muszą być związane z działalnością partii politycznej. Zgodnie z Ustawą o działalności charytatywnej i udzielaniu wsparcia partie nie mogą prowadzić działalności charytatywnej ani działalności w charakterze sponsora.

Wymogi w zakresie rozpowszechniania reklamy wyborczej

Dużą część wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej stanowią wydatki na reklamę wyborczą.

W celu zapewnienia partiom politycznym równych szans ustawa przewiduje, że w okresie kampanii wyborczej producenci i nadawcy reklamy wyborczej reklamę wyborczą mogą rozpowszechniać wyłącznie na podstawie cenników i warunków jednakowych dla wszystkich partii politycznych. Warunki te i cenniki są oni zobowiązani do 1 stycznia zgłosić Centralnej Komisji Wyborczej. Centralna Komisja Wyborcza niezwłocznie ogłasza cenniki na swoim portalu. Korekty cenników można dokonywać wyłącznie w okresie przed kampanią wyborczą i wyłącznie za zgodą Centralnej Komisji Wyborczej.

W trakcie kampanii wyborczej reklamy wyborcze muszą być oznakowane w określony ustawowo sposób (ze wskazaniem źródła finansowania) oraz wyraźnie wyróżnione spośród innych nadawanych komunikatów.

W dążeniu do ograniczenia wydatków na reklamę wyborczą Litwa wypróbowała kilka mechanizmów; zakazywano stosowania zewnętrznych reklam wyborczych z wyłączeniem specjalnie do tego przeznaczonych miejsc i plakatów nie większych niż formatu A2 (l. 2004-2010), zakazywano emitowania reklam wyborczych w postaci materiałów audio-wizualnych (spoty reklamowe, filmy) w radiu i telewizji (w l. 2008-2010).

Obecnie obowiązują następujące zakazy publikowania reklamy wyborczej:

- 1) nieodpłatnie, z wyjątkiem programów publicystycznych, debat (zakaz obowiązuje podczas kampanii wyborczej);

- 2) w telewizji, z wyjątkiem programów publicystycznych, debat i spotów agitacyjnych nie krótszych niż 90 sekund, w których uczestnik kampanii wyborczej informuje o programie politycznym albo wypowiada się w istotnych kwestiach społecznych (zakaz obowiązuje podczas kampanii wyborczej);
- 3) na okładce (pierwszej stronie) czasopisma (zakaz obowiązuje stale);
- 4) jeśli publikowanie reklamy wyborczej jest sprzeczne z Konstytucją Republiki Litewskiej i z ustawami (zakaz obowiązuje stale).

Reklama wyborcza w czasie kampanii wyborczej nie tylko pozwala kandydatom na zaprezentowanie programów politycznych, ale również przypomina wyborcom o zbliżających się wyborach.

Publikowanie reklam wyborczych w okresie pomiędzy kampaniami wyborczymi niemal nie jest regulowane ustawowo – wyjątkiem są dwa ostatnie zakazy (zakaz publikowania reklam na pierwszej stronie czasopisma oraz restrykcje dotyczące treści). Dlatego zauważalnie więcej reklam wyborczych pojawia się tuż przed rozpoczęciem kampanii wyborczej (kampanie wyborcze rozpoczynają się niecałe pół roku przed wyborami). W praktyce trudne bywa ustalenie i udowodnienie, że publikowana reklama jest związana z kampanią wyborczą, nie zaś ze stałą działalnością partii. Ocenie podlegają: treść reklamy, jej formę, wykorzystane hasła i symbole. Partie polityczne mogą publikować reklamy wyborcze także przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, jednak bardzo istotne jest zagwarantowanie, żeby nie dochodziło w tym zakresie do nadużyć, których celem jest zatajenie części wydatków poniesionych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej (jak już wspomniano, wydatki poniesione przed rozpoczęciem kampanii wyborczej są uznawane za wydatki związane z prowadzeniem kampanii wyborczej, jeśli można wykazać ich związek z kampanią wyborczą), tj. żeby nie były przekraczane limity wydatków.

Innym problemem (nie wiem, czy istnieje państwo, które rozwiązało ten problem w sposób satysfakcjonujący) jest kryptoreklama wyborcza. Dokonując oceny, czy informacja ma charakter zwykły, czy też ma cechy reklamy wyborczej, Centralna Komisja Wyborcza każdy przypadek

dyskusyjny rozpatruje indywidualnie. Komisja powołała w tym celu specjalną grupę roboczą, w razie potrzeby konsultuje się z Inspekcją Etyki Dziennikarskiej oraz z Komisją ds. radia i telewizji.

Od 2008 r. Centralna Komisja Wyborcza, podsumowując doświadczenia i pytania napływające przed każdymi wyborami, wydaje zalecenia dotyczące reklamy wyborczej. Materiały o charakterze informacyjnym są uznawane za reklamę wyborczą, jeśli:

1. są publikowane odpłatnie albo jest przewidziana płatność za nie;
2. są nadawane/publikowane z dużą regularnością;
3. wzywają do głosowania zgodnie z interesami partii lub jej kandydata;
4. zawierają zdjęcie, wizerunek itp. kandydata, pozbawione dodatkowej informacji albo zajmujące o wiele więcej miejsca niż dodatkowa informacja; logo partii politycznej (wyjątkiem jest tablica informacyjna na siedzibie sztabu wyborczego), numer wyborczy partii politycznej albo kandydata, hasło wyborcze i wezwanie do głosowania;
5. zawierają zdjęcia, opinie przewodniczącego partii, jej członków będących członkami Sejmu, Parlamentu Europejskiego lub rad samorządowych, inną publikowaną odpłatnie (albo z przewidzianą płatnością) informację publiczną, niezwiązaną z ich działalnością w instytucji przedstawicielskiej i (lub) z kompetencjami tej instytucji przedstawicielskiej, jeśli dana partia lub osoba uczestniczy w kampanii wyborczej;
6. zawierają inną informację, która ma na celu zmianę motywacji wyborców podczas głosowania w wyborach, lub której publikacja służy propagowaniu polityka, partii politycznej, członka partii politycznej lub uczestnika kampanii wyborczej, a także ich idei, celów i programu.

Rozliczanie i jawność finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych

Ustawa stanowi, że partie polityczne do 15 marca przedstawiają Centralnej Komisji Wyborczej zestaw sprawozdań, który składa się z bilansu,

sprawozdania z wyników działalności i pisma motywującego. Jednocześnie przedstawiane jest Sprawozdanie o subwencji z budżetu państwa. Do roku bieżącego, tzn. dopóki partie mogły uzyskiwać darowizny od osób fizycznych i osób prawnych, obowiązkowe było także przedstawianie co kwartał Rejestru darowizn i darczyńców, a do zestawu rocznych sprawozdań dołączano roczny Rejestr darowizn i darczyńców. Przedkładano również umowy dotyczące finansowania partii politycznej, o ile takie umowy były zawierane. Zgodnie z poprzednią redakcją ustawy (tzn. do 2010 r.) partie polityczne miały obowiązek przedkładania Centralnej Komisji Wyborczej także kopii ksiąg rachunkowych (dziennika). Obecnie ustawodawca takiego obowiązku nie przewiduje, jednak Centralna Komisja Wyborcza ma prawo domagać się dokumentów potwierdzających dane zestawu sprawozdań finansowych.

Partia polityczna, która w ciągu roku kalendarzowego uzyskała dochody wyższe niż 200 VMDU (w roku bieżącym – 435 000 LTL), ma obowiązek przedstawić Centralnej Komisji Wyborczej raport z audytu. W przypadku partii, które uzyskały dochody niższe, kontrolę przeprowadza Centralna Komisja Wyborcza. Audytorzy dokonują kontroli na podstawie ustawowo określonych przepisów kompetencyjnych, zgodnie z którymi należy przeprowadzić audyt sprawozdań finansowych oraz dodatkową kontrolę, wynikającą ze specyfiki działalności partii politycznych.

Przedstawione przez partie polityczne zestawy sprawozdawcze wraz z załącznikami oraz raporty z audytu są publikowane na portalu Centralnej Komisji Wyborczej.

Bardziej szczegółowe regulacje przyjęto w stosunku do prowadzonej przez partie polityczne rachunkowości. Każdy uczestnik kampanii wyborczej musi mieć odpowiedzialnego za rachunkowość skarbnika. Ustawa przewiduje, że skarbnik w ciągu 10 dni roboczych na portalu Centralnej Komisji Wyborczej publikuje dane dotyczące darowizn otrzymanych w trakcie kampanii wyborczej (darczyńca, samorząd, w którym znajduje się miejsce zamieszkania darczyńcy, data przekazania darowizny, kwota) oraz umowy zawarte w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej. W określonym ustawowo terminie (w ciągu 25 lub 85 dni od ogłoszenia wyników wyborów, w zależności od środków uzyskanych na finansowanie kampanii wyborczej) skarbnik przedstawia Centralnej Komisji Wyborczej sprawoz-

danie finansowe z kampanii wyborczej wraz z załącznikami, zestawienie rachunkowe kampanii wyborczej, dokumentację przychodów i wydatków.

Przedstawione przez wszystkich uczestników kampanii wyborczej sprawozdania finansowe oraz dokumentacja przychodów i wydatków są badane przez niezależnego rewidenta. Jeśli uczestnik kampanii wyborczej w okresie kampanii wyborczej uzyskał przychody wyższe niż 70 VMDU (w roku bieżącym jest to równowartość 152 250 LTL), jest on zobowiązany do zawarcia we własnym zakresie umowy z zewnętrzną firmą audytową oraz do przedłożenia Centralnej Komisji Finansowej raportu audytora. Audyt uczestników kampanii wyborczej, którzy uzyskali niższe przychody, organizuje Centralna Komisja Wyborcza, która ma prawo kupić usługi zewnętrznych firm audytowych. We wszystkich przypadkach audyt jest przeprowadzany na podstawie przepisów kompetencyjnych stanowionych przez Centralną Komisję Wyborczą. Na podstawie raportów audytora uczestnik kampanii wyborczej oraz jego skarbnik mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie trybu finansowania kampanii wyborczej.

Przedłożone przez skarbnika kampanii wyborczej sprawozdania o przychodach i wydatkach uczestnika kampanii wyborczej według ich kategorii, sprawozdanie z rozpowszechnionej reklamy wyborczej, rejestr darowizn i darczyńców, umowy dotyczące finansowania kampanii wyborczej, informacje o zawarciu innych umów (z producentami reklamy wyborczej, z usługodawcami), oraz raporty z audytu są podawane do wiadomości publicznej na portalu Centralnej Komisji Wyborczej.

Institucje kontroli

Kontrolę nad finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych sprawują Centralna Komisja Wyborcza oraz inne instytucje według kompetencji.

Centralna Komisja Wyborcza:

1. ustala wzory formularzy urzędowych, opracowuje instrukcje dotyczące ich wypełniania i określa sposób ich składania;
2. sprawuje nadzór nad tym, czy partie polityczne i uczestnicy kampanii wyborczej przestrzegają przepisów ustawy, oraz występuje o pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie tej ustawy

albo zwraca się do innych instytucji, które posiadają ustawowe kompetencje do nadzoru nad tym, w jaki sposób przestrzegane są przepisy ustawy;

3. sprawuje nadzór nad tym, w jaki sposób wykorzystywane są środki przeznaczone na kampanię wyborczą.

Centralna Komisja Wyborcza nie posiada uprawnień do badania czynów, za które przewidziane jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Jeśli podczas badania otrzymanych sprawozdań Komisja stwierdza, że mogło zostać popełnione przestępstwo, informuje o tym instytucje wymiaru sprawiedliwości.

Centralna Komisja Wyborcza sprawdza, czy darczyńcy uzyskali wystarczająco wysokie dochody, by mogli przekazać darowiznę, oraz czy został odprowadzony określony ustawowo podatek od darowizny.

Kontrola Państwowa Republiki Litewskiej przeprowadza audyt przyznanych partiom politycznym subwencji z budżetu państwa.

Podstawową cechą systemu kontroli na Litwie jest jawność – do wiadomości publicznej podawane są następujące informacje: rejestry darczyńców (jeszcze przed wyborami), wydatki według kategorii, uzyskane z trzech niezależnych źródeł informacje o rozpowszechnianiu reklamy wyborczej (przedstawione przez samych uczestników wyborów, przez obserwatorów reklamy wyborczej, i przez nadawców reklamy wyborczej, to jest przez producentów i nadawców reklamy wyborczej), uwagi niezależnych audytorów dotyczące sprawdzania sprawozdań finansowych, roczne sprawozdania finansowe partii politycznych. Dane te są podawane do wiadomości publicznej od momentu wejścia w życie ustawy, to jest od 2004 r. Każda osoba zainteresowana (wyborca, analityk, dziennikarz) może dowiedzieć się, kto wspiera daną partię lub danego kandydata obecnie i kto wspierał ją lub go kilka lat temu, szukać możliwych związków między decyzjami polityków a darczyńcami.

Jeśli chodzi o ostatnie wybory wszystkich typów (wybory do Sejmu w 2008 r., wybory Prezydenta Republiki i wybory do parlamentu Europejskiej w 2009 r., wybory do rad samorządowych w 2011 r.), to łącznie do wiadomości publicznej za pośrednictwem Internetu podano ponad 50 000 różnych informacji:

1. Dane uczestników kampanii wyborczej (ponad 25 000 zapisów):
 - 1.1. Darowizny i darczyńcy – prawie 6 000 zapisów;
 - 1.2. Wydatki – ponad 20 000 (w Internecie możemy ogłaszać tylko kategorie wydatków – prawie 5 000 zapisów);
 - 1.3. Rozpowszechniona reklama wyborcza – ponad 13 000 zapisów;
 - 1.4. Zawarte umowy – ponad 1 400 zapisów.
2. Dane dotyczące reklamy wyborczej, przedstawione przez nadawców – ponad 15 000 zapisów,
3. Dane monitoringu reklamy wyborczej, przedstawione przez komisje wyborcze – ponad 9 500 zapisów.

Ustawa przewiduje, że do Systemu Informatycznego Centralnej Komisji Wyborczej wszystkie te dane wprowadzane są przez osoby, które mają przedkładać sprawozdania: przez skarbników partii politycznych, przez nadawców reklam wyborczych, przez obserwatorów reklamy wyborczej.

Centralna Komisja Wyborcza korzystając z systemu informatycznego sprawdza, czy nie zostały przekroczone limity darowizn, limity wydatków, czy darczyńcy mają uprawnienia do przekazywania darowizn (podczas rejestrowania darowizn dane darczyńców są weryfikowane na podstawie Rejestru Mieszkańców i Rejestru Osób Prawnych); porównując pochodzące z trzech niezależnych źródeł (od samych uczestników kampanii wyborczej, od obserwatorów reklamy wyborczej i od nadawców reklamy wyborczej) dane na temat rozpowszechniania reklamy wyborczej ma możliwość stwierdzenia faktu nieujawnienia wydatków związanych z reklamą wyborczą.

System Informatyczny Centralnej Komisji Wyborczej wykorzystują również inne instytucje sprawujące nadzór nad finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych.

Odpowiedzialność

Ustawa wymienia 12 rażących naruszeń przepisów wyborczych (finansowanie uczestnika kampanii wyborczej z niedozwolonych darowizn, niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie subwencji budżetowej, rozpowszechnianie kryptoreklamy wyborczej, niewykazywanie wydatków na reklamę wyborczą, przekroczenie limitu wydatków i inne);

w tym 11 naruszeń to naruszenia związane z działalnością uczestników kampanii wyborczej. Decyzję o stwierdzeniu rażącego naruszenia przepisów wyborczych przyjmuje Centralna Komisja Wyborcza. Od tej decyzji można się odwołać na drodze sądowej.

Ustaliwszy, że uczestnik kampanii wyborczej dopuścił się rażącego naruszenia Ustawy, nie później niż 15 dni przed dniem wyborów albo dniem referendum Centralna Komisja Wyborcza może anulować zgłoszenie samodzielnego kandydata, to jest partia polityczna, lista wyborcza lub kandydat nie mogliby już kandydować w wyborach.

Prawdopodobnie wszyscy zgadzają się co do tego, że prawo do kandydowania w wyborach można odebrać tylko takiemu uczestnikowi kampanii wyborczej, który popełnił szczególnie ciężkie przestępstwo. Na Litwie taka możliwość istnieje, ośmielę się jednak stwierdzić, że istnieje raczej w teorii. Dzieje się tak z powodu presji czasu (najbardziej intensywna agitacja wyborcza ma miejsce w ostatnim miesiącu przed wyborami, kiedy znani są już wszyscy uczestnicy kampanii wyborczej, zaś decyzję o wykluczeniu z wyborów należy podjąć nie później niż 15 dni przed wyborami) oraz dlatego, że w tym okresie Centralna Komisja Wyborcza dysponuje jedynie danymi dotyczącymi monitoringu reklamy wyborczej oraz przedstawionymi przez uczestników kampanii wyborczej danymi dotyczącymi darowizn.

Inna sankcja za rażące naruszenie przepisów wyborczych jest o wiele bardziej realna i nieraz stosowana w praktyce. Jeśli Centralna Komisja Wyborcza uznaje, że partia polityczna albo uczestnik kampanii wyborczej dopuścili się rażącego naruszenia tych przepisów, na dwa lata od momentu uprawomocnienia się wyroku traci ona (on) prawo do korzystania z subwencji budżetowej. Należy tu zauważyć, że subwencje z budżetu państwa uczestnikowi kampanii wyborczej nie są przyznawane w sposób bezpośredni, przyznaje się je partii politycznej „za uczestnika kampanii wyborczej”. Obowiązujący do 2011 r. system przyznawania subwencji z budżetu państwa, polegający na tym, że partie polityczne uzyskiwały dotację za uzyskane głosy wyborców i częściową refundację wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej, umożliwił Centralnej Komisji Wyborczej dyferencjowanie skali naruszeń przepisów. Jak już wspomniano, po wyborach samorzą-

dowych w 2011 r. listy wyborcze 2 partii politycznych uznano za rażąco naruszające przepisy. Uwzględniając fakt, że naruszenia przepisów dopuściły się nie partie jako takie, lecz kandydaci z list wyborczych tych partii w okręgach wyborczych, zarejestrowani jako uczestnicy kampanii wyborczej, te partie polityczne nie mogły skorzystać z częściowej refundacji kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej na rzecz tych list wyborczych. Faktycznie jest to narzędzie dyscyplinujące.

Po zmianie systemu przydzielania subwencji budżetowych należy rozważyć, czy nieprzydzielanie partii politycznej subwencji budżetowej przez 2 kolejne lata jest sankcją adekwatną do naruszenia przepisów, którego dopuścił się uczestnik kampanii wyborczej (np. jeśli startując w jednym z najmniejszych okręgów wyborczych nie ujawnił wynoszących ponad 2 000 LTL wydatków na reklamę wyborczą, albo jeśli taką kwotę przeznaczył na kryptoreklamę wyborczą). Rodzi się pytanie, jak powinna w takiej sytuacji postąpić Centralna Komisja Wyborcza: czy uznać, że uczestnik kampanii wyborczej naruszył w sposób rażący przepisy wyborcze i nie zastosować wobec niego faktycznie żadnych sankcji, jako że ustawa nie przewiduje możliwości stosowania sankcji bezpośrednio wobec uczestnika kampanii wyborczej, czy też zastosować sankcje wobec partii politycznej, to jest nie przyznać jej subwencji budżetowej przez okres 2 lat, co z kolei nie zawsze jest sankcją adekwatną, zwłaszcza przy obowiązujących obecnie regulacjach prawnych, zgodnie z którymi subwencje z budżetu państwa stanowią jedno z najważniejszych źródeł finansowania partii politycznych.

Oprócz już wspomnianych sankcji w przypadkach nieprzedstawienia wymaganej dokumentacji, naruszenia przepisów dotyczących finansowania przewidziano pociąganie do odpowiedzialności administracyjnej przewodniczącego partii politycznej lub osobę odpowiedzialną za rachunkowość partii, uczestnika kampanii wyborczej albo jego skarbnika, w przypadkach nieprzedstawienia wymaganej dokumentacji lub rozpowszechniania reklamy wyborczej niezgodnie z wymogami ustawy przewidziano pociąganie do odpowiedzialności administracyjnej kierownika instytucji informacji publicznej albo instytucji medialnej. Za rozpowszechnianie reklamy wyborczej niezgodnie z wymogami usta-

wy do odpowiedzialności administracyjnej mogą być pociągnięte także inne osoby odpowiedzialne za jej rozpowszechnianie (np. uczestnik kampanii wyborczej). Protokół administracyjny o naruszeniu przepisów ma prawo sporządzić każdy członek komisji wyborczej (Centralnej Komisji Wyborczej, komisji okręgowej lub komisji obwodowej) lub przewodniczący takiej komisji. Protokoły takie są rozpatrywane przez sądy obwodowe.

Ustawy wyborcze określają także sankcje, a ściślej – zachęcają uczestników kampanii wyborczej oraz partie polityczne do przestrzegania przepisów związanych z przedkładaniem dokumentacji.

Kaucja wyborcza nie podlega zwrotowi, jeżeli nie zostało przedstawione sprawozdanie finansowe. Po wyborach do rad samorządowych w 2011 r. po raz pierwszy kaucje zostały zwrócone wszystkim kandydatom lub listom wyborczym, niezależnie od uzyskania przez nich lub przez nie mandatów. Jedynym warunkiem zwrotu kaucji wyborczej było przedłożenie sprawozdania finansowego z kampanii wyborczej. Mogę śmiało stwierdzić, że wówczas po raz pierwszy wszystkie sprawozdania finansowe zostały wprowadzone do systemu informatycznego w terminie i tylko kilku uczestników kampanii wyborczej z opóźnieniem nadesłało papierowe wersje sprawozdań.

Podwójną kaucję wyborczą uiszcza partia, która w ostatnich wyborach do Sejmu albo w ostatnich wyborach do rad samorządowych zgłosiła swoich kandydatów lub listę wyborczą (listy wyborcze) i nie przedstawiła kopii sprawozdania finansowego z danej kampanii wyborczej oraz zestawu sprawozdań finansowych z działalności partii politycznej za poprzedzający rok kalendarzowy (zgodnie z Ustawą o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych oraz kampanii wyborczych).

Ustrój i zadania organów wyborczych w Polsce

I. Uwagi wstępne

Organy wyborcze w Polsce stanowią w istotnym zakresie niezależną od władzy państwowej strukturę podmiotów administrujących sprawami wyborczymi. Są zróżnicowane – mają charakter kolegialny i jednoosobowy, funkcjonują stale lub wyłącznie w związku z konkretnymi, zarządzonymi wyborami, działalność w nich jest zawodowa lub niezawodowa.

Kolegialne organy wyborcze to Państwowa Komisja Wyborcza i pozostałe komisje wyborcze: okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe. Organami monokratycznymi są komisarze wyborczy oraz Szef Krajowego Biura Wyborczego (organ wykonawczy PKW).

Funkcjonują permanentnie: PKW i komisarze wyborczy oraz Szef KBW wraz z tym Biurem zapewniającym obsługę PKW, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych. Zawodowy charakter, w rozumieniu zatrudnienia wymagającego określonych kwalifikacji (wiedzy i umiejętności), wykonywanego systematycznie i stale, w celach zarobkowych ma praca typu pracowniczego, wykonywana przez Szefa KBW i pracowników tej jednostki oraz jej jednostek organizacyjnych, a także czynności członków Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych, wykonywane poza ich głównymi zajęciami zawodowymi. Nie są oni pracownikami organów wyborczych, ale ich zaangażowanie w działalność organów wyborczych ma niewątpliwie charakter zawodowy w znaczeniu wyżej przedstawionym. Należą im się z tego tytułu określone świadczenia pieniężne, nazwane wynagrodzeniem. Nie mają zawodowego charakteru czynności członków organów wyborczych powoływanych w związku z konkretnymi wyborami.

Cechą charakterystyczną polskich organów wyborczych jest znaczący w nich udział sędziów. Sędziami są członkowie Państwowej Komisji Wyborczej, komisarze wyborczy, a także członkowie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych i przewodniczący terytorialnych: wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych. Poza tym w terytorialnych komisjach wyborczych i w obwodowych komisjach wyborczych zasiadają wyborcy. Z wyjątkiem Państwowej Komisji Wyborczej członkiem wymienionych organów wyborczych może być sędzia jakiegokolwiek sądu (powszechnego, czy administracyjnego), jakiegokolwiek instancji (np. sądu rejonowego, okręgowego, apelacyjnego), pełniący służbę albo pozostający w stanie spoczynku (do ukończenia 70 roku życia). Sędziowie pełnią swą funkcję w organach wyborczych niezależnie od sprawowania urzędu sędziego właściwego sądu. Są „urzędnikami wyborczymi”, a więc w zakresie tej działalności nie korzystają z podstawowego atrybutu urzędu sędziego – niezawisłości sędziowskiej. Oddanie spraw wyborczych w ręce sędziów stanowi gwarancję rzetelności i bezstronności wyborów. Sędziowie wnoszą do organów wyborczych znajomość prawa, neutralność polityczną i niezależność intelektualną – cechy właściwe temu zawodowi, jednocześnie niezbędne w modelu niezależnej administracji wyborczej.

Kilkuszczeblowa struktura organizacyjna organów wyborczych w Polsce jest zbudowana na zasadzie hierarchiczności. Najwyższym organem wyborczym jest Państwowa Komisja Wyborcza. Najniższy szczebel tej struktury, co nie oznacza że najmniej istotny, to obwodowa komisja wyborcza. Do zadań tej komisji należy przeprowadzenie głosowania w obwodzie i ustalenie jego wyników w obwodzie, w każdych wyborach – parlamentarnych, Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach samorządowych. W ramach tej hierarchii organy wyższego stopnia sprawują m. in. ogólny nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez organy im podporządkowane i rozpatrują skargi na działalność tych organów. Posiadają również pewne kompetencje z zakresu nadzoru instancyjnego : możliwość uchylania rozstrzygnięć organów wyborczych niższego stopnia.



II. Państwowa komisja wyborcza

Państwowa Komisja Wyborcza w obecnych kształcie organizacyjnym ale nieco węższych kompetencjach została powołana do życia ustawą z 28 czerwca 1991r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Wcześniej – ustawą z 27 września 1990r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powołano Państwową Komisję Wyborczą wyłącznie do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP. Był to więc organ niestały, o bardziej licznym niż obecnie składzie osobowym (piętnastu sędziów), wywodzących się z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Obecnie podstawą działania Państwowej Komisji Wyborczej jest ustawa z 5 stycznia 2011r. - Kodeks wyborczy. Według Kodeksu PKW jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawie przeprowadzanie wyborów i referendum (art.157 § 1). PKW nie jest organem konstytucyjnym. Od wielu jednak lat postulat uregulowania statusu prawnego PKW w Konstytucji RP jest podnoszony przez przedstawicieli doktryny prawniczej i praktyki wyborczej.

PKW liczy dziewięć osób: 1) trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, 2) trzech sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, 3) trzech sędziów wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędziów tych powołuje w skład Państwowej Komisji Wyborczej na czas nieoznaczony Prezydent Rzeczypospolitej w drodze postanowienia.

Państwowa Komisja Wyborcza wybiera ze swego składu przewodniczącego i dwóch zastępców przewodniczącego. Funkcję sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej pełni Szef Krajowego Biura Wyborczego, który uczestniczy w jej posiedzeniu z głosem doradczym. PKW mimo składu sędziowskiego nie jest organem typu sądowego.

W istocie zadania PKW są szersze niż to wynika z treści art. 157 § 1 K.w. PKW zajmuje się bowiem również przygotowaniem wyborów. Ponadto ustawodawca nałożył na nią inne jeszcze obowiązki: kontrolowania finansowania partii politycznych, weryfikacji poparcia obywatelskiej

inicjatywy ustawodawczej, prowadzenia Rejestru Korzyści. Obowiązki te obejmują również przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego (art. 10 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym). Należy też zauważyć, że w Kodeksie wyborczym powierzono PKW zadanie prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania (art. 160 § 1 pkt 9).

Zadania PKW można usystematyzować dzieląc je na:

- 1) organizatorskie, np. powoływanie i rozwiązywanie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz odwoływanie członków tych komisji, powoływanie i odwoływanie komisarzy wyborczych,
- 2) stanowiące, np. ustalanie regulaminu PKW, regulaminu komisarzy wyborczych oraz regulaminów okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, ustalanie wzorów urzędowych formularzy oraz druków wyborczych, a także wzorów pieczęci w zakresie określonym w kodeksie wyborczym,
- 3) nadzorcze, np. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisu wyborców, rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych i komisarzy wyborczych, uchylanie uchwał okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz postanowień komisarzy wyborczych,
- 4) wykonawcze, np. ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów w zakresie określonym w kodeksie wyborczym, rejestrowanie lub odmawianie rejestracji kandydata na Prezydenta RP, sporządzenie listy kandydatów na Prezydenta RP,
- 5) informacyjne, np. przedstawianie po każdych wyborach Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów informacji o realizacji przepisów kodeksu i ewentualnych propozycjach ich zmian, prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania.

III. Komisarz wyborczy

Instytucja komisarza wyborczego została wprowadzona do polskiego powojennego prawa wyborczego w 1990 r. ustawą z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin. Później nałożono na komisarzy wyborczych określone zadania w zakresie organizowania wyborów i referendum oraz administrowania ich przebiegiem w innych ordynacjach wyborczych. Obecnie regulacje prawne dotyczące komisarzy wyborczych zawiera Kodeks wyborczy (Rozdział 3, art. 166 – 169).

Kodeks wyborczy określa komisarza wyborczego jednocześnie jako stały organ wyborczy (art. 152 § 1) i jako pełnomocnika Państwowej Komisji Wyborczej (art. 166 § 1). Z regulacji kodeksowych określających jego zadania i kompetencje wynika, że komisarz wyborczy nie ma statusu pełnomocnika PKW w znaczeniu prawnym (cywilistycznym). Nie działa bowiem w imieniu PKW i skutki prawne jego działania nie są przypisane bezpośrednio PKW. Komisarz wyborczy jest więc organem – podmiotem prawa wyborczego, wykonującym swoje ustawowe uprawnienia, a nazwanie go pełnomocnikiem PKW służy zapewne podkreśleniu zależności jego działania od PKW. Zależność tę podkreśla m. in. przepis art. 166 § 2 K.w., według którego PKW określa właściwość terytorialną komisarzy wyborczych oraz właściwość rzeczową w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim, z Uwzględnieniem zadań związanych z wyborami do sejmiku województwa oraz zadań związanych z ustalaniem i ogłaszaniem wyników wyborów do rad oraz wyborów wójtów.

Znaczącej zależności komisarza wyborczego od PKW nie potwierdza przyjęty w Kodeksie wyborczym tryb powierzania tej funkcji. Komisarza powołuje, co prawda PKW, jednakże na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości wskazuje więc kandydata i bez tego wskazania, które nie wydaje się wiążące dla PKW Komisja nie może powołać osoby przez siebie preferowanej.

Funkcja komisarza wyborczego ma charakter kadencyjny. Kadencja trwa pięć lat i może być powtarzana, aż do ukończenia przez sędziego 70 – go roku życia. Kodeks wyborczy przewiduje również wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego przed upływem kadencji, np. w razie

zrzeczenia się funkcji, ustania stosunku służbowego sędziego lub odwołania.

Kodeks wyborczy przypisuje komisarzowi wyborczemu najszersze zadania w wyborach samorządowych (do rad gmin, powiatów i do sejmików samorządowych) oraz w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Stanowi najogólniej, że PKW wraz z komisarzem wyborczym nadzorują przeprowadzanie wyborów do rad gmin, powiatów i sejmików samorządowych. Jeszcze dalej sięgają zadania komisarza w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Według kodeksu komisarz wraz z PKW organizuje te wybory i sprawuje nadzór nad ich przebiegiem (art. 475 § 1).

W szczególności do zadań komisarza wyborczego należy:

- 1) powoływanie terytorialnych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego po wykonaniu ich ustawowych zadań;
- 2) rozpatrywanie skarg na działalność terytorialnych komisji wyborczych;
- 3) udzielanie, w miarę potrzeby, terytorialnym i obwodowym komisjom wyborczym wyjaśnień;
- 4) ustalanie zbiorczych wyników wyborów do rad oraz wyborów wójtów przeprowadzonych na obszarze województwa i ogłaszanie ich w trybie określonym w kodeksie ;
- 5) przedkładanie sprawozdania z przebiegu wyborów na obszarze województwa, wraz z ich wynikami, Państwowej Komisji Wyborczej;
- 6) uchylanie uchwał terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych podjętych z naruszeniem prawa lub niezgodne z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej i przekazanie sprawy właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia lub podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie.
- 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych w ustawach lub zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Komisarz wyborczy występuje ponadto w roli organu w sprawach dotyczących referendum ogólnokrajowego i referendum lokalnego.

Ustawa z 14 marca 2003r. o referendum ogólnokrajowym wymienia komisarza wyborczego, obok Państwowej Komisji Wyborczej i komisji obwodowych do spraw referendum jako organ do spraw referendum. Do zadań komisarza wyborczego należy w tym zakresie szczególności : 1) zapewnienie, we współdziałaniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego, prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia referendum; 2) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy przez komisje obwodowe; 3) ustalenie wyników głosowania i przekazanie ich do Państwowej Komisji Wyborczej.

Komisarzowi wyborczemu wyznaczono również istotne zadania w referendum lokalnym. Na podstawie ustawy z 15 września 2000r. komisarz wyborczy wydaje m. in. postanowienie o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego.

IV. Pozostałe komisje wyborcze

1. Uwagi wstępne

Była już mowa o tym, że pozostałe komisje wyborcze mają charakter organów doraźnych, niezawodowych, są powoływane w związku z konkretnymi wyborami. Mają w związku z tym różne zadania i różny skład osobowy. Pewne określone w kodeksie wyborczym zasady odnoszą się jednak do członków wszystkich komisji wyborczych, ze zróżnicowaniem uwzględniającym niekiedy sędziów i osoby nie będące sędziami.

Do wszystkich odnosi się zakaz udziału w więcej niż jednej komisji wyborczej oraz zakaz łączenia członkostwa w komisji z kandydowaniem w wyborach (art. 153 § 1 k.w.). Nie ma natomiast ograniczeń ze względu na pokrewieństwo lub powinowactwo pomiędzy członkiem komisji wyborczej a osobą kandydującą w wyborach. Kodeks wyborczy wymaga też od członków wszystkich komisji wyborczych zachowania bezstronności i obiektywizmu. Stąd też nie mogą być członkami komisji pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi oraz mężowie zaufania. W konsekwencji członkostwo w komisji wyborczej wygasa z dniem podpisania zgody na kandydowanie w wyborach bądź objęcia funkcji pełnomocnika lub męża zaufania. Na członkach wszystkich komisji wyborczych ciąży zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandy-

datów oraz list kandydatów (art. 153 § 2 i 3 K.w.). W jednakowy też albo bardzo podobny sposób określono przesłanki wygaśnięcia członkostwa w komisjach wyborczych.

Członkom wszystkich komisji wyborczych przysługują:

- 1) diety oraz zwrot kosztów podróży i noclegów,
- 2) ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych (ponoszą też odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni),
- 3) zaopatrzenie z tytułu wypadku przy wykonywaniu zadań tych komisji.

Ponadto członkom komisji wyborczych z wyjątkiem członków PKW i komisarzom wyborczym pełniącym z urzędu funkcje przewodniczących okręgowych i rejonowych komisji wyborczych przysługują zryczałtowane diety za czas związany z wykonywaniem zadań członka komisji. Natomiast członkom obwodowej lub terytorialnej komisji wyborczej w związku z wykonywaniem zadań przysługuje do 5 dni zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia (art. 154 § 1 – 4 k.w.).

2. Okręgowa komisja wyborcza

Okręgowa komisja wyborcza bierze udział w przeprowadzeniu wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów Prezydenta RP i wyborów do Parlamentu Europejskiego (nie uczestniczy więc w przeprowadzaniu wyborów samorządowych). Okręgowa komisja wyborcza działa a na obszarze wyznaczonego jej okręgu wyborczego (okręgi wyborcze tworzy się drogą ustawy odrębnie w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu, do Senatu i do Parlamentu Europejskiego).

Okręgowa komisja wyborcza składa się wyłącznie z sędziów (od 5 do 11), z tym że z urzędu wchodzi do niej jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy (również sędzia). Komisję tę powołuje Państwowa Komisja Wyborcza. Kandydatów do składu komisji zgłasza Minister Sprawiedliwości, w liczbie uzgodnionej z Państwową Komisją Wyborczą (art. 170 § 1 i 2 K.w.). Ustawa pozwala na powołanie w skład komisji sędziego jakiegokolwiek sądu : rejonowego, okręgowego, apelacyjnego, a tak-

że Sądu Najwyższego. Nie ma również przeszkód do powołania w skład okręgowej komisji wyborczej sędziego innego sądu niż sąd powszechny, a więc sędziego sądu wojskowego lub administracyjnego. Kandydat do okręgowej komisji wyborczej nie musi się legitymować zamieszkiwaniem na terenie działania tej komisji.

Powołanie okręgowej komisji wyborczej wymaga współdziałania Ministra Sprawiedliwości i Państwowej Komisji Wyborczej. Minister samodzielnie wskazuje kandydatów na członków komisji. Jest jednakże zobowiązany do uzgodnienia z PKW liczby tych kandydatów. Państwowa Komisja Wyborcza powołuje do komisji wyłącznie kandydatów wskazanych przez Ministra.

Okręgowa komisja wyborcza podlega rozwiązaniu przez Państwową Komisję Wyborczą, po wykonaniu jej zadań ustawowych. Kodeks wyborczy przewiduje również wcześniejsze ustanie członkostwa w komisji, z mocy prawa lub wskutek odwołania przez PKW.

Okręgowa komisja wyborcza działa przy wsparciu Krajowego Biura Wyborczego i jego miejscowej delegatury. Dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego albo osoba przez niego wskazana pełni funkcję sekretarza komisji i uczestniczy w pracach komisji z głosem doradczym. Krajowe Biuro Wyborcze zapewnia natomiast techniczno-materialne warunki pracy komisji (art. 170 § 6 i 8 K.w.).

Do podstawowych zadań okręgowej komisji wyborczej należy :

- 1) rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora oraz list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego;
- 2) zarządzanie drukowaniem kart do głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego;
- 3) ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym w zakresie określonym przepisami szczególnymi kodeksu;
- 4) rozpatrywanie skarg na działalność odpowiednio rejonowych lub obwodowych komisji wyborczych (art. 172 § 1 K.w.).

3. Rejonowa komisja wyborcza

Rejonowa komisja wyborcza jest powoływana wyłącznie do udziału w przeprowadzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego. Stanowi dodatkowe ogniwo w organizacji administracji wyborczej, niewystępujące w innych wyborach. Skład tej komisji jest również sędziowski i obejmuje również komisarza wyborczego, jako jej przewodniczącego. Kodeks wyborczy przewiduje stałą liczbę członków tej komisji (5 sędziów wraz z przewodniczącym). Komisja jest powoływana przez Państwową Komisję Wyborczą w trybie i na zasadach przewidzianych dla okręgowej komisji wyborczej. Odesłanie to obejmuje ponadto rozwiązanie komisji i ustanie członkostwa w komisji (art. 174 § 2 K.w.)

Do podstawowych zadań rejonowej komisji wyborczej należy:

- 1) zapewnienie dostarczenia kart do głosowania obwodowym komisjom wyborczym;
- 2) rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych;
- 3) ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania oraz przekazywanie ich właściwej okręgowej komisji wyborczej.

4. Terytorialne komisje wyborcze

Terytorialnymi komisjami wyborczymi są wojewódzkie, powiatowe i gminne komisje wyborcze (art. 152 § 3 K.w.). Powołuje się je dla przeprowadzenia wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odpowiednich szczebli. Gminne komisje wyborcze przeprowadzają dodatkowo wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Trzy różne terytorialne komisje wyborcze odpowiadają trójszczeblowej strukturze samorządu terytorialnego w Polsce. Wojewódzkie komisje wyborcze wykonują swoje zadania w zakresie przeprowadzenia wyborów na obszarze województwa; dwie pozostałe komisje – powiatowa i gminna – odpowiednio na obszarze powiatu i gminy. Ze względu na to, że jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli są od siebie niezależne, pomiędzy poszczególnymi terytorialnymi komisjami wyborczymi nie zachodzą żadne powiązania organizacyjne ani funkcjonalne.

Terytorialne komisje wyborcze powołuje komisarz wyborczy spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych, w składzie 7

do 9 osób, z tym że w skład wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wchodzi z urzędu, jako jej przewodniczący, sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego (art. 178 § 1, 2 i 6 K.w.). Terenowe komisje wyborcze stanowią więc reprezentację wyborców. Ich członkowie rekrutują się (poza przewodniczącymi – sędziami) spośród wyborców zamieszkałych na obszarze działania danej rady (sejmiku województwa), posiadających czynne prawo wyborcze do organów jednostki samorządowej, na terenie której zamieszkują. Kandydatów na członków tych komisji nie obowiązują inne wymagania, w szczególności przygotowanie merytoryczne (kwalifikacje) do wykonywania zadań wyborczych. Ustawodawca przedkłada więc reprezentatywność tych organów nad potrzebę sprawnego i fachowego jej działania. Terenowe komisje wyborcze są reprezentatywne dla wyborców w podwójnym znaczeniu : geograficznym i politycznym. Wywodzą się spośród mieszkańców jednostki terytorialnej, dla której komisja została powołana i powołuje się ich do komisji na podstawie wskazania pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego. Gwarancją należytego wywiązywania się z zadań komisji, polegających na stosowaniu prawa wyborczego jest przewodniczenie sędziów w komisjach wojewódzkiej i powiatowej. Działania wszystkich terytorialnych komisjach wyborczych może ponadto wspomagać urzędnik wyborczy – pełnomocnik ustanowiony odpowiednio przez marszałka województwa, starostę lub wójta (art. 181 K.w.). Urzędnik wyborczy nie jest członkiem takiej komisji.

Kodeks wyborczy wymaga, aby każdy komitet wyborczy zgłaszający kandydatów do terytorialnej komisji wyborczej miał co najmniej jednego przedstawiciela w komisji. Jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów przekracza dopuszczalny skład komisji o składzie komisji decyduje publiczne losowanie przeprowadzone przez komisarza wyborczego. Jeżeli natomiast liczba kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych jest mniejsza od dopuszczalnego minimalnego składu liczbowego komisji, komisarz wyborczy uzupełnia skład komisji spośród osób stale zamieszkałych na obszarze działania danej rady (art. 178 § 3–5 K.w.).

Do podstawowych zadań terytorialnej komisji wyborczej należy:

- 1) rejestrowanie kandydatów na radnych;
- 2) zarządzanie druku obwieszczeń wyborczych i podanie ich do publicznej wiadomości w trybie określonym w kodeksie;

- 3) zarządzanie druku kart do głosowania i ich dostarczania obwodowym komisjom wyborczym;
- 4) rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych;
- 5) ustalenie wyników głosowania i wyników wyborów do rady i ogłoszenie ich w trybie określonym w kodeksie;

Do zadań gminnej komisji wyborczej należy także rejestrowanie kandydatów na wójta, ustalenie wyników głosowania i wyników wyborów wójta oraz ogłoszenie ich w trybie określonym w kodeksie (art. 180. § 1 i 2 K.w.).

Terenowe komisje wyborcze korzystają ze wsparcia władz samorządowych. Obsługę administracyjną właściwej terytorialnej komisji wyborczej oraz wykonanie zadań wyborczych odpowiednio na obszarze województwa, powiatu lub gminy zapewnia marszałek województwa, starosta lub wójt, jako zadanie zlecone (art. 181 K.w.).

5. Obwodowa komisja wyborcza

Obwodowa komisja wyborcza stanowi najniższy szczebel w strukturze organów wyborczych. Bierze udział w przeprowadzeniu wszystkich wyborów. Zajmuje się przede wszystkim przeprowadzeniem głosowania w obwodzie.

Obwodowe komisje wyborcze również są organami wyborczymi wyłanianymi spośród wyborców desygnowanych przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych. Także i w tym przypadku przepisy prawa nie stawiają kandydatom do komisji żadnych wymagań w zakresie znajomości prawa wyborczego. Kierując się potrzebą udzielania komisji fachowej pomocy przy wykonywaniu czynności wyborczych, ustawodawca postanowił, że w skład tej komisji wchodzi z urzędu osoba wskazana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Osoba ta nie może jednak pełnić funkcji przewodniczącego komisji i zastępcy przewodniczącego.

Obwodowe komisje wyborcze powołuje :

- 1) w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego – wójt (burmistrz, prezydent miasta) ;

- 2) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta) – właściwa terytorialna komisja wyborcza (art. 182 § 1 K.w.).

Obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich i za granicą powołują spośród wyborców odpowiednio kapitanowie statków oraz konsulowie (art. 183 § 1 K.w.).

Kandydatów na członków obwodowej komisji wyborczej mogą zgłaszać wyłącznie pełnomocnicy komitetów wyborczych, które mają zarejestrowaną listę kandydatów w okręgu wyborczym, dla którego właściwa jest dana obwodowa komisja wyborcza. Pełnomocnik komitetu wyborczego może zgłosić kandydatów do tych obwodowych komisji, które są usytuowane w okręgach wyborczych, w których komitet wyborczy zgłosił i zarejestrował listy kandydatów.

Ordynacja określa minimalną i maksymalną liczbę członków obwodowej komisji wyborczej. W skład takiej komisji może wchodzić od 6 do 8 osób, zaś w obwodach odrębnych – od 4 do 6. Ponadto do obwodowej komisji wyborczej powołuje się jedną osobę wskazaną przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych, a do obwodowej komisji wyborczej w tzw. obwodzie odrębnym, jedną osobę wskazaną przez wójta, spośród pracowników jednostki, w której jest utworzony obwód (np. pracowników szpitala).

Kandydatami do obwodowych komisji wyborczych, zgłoszonymi przez pełnomocników wyborczych mogą być tylko osoby ujęte w stałym rejestrze wyborców danej gminy. Pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba może zgłosić tylko po jednym kandydacie do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego, radnych lub zarejestrowany został kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej, senatora lub wójta.

Tak jak w odniesieniu do terytorialnych komisji wyborczych, w przypadku zgłoszenia do składu obwodowej komisji wyborczej liczby kandydatów przekraczającej dopuszczalny skład komisji, skład komisji ustala się w drodze publicznego losowania przeprowadzonego przez wójta. Natomiast jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów jest mniejsza od

dopuszczalnego minimalnego składu liczbowego komisji, uzupełnienia jej składu dokonuje wójt spośród osób ujętych w stałym rejestrze wyborców tej gminy.

Do podstawowych zadań obwodowej komisji wyborczej należy:

- 1) przeprowadzenie głosowania w obwodzie;
- 2) ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości;
- 3) przesłanie wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej (art. 185 K.w.).

Nadzór nad działalnością obwodowych komisji wyborczych sprawuje komisarz wyborczy (uchyla uchwały tych komisji podjęte z naruszeniem prawa lub niezgodne z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej) i przekazuje sprawę właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia lub podejmuje rozstrzygnięcia w sprawie (art. 167 § 2 K.w.).

V. Krajowe biuro wyborcze

Obraz systemu organów wyborczych nie byłby pełny gdyby pominąć w nim stałą i zawodową administrację wyborczą, zorganizowaną w ramach Krajowego Biura Wyborczego. Do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnić obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach, a także zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach (Krajowe Biuro Wyborcze wykonuje również inne zadania wynikające z kodeksu oraz innych ustaw) (art. 187 § 1 i 2 K.w.).

Jednostkami organizacyjnymi Krajowego Biura Wyborczego są: 1) zespoły i 2) delegatury (art. 188 § 1 i 3 K.w.). Pracą Krajowego Biura Wyborczego kieruje Szef KBW. Szef KBW jest organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej, powoływanym i odwoływanym przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek jej przewodniczącego (art. 190 § 1 i 2 K.w.).

Wpływ reformy prawa wyborczego na system partyjny na Litwie: pomiędzy aspektami konstytucyjnoprawnymi i politologicznymi

Zarówno relacje między prawem wyborczym i systemem partyjnym jako relacje między dwoma nietożsamymi, lecz mającymi tendencję do zbliżania się do siebie i wzajemnego przenikania się kategoriami, jak i poszukiwania doskonałej konstrukcji tej relacji obejmują nie tylko aspekty celowości czy polityki prawnej, lecz również aspekty konstytucyjne. Z jednej strony, ustawodawca ma wystarczająco dużą swobodę uprawnień, by uprzywilejować system wyborczy, który stworzy przesłanki do ukształtowania się określonego systemu partyjnego i do uwidocznienia wpływu ustawodawcy (na rozwój tego systemu). Z drugiej strony, pełniący funkcje kontroli konstytucyjnej Sąd dysponuje możliwością stwierdzenia, że uprzywilejowany przez ustawodawcę sposób bezpośredniego lub pośredniego wpływania na system partyjny nie ma uzasadnienia konstytucyjnego. Na Litwie te dwie nietożsame możliwości do 2007 r. nie ścierały się ze sobą istotnie. Jednak w l. 2007-2011 aż trzy wyroki Sądu Konstytucyjnego w sprawach dotyczących systemu wyborczego ujawniły napięcie, płynące z alternatywnych sposobów ujmowania konstruowania relacji między prawem wyborczym a systemem partyjnym. Mając to na uwadze, należy te dwie możliwości wpływania na rozwój systemu partyjnego, które ujawniają się na poziomie stanowienia prawa i orzecznictwa konstytucyjnego,

sobie uświadomić oraz poddać ocenie. W tym kontekście muszą zostać przywołane odpowiednie wartości konstytucyjne oraz wskazane możliwe zagrożenia dla tych wartości.

I. Ogólne aspekty konstytucyjnoprawne

Przystępując do badań nad relacją między prawem wyborczym i systemem partyjnym i podejmując próbę wyodrębnienia w jej ramach (w jej kontekście) dyskusyjnych aspektów wpływu reformy prawa wyborczego na system partyjny, z perspektywy konstytucyjnoprawnej warto podać trzy uwagi wstępne, po części o charakterze porównawczym.

1. *Po pierwsze*, litewska Konstytucja (art. 35) jest pod względem partii politycznych znacznie bardziej powściągliwa czy, inaczej mówiąc, bardziej pełna rezerwy niż Konstytucja sąsiedniej Polski (art. 11)²². Staje się to dość oczywiste po zwróceniu uwagi na fakt, że w litewskiej Konstytucji partie nie mają „własnego” – poświęconego tylko im – artykułu ani jednocześnie specjalnie wyróżnionej konstytucyjnej „rangi” (statusu, zwłaszcza w kontekście wyborów nadzwyczajnych lub referendum) na tle innych organizacji społecznych („niepublicznych”).

Formalnie należałoby stwierdzić, że partie z punktu widzenia wartości czy funkcji niczym nie różnią się od wspólnot i stowarzyszeń obywatelskich, ponieważ jako takie stanowią tylko jedną z przewidzianych w art. 35 Konstytucji form zrzeszania się obywateli. A może wręcz przeciwnie: partie od wspólnot czy stowarzyszeń, z formalnego punktu widzenia, różnią się w sposób istotny pod względem regulacji konstytucyjnych, jako że aż w pięciu artykułach litewskiej Konstytucji (44, 83, 113, 114, 141) partie zostały w sposób bezpośredni usytuowane w kontekście *negatywnym*, tj. w kontekście określonych zakazów czy ograniczeń...

²² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* cytowana wg: *Lenkijos Konstitucija // Užsienio šalių konstitucijos*, red. E. Jarašiūnas, G. Mesonis, Vilnius 2004, p. 212-267. Więcej o podobieństwach Konstytucji polskiej i litewskiej zob., np., *Lietuvos ir Lenkijos konstitucijų raida europeizacijos kontekste (w jęz. lit. i niem.)*, E. Šileikis (red. Nauk.), Vilnius 2010; *materiały cyklicznych dorocznych konferencji litewskiego Sądu Konstytucyjnego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego*.

Dlatego w marcu 2012 r. litewski Sąd Konstytucyjny stanął przed niełatwym zadaniem, dylematem: albo w jakiś sposób z Konstytucji wywieść uzasadnienie tego, by Sejm mógł przyjąć i wprowadzić w życie zakwestionowaną ustawę przewidującą przyznawanie partiom politycznym dotacji (subwencji) z budżetu państwa, albo formalnie uznać, że dla przyjęcia takiej ustawy nie ma wystarczających podstaw konstytucyjnych, chyba że dotacje (subwencje) byłyby przyznawane także wspólnotom i stowarzyszeniom. Problem ten został przeanalizowany dzięki odwołaniu się do pojęć, jednak za pomocą nie tyle tekstu, ile raczej „kontekstu” i „podtekstów” Konstytucji (zob. dalej).

Pod tym względem istnienie odrębnego, tylko partiom poświęconego artykułu (oraz ustanowionej w nim wyjątkowej misji partii) w polskiej Konstytucji (art. 11), i to w rozdziale początkowym, stanowiącym o fundamentach republiki, jest szczególnie istotną okolicznością (aspektem) podczas rozstrzygania wszelkich wątpliwości (sporów) konstytucyjnoprawnych związanych z działalnością legislacyjną ustawodawcy w zakresie wyborów i związanej z nimi działalnością partii.

Naturalnie, istnienia lub nieistnienia tego czy innego artykułu czy przepisu, podobnie jak użycia bądź nieużycia określonego słowa w tekście Konstytucji, nie można absolutyzować. Postępując w ten sposób, można zanegować istotną *spójność* wartości konstytucyjnych, sformułować pochopne i wątpliwe tezy, które nietrudno będzie podważyć na podstawie logicznej i systemowej.

Na przykład, może oryginalne, jednak niewystarczająco jasne i przekonujące byłoby porównywanie tekstów obu Konstytucji (litewskiej i polskiej), oraz jednoczesne twierdzenie, że chociaż Litwa ustępuje sąsiedniemu państwu pod względem „pozytywnych” regulacji konstytucyjnych dotyczących partii oraz techniki prawodawczej, to jednak częściowo „kompensowałyby” ten brak istotną z punktu widzenia partii bezpośrednią regulacją dotyczącą Centralnej Komisji Wyborczej w par. 13 art. 67 litewskiej Konstytucji („Sejm [...] powołuje Centralną Komisję Wyborczą i dokonuje zmian w jej składzie”), która nie ma odpowiednika w tekście polskiej Konstytucji.

Tezę taką z teoretyczno-naukowego punktu widzenia można obronić tylko częściowo, jednak w kontekście nie tylko Konstytucji, ale rów-

nież Ustawy o Centralnej Komisji Wyborczej. Z punktu widzenia statusu partii jako tych organizacji, które historycznie i zgodnie ze swoją naturą („genetycznie”) dążą do uzyskania wpływu na przygotowanie i organizację wyborów, jest rzeczywiście istotne, że zgodne z Konstytucją tworzenie Centralnej Komisji Wyborczej musi odbywać się nie poprzez powoływanie każdego jej członka osobno mocą uchwał Sejmu, lecz poprzez zatwierdzenie (lub niezatwierdzenie) mocą jednej uchwały już „skompletowanego” składu tej Komisji *in corpore*. Stąd płyną konstytucyjne przesłanki dla tego, by a) partie uczestniczyły w wybieraniu kandydatów na członków Komisji oraz b) by ustawodawca w sposób dyskrecyjny takie uczestnictwo partii mógł bezpośrednio uregulować w Ustawie o Centralnej Komisji Wyborczej, tym bardziej by mógł takie uprawnienia powiązać nie ze wszystkimi partiami, lecz tylko z tymi, których listy wyborcze uzyskały mandaty w wyborach do Sejmu²³.

Zatem nie tylko dla Sejmu, ale również dla systemu partyjnego ważne jest to, że Centralna Komisja Wyborcza jest instytucją ustanowioną na poziomie prawa konstytucyjnego, posiadającą „własny” – poświęcony nie tylko jej, ale także Sejmowi – „przepis” w art. 67 Konstytucji. Przeważność twórców Konstytucji Litwy, która przesądziła o takim rozwiązaniu, można zapewne w jakimś stopniu wiązać ze szczególnie rzadkim na Litwie „precedensem stabilności” w kierowaniu instytucjami państwowymi: okres trwania kadencji (1994-2012) przewodniczącego Komisji, szanownego Zenonasa Ivinskasa²⁴ niemal pokrywa się z okresem trwania tradycji i doświadczeń wyborów demokratycznych organizowanych

²³ Art. 7 Ustawy o Centralnej Komisji Wyborczej przyjętej przez Sejm 20 czerwca 2002 r. (Valstybės žinios, 2002, Nr. 68-2774) stanowi: „W skład Centralnej Komisji wyborczej wchodzi: 1) przewodniczący komisji; 2) trzy osoby posiadające wyższe wykształcenie akademickie w zakresie prawa, które poprzez losowanie wyłaniane są spośród sześciu kandydatów wskazanych przez ministra sprawiedliwości; 3) trzy osoby posiadające wyższe wykształcenie akademickie w zakresie prawa, które poprzez losowanie wyłaniane są spośród sześciu kandydatów wskazanych przez Stowarzyszenie Prawników Litwy; 4) osoby wskazane przez partie, które uzyskały mandaty członków Sejmu w wielomandatowym okręgu wyborczym” (podkreślenie aut.).

²⁴ Zob. Uchwała nr I-489 Sejmu „W sprawie przewodniczącego Centralnej Komisji Wyborczej” z 2 czerwca 1994 r. (Valstybės žinios, 1994, Nr. 43-787), Uchwała nr. I-1434 „W sprawie powołania Centralnej Komisji Wyborczej” z 4 lipca 1996 r. (Valstybės žinios, 1996, Nr. 65-1538).

i przeprowadzanych w warunkach systemu partyjnego ukształtowanego w restytuowanej Republice Litewskiej.

Wracając do porównywania konstytucji, należy podkreślić, że omówioną konstytucyjną regulację dotyczącą Centralnej Komisji Wyborczej można wykorzystać (tzn. uznać ją za istotną dla statusu partii) tylko w pewnym zakresie, ponieważ ten aspekt nie jest i nie może być równie ważki jak, np., art. 100 ust. 1 Konstytucji polskiej (konstytucyjne prawo partii do zgłaszania kandydatów na członków Sejmu, tj. posłów, i na członków Senatu, tj. senatorów) oraz z art. 101 ust. 2 (konstytucyjne prawo wyborcy do wnoszenia przed Sądem Najwyższym protestów dotyczących ważności wyborów). Te przepisy, niestety, nie mają odpowiedników w Konstytucji litewskiej.

Jednakże, znów, tekst Konstytucji Litwy, mimo że nie ma w nim bezpośrednich sformułowań, które można byłoby porównać ze wspomnianym art. 101 ust. 1 Konstytucji polskiej, systemowo obejmuje wyprowadzone przez Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej (i sformułowane w wyroku z 1 października 2008 r.) konstytucyjnie zagwarantowane (tzn. wywiedzione z Konstytucji) prawo do prawo partii do zgłaszania kandydatów na członków Sejmu (zob. dalej).

Ponadto, litewska Konstytucja, mówiąc obrazowo, niejako „odbija sobie” brak bezpośredniej regulacji dotyczącej prawa partii do zgłaszania kandydatów na członków Sejmu, ustanawiając takie zasady kandydowania na Prezydentów Republiki, które są korzystne z punktu widzenia partii politycznych – nie tylko pod względem możliwości zgłoszenia przez daną osobę własnej kandydatury, ale również pod względem bezpośrednio niezanegowanej (ustanowionej jeszcze od 1992 r. w Ustawie o wyborach Prezydenta Republiki) możliwości partii zgłaszania kandydatów na Prezydenta Republiki²⁵ - i przewyższają analogiczne regulacje prawne

²⁵ Art. 35 Ustawy o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej (redakcja pierwotna z 22 grudnia 1992 r.: Valstybės žinios, 1993, Nr. 2-29; redakcja z 12 czerwca 2008 r.: Valstybės žinios, 2008, Nr. 71-2721) pt. „Zgłaszanie pretendentów do kandydowania w wyborach Prezydenta Republiki”, ust. 1 i 2 stanowią: „1. Pretendentów do kandydowania w wyborach Prezydenta Republiki mogą zgłaszać pojedyncze osoby. 2. Pretendentów do kandydowania w wyborach Prezydenta Republiki mogą zgłaszać i wspierać partie, które zostały zarejestrowane w ustawowo określony sposób oraz spełniają wymogi dotyczące liczby członków partii”.

sformułowane w drugim zdaniu art. 127 ust. 3 polskiej Konstytucji, w którym prawo zgłaszania kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej przysługuje tylko grupie co najmniej 100 tys. obywateli (zatem zablokowana jest możliwość ustawowego przyznania partiom politycznym prawa do zgłaszania kandydatów na przywódców państwa polskiego).

Zatem zgodnie z pierwszym ogólnym spostrzeżeniem obowiązujące konstytucje Litwy i Polski mają swoje zalety i zarazem podobieństwa, dostrzegalne w kontekście relacji między podstawami statusu partii politycznych oraz podstawami prawa wyborczego.

2. Po drugie, Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, inaczej niż Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, do roku bieżącego dysponował stosunkowo słabo rozwiniętą doktryną konstytucyjną dotyczącą specyfiki konstytucyjnego statusu partii politycznych.

Co prawda, pewne aspekty niebezpośredniej „instytucjonalizacji” partii politycznych zostały badane zarówno w doktrynie „wczesnej” (z 1993 r.), dotyczącej interpretacji zasady wolnego mandatu członka Sejmu (zob. dalej), jak i w doktrynie późniejszej (z 2001 r.), dotyczącej opozycji parlamentarnej. W tym kontekście należy podkreślić objaśnienie Sadu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 2001 r., że „uznanie opozycji parlamentarnej jest elementem koniecznym demokracji pluralistycznej. W Statucie Sejmu muszą zostać wskazane gwarancje działalności opozycji”²⁶. Zatem mimo że Konstytucja litewska, jak zresztą także Konstytucja polska, wprost nic nie mówią o opozycji parlamentarnej, to właśnie ona, tj. *prawo mniejszości parlamentarnej do stworzenia i swobodnego funkcjonowania opozycji wobec większości parlamentarnej*, w 2001 r. została faktycznie zakwalifikowana jako *wartość konstytucyjna*, a co za tym idzie, nie tyle jako możliwość zagwarantowana w sposób formalny, o ile jako taka konieczność, której realne (skuteczne) funkcjonowanie ustawodawca musi odpowiednio uregulować (zainspirować), co prawda, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, a także poprzez wybór sformułowań obiektywnie uzasadnionych, jasnych i niedwuznacznych²⁷.

²⁶ Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 25 stycznia 2001 r.

²⁷ Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 25 stycznia 2001 r. zawierał pewne uwagi krytyczne odnoszące się do ustawodawcy (które zresztą stanowią w Sejmie i w jego kuluarach niejako głos wołającego na puszczy): „pojęcie „lider opozycji sejmowej” jest nie do

Znów jednak trzeba przyznać, że fundamentalne kwestie związane z „instytucjonalizacją” partii w oficjalnej konstytucyjnej jurysprudencji Litwy przez dość długi czas nie były poruszane. Można tu wyróżnić trzy aspekty: a) uznane oficjalnie (konstytucyjnie „zaaprobowane”) dopiero w październiku 2008 r. wyłączne (a jeśli tak zechce ustawodawca – wyjątkowe!) prawo partii do zgłaszania list kandydatów na członków Sejmu w sytuacji, gdy osoby „bezpartyjne” mają zagwarantowaną alternatywną możliwość zgłaszania siebie jako kandydatów na członków Sejmu w jednomandatowym okręgu wyborczym²⁸; b) podkreślony 29 marca 2012 r. „dystans” partii jako organizacji niepublicznych *względem dążącego do ich finansowania państwa*, tzn. granice takiego finansowania z budżetu państwa, które rozpoczęło się (i zaczęło wzrastać) od 2000 r., względem finansowania prywatnego (zob. dalej)²⁹; c) konstytucyjną zasadę wielopartyjności, tzn. systemu wielopartyjnego, która po raz pierwszy została sformułowana także (dopiero) w orzeczeniu z 29 marca br. Te trzy przykłady same nie stanowią wszystkich podstawowych aspektów konstytucyjnego statusu partii, tj. nie obejmują wielu innych istotnych kwestii, np. zasady wolnej konkurencji partii, która bezpośrednio została ustanowiona w

pogodzenia z regulacją Statutu Sejmu dotyczącą statusu prawnego lidera opozycji sejmowej [...] sama nazwa tej instytucji „lider opozycji sejmowej” jest dwuznaczna, ponieważ już wyłącznie lingwistyczne objaśnienie tego pojęcia stwarza przesłankę dla stwierdzenia, że lider opozycji sejmowej reprezentuje wszystkie opozycyjne frakcje Sejmu albo wszystkie mniejszości sejmowe. Zgodnie z regulacją Statutu Sejmu dotyczącą statusu prawnego lidera opozycji sejmowej lider opozycji sejmowej jest przywódcą i przedstawicielem opozycyjnej frakcji sejmowej albo koalicji opozycyjnych frakcji sejmowych, skupiającej więcej niż 1/2 członków Sejmu, którzy należą do mniejszości sejmowej, zatem przywódcą i przedstawicielem tylko jednej z opozycyjnych frakcji lub koalicji [...].”

²⁸ Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 1 października 2008 r.: „zgodnie z Konstytucją nie można przyjąć takiej regulacji prawnej, która uniemożliwiłaby partiom politycznym albo zgłoszonym i wspieranym przez nie kandydatom udział w wyborach do Sejmu”.

²⁹ W ustawach przyjętych przez litewski Sejm w grudniu (listopadzie) 2000-2011 r., w których zostały uchwalone budżety na odpowiedni rok, były (są) regulacje dotyczące wysokości dotacji (subwencji) dla partii politycznych: w budżecie na 2001 r. - 524 tys. LTL, w 2002 r. i w 2003 r. - 483 tys. LTL, w 2004 r. - 1 000 tys. LTL, w 2005 r. - 3 000 tys. LTL, w 2006 r. - 10 000 tys. LTL, w 2007 r. - 15 000 tys. LTL, w 2008 r. - 20 000 tys. LTL, w 2009 r. - 17 000 tys. LTL, w 2010 r. i w 2011 r. - 5 498 tys. LTL.

Konstytucji hiszpańskiej (art. 6)³⁰ i która dotąd nie została sformułowana (ani nie jest rozwijana) w doktrynie litewskiego Sądu Konstytucyjnego.

Wszystko to staje się zrozumiałe i w pewnym sensie usprawiedliwione, gdy weźmiemy pod uwagę to, że wcześniej nie istniała „nieunikniona konieczność” podkreślania takich i podobnych aspektów, tj. nie było odpowiednich sporów konstytucyjnych (pytań prawnych co do zgodności z Konstytucją). Można uznać, że doktryna sformułowana w wyroku Sądu Konstytucyjnego Litwy z 29 marca 2012 r., w którym wskazano wartości konstytucyjne stanowiące podstawę uzasadnienia przyjętej przez Sejm regulacji dotyczącej finansowania działalności niektórych partii politycznych ze środków z budżetu państwa, faktycznie może być także interpretowana jako „kompensacja” braku artykułu Konstytucji poświęconego wyłącznie partiom. Ta przedłużająca się doktrynalna kompensacja przepisów Konstytucji, które mogłyby w sposób specjalny dotyczyć partii, otrzymała, m.in., taki wyraz (formułę): „spośród wszystkich form prawnych podmiotów kolektywnych, które mogą być określone w ustawach, dążeniem do sprawowania władzy publicznej i *konstytucyjnie zagwarantowanym udziałem w wyborach do Sejmu* (podkreślenie aut.) wyróżniają się partie polityczne; jeśli ich cele i działalność nie są sprzeczne z Konstytucją i jej przepisami, powinny być one zgodnie z Konstytucją traktowane jako nie tylko *szczególni uczestnicy procesu wybierania instytucji władzy publicznej, ale także jako uczestnicy publicznego życia politycznego toczącego się w okresie między kampaniami wyborczymi* (podkreślenie aut.), zaś ich różnorodność i konkurencja, tj. system wielopartyjny, stwarzają przesłanki zapewnienia pluralizmu politycznego”³¹.

Mówi się: nie ma tego złego, co by na dobre nie wyszło. W tym kontekście warto zauważyć, że litewski Sąd Konstytucyjny w marcu 2012 r. usiłował, jak się zdaje - z powodzeniem, niejako „chwycić za ogon” kilka doktrynalnych „srok”: partie politycznie zostały w końcu nie tylko z punktu widzenia wartości i funkcji wyraźnie oddzielone od innych form zrzeszeń społecznych, a dokładniej - „wyjęte” z ram (utożsamiającego

³⁰ Zob. Ispanijos Konstitucija (Konstytucja Hiszpanii - przyp. tłum.)// Konstitucinė jurisprudencija, 2010. Nr. 4(20), p. 236-283.

³¹ Ak. 3 punktu 9.4 rozdziału VI formuły wyroku Sądu Konstytucyjnego z 29 marca 2012 r.

je pod względem formalnym ze wspólnotami oraz stowarzyszeniami) artykułu 35 Konstytucji (próby sprecyzowania różnic i podobieństw w odniesieniu do innych „organizacji politycznych”³² zostały odłożone na przyszłość), zaś co najważniejsze – uniknięto (przyjmowanej przez wiele lat w niemieckim Federalnym Sądzie Konstytucyjnym) węższej interpretacji, zgodnie z którą partie przede wszystkim były pojmowane tylko jako „organizacje przygotowujące wybory” (a nie jako organizacje kształtujące wolę polityczną także *pomiędzy wyborami*)³³ – właśnie dzięki dodatkowemu zakwalifikowaniu partii jako *uczestników* życia politycznego toczącego się *w okresie między kampaniami wyborczymi*. Te ostatnie słowa stanowią podstawę przyznawania (i oceniania konstytucyjności) dotacji z budżetu państwa (subwencji) także w tych latach, kiedy nie odbywają się wybory do Sejmu ani wybory do rad samorządowych (municipalitetów).

Obecnie zatem można stwierdzić, że dzięki najnowszym interpretacjom przepisów litewskiej Konstytucji partie po ponad dziewiętnastu latach obowiązywania Konstytucji uzyskały wystarczająco jasne, oficjalne doktrynalne określenie ich konstytucyjnej „rangi” (statusu) – zgodnie z nim zostały one na podstawie ich misji wyodrębnione spośród innych niepolitycznych form zrzeszania się obywateli (i to nie tylko podczas wyborów, ale także w okresie między powszechnymi wyborami do instytucji władzy publicznej).

Co prawda, dotąd nie jest wystarczająco jasne, a dokładniej – pozostają pewne istotne niejasności pojęciowe dotyczące wspomnianych *organizacji politycznych*³⁴. W pewnych przepisach Konstytucji (art. 35 ust. 3, art. 113 ust. 2) są one określane jako „inne organizacje polityczne”, gdy

³² Co do „konturów” oficjalnego pojęcia organizacji politycznych - zob. przyp. 14.

³³ Więcej - zob. Koriototh S.: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland // Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Manssen G. (Hrsg.). Frankfurt am Main, 2007, s. 15-36.

³⁴ Na niejasność regulacji konstytucyjnych dotyczących „innych organizacji politycznych” zwrócił uwagę także badacz prawa polskiego P. Czarny w artykule „Atskiros politinių partijų konstitucinio teisinio statuso problemos Lietuvoje ir Lenkijoje” (niem.: Ausgewählte Probleme des verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien in Litauen und in Polen) // Lietuvos ir Lenkijos konstitucijų raida europėizacijos kontekste (w jęz. niem ir lit.), E. Šileikis (red. nauk.), Vilnius 2010, p. 126.

mowa o partiach (oznaczałoby to, że partia jest jedną z form organizacji politycznej!), w innych zaś (art. 44 ust. 2, art. 83 ust. 2, art. 114 ust. 1, art. 141) – jako nie „inne”, lecz stanowiące wobec alternatywną względem partii ideę czy nawet *formę* organizacje polityczne (oznaczałoby to, że organizacja polityczna jest albo *odrębną*, „samodzielną” formą zrzeszania się obywateli i takąż osobą prawną, albo *ogólną* kategorią zrzeszeń o określonym charakterze politycznym, działających jako stowarzyszenia. Zresztą, Sąd Konstytucyjny w 2010 r. i w 2011 r. poprzestał na bardzo szerokiej i potwierdzającej dyskrecjonalność ustawodawcy interpretacji – zgodnie z nią organizacje polityczne są takimi „podmiotami kolektywnymi”, które powinny być przewidziane w ustawach wyborczych *obok partii* jako podmioty zdolne do zgłaszania list wyborczych w wielomandatowym okręgu wyborczym, który ma zastosowanie podczas wyborów a) do Parlamentu Europejskiego i b) do rad samorządowych, *jeśli te wybory są organizowane wyłącznie w systemie proporcjonalnym*, tj. są przeprowadzane wyłącznie w wielomandatowym okręgu wyborczym, w którym konkurują ze sobą (ubiegają się o mandaty) listy wyborcze.³⁵

Wszystko to ma związek z destabilizacją prawa wyborczego i systemu partyjnego, o której mowa w drugiej części tego badania.

Wracając do wkładu orzecznictwa konstytucyjnego Litwy i Polski w rozwój konstytucyjnoprawnego statusu partii, warto podkreślić, że dość

³⁵ W tej kwestii istotne są następujące orzeczenia Sądu Konstytucyjnego: (a) wyrok z 11 maja 2011 r. („Konstytucja reguluje kwestie dotyczące instancji partii politycznych i organizacji politycznych (art. 35 ust. 3, art. 44 ust. 2, art. 83 ust. 2, art. 113 ust. 2, art. 114 ust. 1, art. 141 Konstytucji). *Organizacje polityczne nie mogą być utożsamiane z partiami politycznymi; o specyficie ich tworzenia i działania musi rozstrzygnąć ustawa* (podkreślenie aut.)”) i (b) wyrok z 9 listopada 2010 r. (wskazane są w nim niektóre cechy konstytucyjnej instancji organizacji politycznych wspomniane w orzeczeniu z 9 lutego 2007 r.: ustawodawca, określając w ustawie pojęcie organizacji politycznych, może przewidzieć ich różnorodne formy, *inter alia* takie organizacje polityczne, które sa tworzone w celu zaspokajania potrzeb istotnych dla społeczeństwa, prowadzenia działalności uztecznej dla społeczeństwa i zarazem w celu formułowania określonych dążeń politycznych; przynając organizacjom politycznym, *inter alia* tworzonym w celu wzięcia udziału w wyborach, prawo do zgłaszania list wyborczych, należy określić pewne specjalne wymogi, które organizacje muszą spełnić, jak np. takie organizacje polityczne mogą być tworzone tylko przez osoby (odpowiednio liczną grupę osób), które posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach do konkretnej instytucji i in.).

długo „pozostający w tyle” w tej dziedzinie Sąd Konstytucyjny Litwy w marcu 2012 r. w pewnej kwestii teoretycznej, jak się zdaje, nieco prześcignął koncepcyjnie swego starszego partnera w sąsiednim państwie. Można to powiązać z porównaniem punktu rozliczeniowego wyrowadzonego (wywiedzionego) z finansowania państwowego partii. Polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2010 r.³⁶ (sygn. Kp 6/09) orzekł, że *finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych; Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o sposobach finansowania partii politycznych, charakter konstytucyjny został przyznany jedynie zasadzie jawności finansowania partii politycznych*. Litewski Sąd Konstytucyjny, będąc w nieco gorszym położeniu, tj. nie mogąc oprzeć się na żadnym „eksplicytnym” przepisie Konstytucji, w którym byłaby mowa o finansowaniu partii lub o jawności finansowania partii, przyjął nieco inne stanowisko wyjściowe: „ustawodawca zgodnie z art. 35 ust. 3 Konstytucji musi przyjąć regulacje dotyczące *inter alia* tworzenia i działalności partii. Czyniąc to, ustawodawca zgodnie z Konstytucją, *inter alia* z art. 35 ust. 3 Konstytucji, może określić *inter alia* źródła i sposoby finansowania partii politycznych oraz mechanizm kontroli tego finansowania. Należy podkreślić, że Konstytucja nie rozstrzyga w sposób bezpośredni o źródłach i sposobach finansowania kampanii wyborczych i ich uczestników, *inter alia* partii politycznych, ani o zasadach kontroli tego finansowania, *jednak związane z tym zasady odpowiednio wynikają z Konstytucji, inter alia ze wskazanego w jej preambule dążenia do otwartego społeczeństwa obywatelskiego, a także ze wskazanych w artykułach 35, 44, 83, 113, 114, 141 w sposób bezpośredni (expressis verbis) politycznych dążeń partii i specyfiki ich realizacji* (podkreślenie aut.). Zatem ustawodawca, zgodnie z Konstytucją, *inter alia* z art. 35 ust. 3 Konstytucji, regulując relacje związane z tworzeniem partii politycznych i ich działalnością, jednocześnie może wskazać takie źródła i sposoby finansowania partii politycznych, obejmujące *inter alia* przyznawanie partiom politycznym środków z budżetu państwa, za pomocą których dąży się do zapewnienia tego, by partie polityczne, których kandydaci w odpowiednich wyborach uzyskali

³⁶ Zob. fragment tego wyroku w jęz. lit. // Konstitucinė jurisprudencija. 2010, Nr. 3, p. 127, 128.

znaczące poparcie (zaufanie) wyborców, miały możliwość to poparcie (zaufanie) wyborców umocnić demokratycznymi i legalnymi metodami realizowania dążeń politycznych”.

Zatem w litewskim orzecznictwie konstytucyjnym uniknięto nazbyt wyostrojonej pierwotnej optyki: *skąd wynika i skąd nie wynika konieczność finansowania partii ze środków budżetowych, tj. czy Konstytucja wymaga, by Sejm uchwalił finansowanie partii z budżetu państwa*. Zamiast tego wybrano bardziej pozytywny „klucz” rozstrzygnięcia sprawy: takie finansowanie wynika z Konstytucji jako dyskrecjonalne uprawnienie Sejmu, zaś granice tej dyskrecjonalności swoją drogą wyznacza specyficzny konstytucyjny status partii względem państwa (jego instytucji i powoływanych przez nie organizacji).

Co prawda, należy przyznać, że polski Trybunał Konstytucyjny owej zaostrojonej pierwotnej optyki („wynika z Konstytucji”) potrzebował prawdopodobnie dlatego, że w polskiej Konstytucji (art. 11 ust. 2) jest przepis, który w sposób bezpośredni wskazuje podstawę finansowania niektórych partii politycznych (jest nią zasada jawności), jednak podstawa ta sama z siebie nie może być traktowana jako „decydujący” powód ustawowego stanowienia o finansowaniu partii politycznych.

3. *Po trzecie*, w Konstytucji litewskiej, tak jak w Konstytucji polskiej, nie ma przepisów w sposób bezpośredni narzucających określony system partyjny, jego typ czy model. Oznacza to, że konkretna *liczba* utworzonych i działających partii oraz *relacje między tymi partiami*, a co za tym idzie, również rozwój systemu partii stale zgłaszających swych kandydatów w wyborach oraz regularnie otrzymujących dotacje z budżetu państwa – są to kwestie nie tyle „czysto” prawne, ile politologiczne i socjologiczne.

To samo można powiedzieć o samej kategorii „system partyjny”. W istocie nie jest ona przedmiotem rozważań prawnokonstytucyjnych w tym sensie, że każdy przyjęty system *dwupartyjny, trójpartyjny* czy jakikolwiek inny – cztero-, pięcio-, sześciopartyjny, w takim samym stopniu jest zgodny z używaną w Konstytucji formą liczby mnogiej „partie” i oznacza skuteczną działalność więcej niż jednej partii, czyli system *wielopartyjny*.³⁷

³⁷ Zob. B. Banaszak, A. Malicka: Die Rolle politischer Parteien in einem demokratischen Staat // Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. G. Manssen (Hrsg.). Frankfurt am Main, 2007, S. 185.

W takim kontekście konkretny (określonego typu) system partyjny stałby się przedmiotem zainteresowania (aktualnym problemem) z punktu widzenia prawnokonstytucyjnego tylko w przypadku, gdyby zaistniała uzasadniona potrzeba stwierdzenia, że przesłanki dla kształtowania się systemu jednopartyjnego, który jednoznacznie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą systemu wielopartyjnego, albo dla umacniania się „zamkniętego” systemu dwupartyjnego, którego nie suponują tradycje konstytucyjne i „struktura” („polaryzacja interesów”) społeczeństwa, zaistniały nie z powodu zmian rozwojowych społeczeństwa (elektoratu), lecz właśnie z powodu twórczości prawnej ustawodawcy, przejawiającej się w regulacjach dotyczących tworzenia partii (np. minimalnej liczby założycieli, która obecnie na Litwie wynosi tysiąc obywateli), tworzenia frakcji parlamentarnych (obecnie na Litwie minimalna liczba członków frakcji – siedmiu członków Sejmu), działalności opozycji parlamentarnej lub „lidera opozycji” (zob. dalej), a tym bardziej - systemów wybierania instytucji władzy publicznej, zwłaszcza zgłaszania kandydatów.

Biorąc to pod uwagę, można wyróżnić dwa możliwe sposoby wpływu przez ustawodawcę na rozwój systemu partyjnego:

- wpływ bezpośredni, zwłaszcza a) przyjęcie takiego systemu wyborów proporcjonalnych do Sejmu i do rad samorządowych (tj. do kolegialnych instytucji decyzyjnych szczebla municypalnego), który obejmuje *zgłaszanie list wyborczych* (list kandydatów) oraz *klauzulę zaporową* (dla partii i dla koalicji partyjnych próg odpowiednio 5 i 7 proc. w wyborach do Sejmu, 4 i 6 proc. na szczeblu samorządowym), a także b) wybór takiego mechanizmu finansowania publicznego (przez państwo) działalności partii, który jest związany z progiem 3 proc.³⁸, oraz c) uregulowanie kwestii zewnętrznego finansowania partii ze środków prywatnych w taki sposób, że m.in. *zabronione są darowizny od osób prawnych*. Ta

³⁸ Zgodnie z art. 15 Ustawy o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych (redakcja z 18 maja 2010 r.) subwencje z budżetu państwa w celu finansowania działalności partii politycznej przyznawane są tym partiom politycznym, które uzyskały co najmniej 3 proc. głosów wszystkich wyborców, oddanych na kandydatów zgłoszonych przez partie polityczne w ostatnich wyborach do Sejmu (zarówno w wielomandatowym okręgu wyborczym, jak i w jednomandatowych okręgach wyborczych), a także w ostatnich wyborach do rad samorządowych i w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego.

ostatnia kwestia wywołała na Litwie szczególnie gorące dyskusje polityczno-prawne i stała się przyczyną „inicjatyw legislacyjnych” aż dwojga Prezydentów Republiki (V. Adamkusa i D. Grybauskaitė), które ostatecznie uwieńczył przyjęty przez Sejm 6 grudnia 2011 r. zakaz darowizn od osób prawnych. Był on równoznaczny z pominięciem (wykreśleniem³⁹ i jednocześnie delegalizacją) tych darowizn w przepisach o kampanii wyborczej, w których obecnie jest mowa tylko o darowiznach od osób fizycznych, a tym samym nie ma przesłanek tego, by osoby prawne wspierały partie w formie darowizny (wyjątek i zarazem kuriozum, jak się zdaje, stanowi relikwyt poprzedniego stanu rzeczy – kaucja wyborcza, którą zgodnie z ustawami wyborczymi na rzecz kandydującego w wyborach i zgłoszonego kandydata, w celu rejestracji zgłoszenia, może uiścić nie tylko osoba fizyczna, lecz także osoba prawna, jednak niekoniecznie partia polityczna⁴⁰);

- wpływ pośredni: nie tylko a) wspomniane zasady powoływania członków Centralnej Komisji Wyborczej, korzystne dla partii, które uzyskały mandaty w wielomandatowym okręgu wyborczym podczas wyborów do Sejmu (a zatem dla tych partii, które hipotetycznie przekroczyły próg wyborczy)⁴¹, ale zwłaszcza b) taki mechanizm tworzenia frakcji parlamentarnych, który opiera się na zasadzie wolnego mandatu członka

³⁹ Na mocy przyjętej przez Sejm Ustawy nr XI-1777 [...] w sprawie zmiany [...] Ustawy o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych z 6 grudnia 2011 r. (Valstybės žinios, 2011, Nr. 153-7205) w art. 7 ust. 8 p. 2 wspomnianej zmienionej ustawy („Źródła finansowania kampanii wyborczej prowadzonej przez partię polityczną są następujące: [...] 2) uzyskiwane przez partię polityczną w okresie kampanii wyborczej darowizny na rzecz kampanii wyborczej, przekazane przez osoby fizyczne i prawne, uprawnione do przekazywania darowizny zgodnie z tą ustawą (podkreślenie aut..)”) zostały *wykreślone słowa* „i prawne”, zatem pozostawiono tylko regulację dotyczącą osób *fizycznych*.

⁴⁰ Zob. odrębną opinię sędziego, przedstawioną w sprawie wyroku Sądu Konstytucyjnego z 29 marca 2012 r.

⁴¹ Progu wyborczego 4 proc. nie musiałyby przekraczać (w celu uzyskania mandatu i nabycia uprawnień do zgłoszenia swego przedstawiciela w Centralnej Komisji Wyborczej) taka partia i w takiej sytuacji, gdy (a) wyniki wyborów byłyby takie, że partia ta znalazłaby się na pozycji tuż za partiami, które przekroczyły próg wyborczy, zaś (b) poparcie uzyskane przez wszystkie partie, które przekroczyły próg wyborczy, nie stanowiłyby 60 proc. głosów oddanych przez wszystkich wyborców. Zob. art 89 ust. 2 zd. 2 Ustawy o wyborach do Sejmu.

Sejmu i nie jest związany z listami wyborczymi (z retrospektywnym przypisywaniem członków Sejmu do określonej listy wyborczej), co na Litwie zapewniono dzięki interpretacjom i ocenom wartościującym Sądu Konstytucyjnego (wykazaniu niezgodności z Konstytucją) w 1993 r.⁴², a także c) „instytucjonalizacja” opozycji parlamentarnej i jej lidera, która na Litwie zresztą z powodu nieoczekiwanej sprawnej „transplantacji” prawnej (receptji angielskiego prawa parlamentarnego) formalnie nastąpiła o wiele wcześniej (22 grudnia 1998 r.⁴³) niż ukształtował się obecny system partyjny, tj. system relacji między odpowiednio sześcioma-ośmioma (tj. nie więcej niż dziesięcioma) „dominującymi” czy „stabilnymi” partiami.

System tego typu, tzn. system, w którym uczestniczy taka liczba partii, jego wykształcenie się albo przynajmniej kształtowanie się można

⁴² Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 26 listopada 1993 r.: „W art. 25 [...] Statutu Sejmu został określony tryb tworzenia frakcji. Zgodnie z [...] ustanowionymi zasadami tworzenia frakcji członkowie Sejmu faktycznie są podzieleni na trzy grupy: 1) członkowie [...] partii politycznych, wybrani do Sejmu na podstawie tej samej listy wyborczej; 2) członkowie [...] tych samych partii, wybrani do Sejmu w jednomandatowych okręgach wyborczych; 3) członkowie partii politycznych, które nie dostały się do Sejmu na podstawie list wyborczych, wybrani w jednomandatowych okręgach wyborczych. [...] Członkowie Sejmu należący do pierwszej grupy, tworzą frakcję na podstawie tej samej listy wyborczej. Członkowie Sejmu należący do drugiej grupy mogą tylko przyłączyć się do frakcji stworzonej przez członków Sejmu należących do pierwszej grupy. Członkowie Sejmu należący do trzeciej grupy mogą stworzyć frakcję na zasadzie partyjnej i organizacyjnej, tj. kiedy taką ich grupę stanowi nie mniej niż jedna piętnasta ogólnej liczby członków Sejmu. [...] Sąd Konstytucyjny dochodzi do wniosku, że tryb tworzenia frakcji [...] nie określa kryteriów jednako- wych dla wszystkich członków ani nie gwarantuje członkom Sejmu równych szans swobodnego tworzenia frakcji zgodnie z poglądami i celami politycznymi, dlatego też regulacja ta jest sprzeczna z art. 59 ust. 4 Konstytucji Republiki Litewskiej”.

⁴³ Art. 41 pt. „Fracje opozycyjne” Statutu Sejmu przyjętego przez Sejm 22 grudnia 1998 r. (Valstybės žinios, 1999, Nr. 5-97) stanowi: „1. Fracje tworzone przez członków Sejmu lub koalicje tych frakcji, które nie akceptują programu Rządu, mogą ogłosić się jako fracje (koalicje) opozycyjne. 2. Za fracje opozycyjne uznawane są takie fracje (koalicje), które w swych sejmowych deklaracjach ogłoszonych głoszą poglądy sprzeczne z poglądami większości sejmowej. 3. Fracje (koalicje) opozycyjne ogłaszają alternatywne programy Rządu. [...] 5. Jeśli frakcja (koalicja) opozycyjna ma w swoim składzie ponad 1/2 należących do mniejszości członków Sejmu, starosta takiej frakcji albo przywódca takiej koalicji jest nazywany liderem opozycji sejmowej, Lider opozycji korzysta z określonych w tej ustawie, dodatkowych uprawnień lidera opozycji.

wyprowadzić z odpowiednich decyzji Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej z ostatniego roku, w których zostały wskazane (wymienione) partie, mogące ubiegać się o dotacje z budżetu państwa⁴⁴. Za przesłankę takiego wniosku można uznać także decyzję nr 191 tejże Komisji z 2 listopada 2008 r. „W sprawie ostatecznych wyników wyborów do Sejmu Republiki Litewskiej z 12 października 2008 r.”, która pokazuje, że mandaty w wielomandatowym okręgu wyborczym w wyborach do Sejmu zostały podzielone w sumie między siedem list wyborczych. Oczywiście, po wyborach do Sejmu, które odbędą się jesienią 2012 r., i po zapoznaniu się z ich wynikami, które zapewne jak zawsze dostarczą odpowiednich niespodzianek, należałoby dokonać aktualizacji „typu” systemu partyjnego.

II. Specyficzne aspekty wpływu reformy prawa wyborczego na system partyjny

1. Cytowane wcześniej interpretacje litewskiej Konstytucji i ich oceny pozwalają wyraźniej dostrzec, że doktrynalne rozumienie podstaw prawnokonstytucyjnego statusu partii w dużej mierze kształtowało się i nadal się kształtuje w kontekście prawa wyborczego, tj. poprzez interpretację uregulowanego w ustawach wyborczych (w ustawach o wyborach do Sejmu, do Parlamentu Europejskiego, do rad samorządowych) prawa partii do zgłaszania kandydatów, a także poprzez rozpatrywanie uregulowanego w specjalnej ustawie prawa partii do otrzymywania dotacji budżetowych (subwencji) w zależności od liczby głosów wyborców uzyskanych (zebranych przez kandydatów) we wspomnianych wyborach.

Ukazuje to też, że prawo dotyczące partii, jako system norm i zasad, oraz prawo wyborcze, jako system subiektywnych możliwości i obiektywizowanych wartości, tj. system swoistych zasad i reguł, przenikają się nawzajem:

⁴⁴ Zob. p. 6 art. VI formuły wyroku Sądu Konstytucyjnego z 29 marca 2012 r., zawierający informację o tym, że zgodnie z odpowiednimi decyzjami Centralnej Komisji Wyborczej dotacją z budżetu państwa w l. 2005 i 2006 mogło uzyskać 10 partii politycznych (tj. te partie, które uzyskały w odpowiednich wyborach co najmniej 2 proc. głosów wyborców ogółem i których nie wstrzymano prawa do otrzymywania dotacji z budżetu państwa); w l. 2007 i 2008 – 8 partii politycznych, w l. 2009 i 2010 – 10 partii politycznych.

są to dwie bliskie sobie „konstytucyjne instancje”, a także dwie instancje - „zwykłego prawa ustawowego” oraz „publicznej dziedziny prawa”.

Takie spostrzeżenie, niestety, nie tylko rozszerza horyzonty i pobudza do wyabstrahowanego, naukowego sposobu myślenia, ale także budzi niepokój, ponieważ aż trzy wyroki przyjęte przez Sąd Konstytucyjny w l. 2007-2011, w których odrzucono (obalono) uwzględniający wyjątkowe prawa partii politycznych tryb zgłaszania list wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach do rad samorządowych, wskazują, że w najbliższym czasie nie uda się uniknąć dość istotnej reformy prawa wyborczego w dwojakim kontekście: a) na poziomie zwykłych *ustaw wyborczych* (albo jednego Kodeksu wyborczego jako ustawy konstytucyjnej⁴⁵); b) na poziomie tej specjalnej (i mającej szczególnie skomplikowaną nazwę) ustawy, która określa *tryb przyznawania partiom politycznym dotacji z budżetu państwa*, nosi nazwę „Ustawy o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych” i 18 maja 2010 r. otrzymała nowa redakcję.

Drugi aspekt reformy, którą należy prognozować, może być o wiele bardziej bolesny, biorąc pod uwagę nieprzewidywalność rozwoju stabilnego (mniej więcej ukształtowanego) systemu partyjnego.

2. Reforma prawa wyborczego na Litwie przede wszystkim jest związana z uzupełnieniem **Ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego**. Ustawa ta (lub mający ją zastąpić Kodeks wyborczy) zgodnie z zasadami prawa Unii Europejskiej powinna w dalszym ciągu stanowić o systemie wyborów proporcjonalnych, a zatem o trybie zgłaszania list wyborczych, który, jak się zdaje, w sposób nieunikniony będzie musiał uwzględniać to, że prawo do zgłaszania list wyborczych przysługuje nie tylko partiom, ale również innym określonym przez Sejm podmiotom kolektywnym (innym „organizacjom politycznym”).

⁴⁵ Litewski Sejm 15 marca 2012 r. przyjął „Ustawę konstytucyjną o wykazie ustaw konstytucyjnych” (Valstybės žinios, 2012, Nr. 36-1772), w ten sposób – po ponad dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji – ostatecznie spełniając wymóg określony w art. 69 ust. 3 Konstytucji. W wykazie tym jest również mowa o Kodeksie wyborczym. Kodeks ten zatem zastąpi cztery obowiązujące obecnie ustawy wyborcze (oprócz trzech wspomnianych także Ustawę o wyborach Prezydenta Republiki).

Skoro tak, to z punktu widzenia systemu jest oczywiste, że jeśli którakolwiek niebędąca partią organizacja polityczna uzyska więcej niż 3 proc. głosów wyborców, to będzie ona mogła (zgodnie z konstytucyjną zasadą równości) zgłaszać pretensje (żądania) dotyczące dotacji z budżetu państwa, przyznawanej także tym partiom politycznym, które w tych samych wyborach uzyskały analogiczne lub nawet mniejsze poparcie wyborców.

Zatem jeśli ustawodawca reformę prawa wyborczego przede wszystkim wiązałby w dużej mierze z uzupełnieniem Ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego (lub mającego ją zastąpić Kodeksu wyborczego), dotyczącym trybu zgłaszania list wyborczych, to prędzej czy później ujawniłyby się *dodatkowe* wymagające rozstrzygnięcia kwestie, związane z przysługującymi wszystkim „podmiotom kolektywnym”, które uzyskają prawo do zgłaszania list wyborczych, równymi szansami w procesie uczestniczenia w kształtowaniu woli politycznej wyborców (narodu w rozumieniu prawa) podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego i do uzyskania odpowiadającej skali tego uczestnictwa (w kontekście danego procesu wyborczego) części dotacji z budżetu państwa (subwencji).

Naturalnie, nie przystoi przedstawiać zbyt daleko idących prognoz typu *co by było, gdyby*. Może podczas następnych czy kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego żadna niezarejestrowana jako partia organizacja polityczna nie uzyska co najmniej 3 proc. głosów wyborców, tj. upłynie wiele lat, zanim, po uzyskaniu przez którąkolwiek organizację polityczną wspomnianej części głosów wyborców i po wniesieniu przez nią przed sądem roszczenia dotyczącego dotacji, jakiś sąd zawiesi sprawę i zwróci się do Sądu Konstytucyjnego, a ten w ciągu roku, lat rozstrzygnie o konstytucyjności roszczenia.

Zatem, z jednej strony, można politycznie i naukowo nie zaostreć tego drugiego aspektu omawianej problematyki, związanego z przyznawaniem dotacji tym organizacjom politycznym, które nie są zarejestrowane jako partie, uzbroić się w cierpliwość i w spokoju czekać na takie wyniki kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, które staną się podstawą dla zgłaszania lub formułowania przez odpowiednie podmioty roszczeń dotyczących dotacji z budżetu państwa.

Obierając taką drogę, z drugiej strony, należałoby, jak się zdaje, przygotowywać się do jeszcze późniejszego wprowadzenia indywidualnej

skargi konstytucyjnej – instrumentu, którym zgodnie z jego oficjalną koncepcją⁴⁶ mogłyby posłużyć się także osoby prawne, zatem również organizacje polityczne (!). Inaczej problem równych praw partii i organizacji politycznych, które we wspomnianych wyborach odniosły sukces wyborczy, mógłby dotrzeć do Sądu Konstytucyjnego (nawet z pominięciem Najwyższego Sądu Administracyjnego) znacznie prędzej, i mogłoby się tak stać właśnie dzięki indywidualnej skardze konstytucyjnej.

Nie do autora tego tekstu ani nie do czytelnika należy stwierdzanie, czy skarga konstytucyjna wniesiona przez organizację polityczną miała by jakieś perspektywy (tzn. czy nie zostałaby oddalona i czy by ją rozpatrzono) oraz jakie stanowisko doktrynalne przyjąłby Sąd Konstytucyjny.

O wiele istotniejsze jest takie spostrzeżenie teoretyczne dotyczące alternatywy, przed którą stoi ustawodawca: jeśli w Sejmie i poza nim przeważą uzasadnione względami polityczno-prawnymi obawy, że przyznawanie dotacji z budżetu państwa zarówno partiom, jak i organizacjom politycznym, które odniosły sukces w wyborach do Parlamentu Europejskiego, istotnie zagrozi systemowi partyjnemu, to ustawodawca powinien podjąć decyzję, czy w celu wyeliminowania tego zagrożenia nie byłoby warto powrócić do wcześniejszego (pierwotnego) trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa. Warto przypomnieć, że wspomniany pierwotny mechanizm finansowania (zgodnie z Ustawą o finansowaniu i kontroli finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych, redakcja z 2004 r.) uwzględniał tylko wyniki wyborów do Sejmu i wyniki wyborów do rad samorządowych, zatem nie uwzględniał wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Jeśli ustawodawca nie zdecydowałby się na zmianę uchwalonej w 2010 r. nowej redakcji wspomnianej ustawy, stojąc na stanowisku, że wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego odgrywają w przyznawaniu dotacji z budżetu państwa taką samą rolę jak wyniki wyborów do Sejmu i wyniki wyborów do rad samorządowych, można byłoby poczynić ta-

⁴⁶ Zob. przyjęte na mocy Uchwały Sejmu z 4 lipca 2007 r. (redakcja pierwotna: Valstýbés Žinios., 2007, Nr. 77-3061) regulacje dotyczące koncepcji wprowadzenia instancji indywidualnej skargi konstytucyjnej, przewidujące m.in. „określenie podmiotu indywidualnej skargi konstytucyjnej – osoby (fizycznej i prawnej), której konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone”.

kie spostrzeżenie teoretyczne i naukowe (co prawda, znacznie ostrożniej i powściągliwiej): bez naruszania zasad proporcjonalności i zdrowego rozsądku, jak się zdaje, w pewnym (mniejszym lub większym) stopniu możliwa jest „dyferencjacja” znaczenia („wagi, doniosłości prawnej”) wyników wyborów trzech typów, a dokładniej wyrażonego w procentach poparcia wyborców uzyskanego podczas wyborów do dwóch instytucji szczebla narodowego oraz podczas wyborów do jednej instytucji szczebla międzynarodowego, w procesie ubiegania się o dotacje z budżetu państwa, tj. możliwe jest podwyższenie wymagań dotyczących poparcia (np. co najmniej 4 proc.) uzyskanego podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Jako że to ostatnie spostrzeżenie znacznie ściślej związane jest z polityką prawną (ustawodawczą), autorowi niniejszego tekstu ze względów naukowych znacznie bliższe jest spostrzeżenie pierwsze, tj. pozostająca w gestii ustawodawcy możliwość a) powiązania nabywania prawa do uzyskania dotacji z budżetu państwa z wynikami wyborów poziomu narodowego (wynikami wyborów do Sejmu i do rad samorządowych); b) „uzasadnienia” odzwierciedlającego się w tym rozwiązaniu powrotu do regulacji prawnych obowiązujących w 2004 r. również tym, że istnieje (może istnieć) odrębny mechanizm finansowania „partii europejskich”, a zatem także tych innych „podmiotów kolektywnych”, które, z sukcesem zgłaszając kandydatów do Parlamentu Europejskiego, działają (uzyskują specjalną kwalifikację) jako „partie europejskie”.⁴⁷

3. Reforma prawa wyborczego na Litwie jest związana również ze zmianą i uzupełnieniem Ustawy o wyborach do rad samorządowych (lub z uchwaleniem mającego zastąpić tę ustawę Kodeksu wyborczego).

Wspomniano już, że litewski Sąd Konstytucyjny w 2011 r. wyprawał z Konstytucji zasadę i jednocześnie wymóg, że prawo zgłaszania list wyborczych (list kandydatów na członków rad samorządowych) ma przysługiwać nie tylko partiom, ale również „innym podmiotom ko-

⁴⁷ Więcej zob. np.: Eberhard H., Lachmayer K.: Europäische politische Parteien und deren Finanzierung als Aspekte des europäischen Demokratisierungsprozesses (w jęz. niem.) // Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Manssen G. (Hrsg.). Frankfurt am Main, 2007, S. 215-253.

lektywnym”, co prawda, tylko w przypadku gdy ustawodawca wskazał wyłącznie system wyborów proporcjonalnych, zatem przyjął wariant list wyborczych konkurujących (walczących o mandaty) w wielomandatowym okręgu wyborczym.

Wynika z tego, że aby uniknąć niebezpieczeństwa destabilizacji mechanizmu przyznawania dotacji budżetowych i zarazem destabilizacji systemu partyjnego, potrzeba jeszcze, by ustawodawca wedle swego uznania rozwinął system wyborów proporcjonalnych do rad samorządowych. W tym celu mogą zostać wykorzystane różne konstrukcje, np. wielokrotnie wypróbowany i, co najistotniejsze, niestojący w sprzeczności z Konstytucją – zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego z 1 października 2008 r. – „mieszany” system wyborów do Sejmu, a dokładniej właściwe jego zastosowanie na szczeblu samorządu lokalnego: *połowa* członków rady samorządowej jest powoływana na podstawie list wyborczych w wielomandatowym okręgu wyborczym, druga *połowa* – w jednomandatowych okręgach wyborczych według systemu wyborów większościowych.

W takim wypadku należałoby dodatkowo ustalić, czy rejestracja kandydatów w jednomandatowych okręgach wyborczych powinna być związana wyłącznie z decyzją danej osoby o kandydowaniu, czy też z decyzją partii lub innych podmiotów kolektywnych o zgłoszeniu kandydata. Ten ostatni aspekt od razu rodzi problem dotyczący przyznawania dotacji z budżetu państwa, ponieważ wyniki uzyskane przez kandydatów zgłoszonych przez partie w jednomandatowych okręgach wyborczych podczas wyborów do Sejmu (poparcie wyborców) również mają znaczenie podczas wyliczania przysługującej partii dotacji z budżetu państwa. Wynika z tego, że albo takiego kryterium należałoby się wyrzec (i tym samym poprzestać tylko na kryterium wyników uzyskanych w wielomandatowym okręgu wyborczym), albo takie kryterium należałoby analogicznie stosować w odniesieniu do wyników kandydatów zgłoszonych przez partie i inne podmioty kolektywne w jednomandatowych okręgach wyborczych podczas wyborów do rad samorządowych.

W tym kontekście warto zauważyć, że zgodnie z korzystnym dla partii, charakterystycznym dla systemu wyborów do Sejmu trybem zgłaszania kandydatów i kandydowania w jednomandatowych okręgach

wyborczych, niektórzy stanowiący prawo politycy mogą skłaniać się ku ograniczeniu się w jednomandatowych okręgach wyborczych tylko do partii (tzn. do nieprzyznania „innym organizacjom politycznym” prawa do zgłaszania kandydatów w jednomandatowych okręgach wyborczych, skoro nie ma konieczności, by ustawodawca prawo takie im przyznał w przypadku wyborów do Sejmu), tym samym stwarzając przesłanki do kolejnych sporów konstytucyjnych o przywileje partii. Gdyby w wyborach do rad samorządowych miały zastosowanie takie okręgi wyborcze – w dążeniu do „spersonalizowania” kandydatów oraz do „zbliżenia” ich do wyborców z określonej części terytorium samorządowego, to niejasne, jakie znaczenie ma fakt, że Sąd Konstytucyjny, uznając w 2008 r. „mieszany” system wyborów do Sejmu za zgodny z Konstytucją, nie uznał za problematyczne tego, iż w jednomandatowym okręgu wyborczym podczas wyborów do Sejmu mogą konkurować ze sobą kandydaci, którzy sami zgłosili własne kandydatury, oraz wyjątkowo kandydaci, którzy zostali zgłoszeni przez partie (ale nie przez inne organizacje polityczne).

Niezależnie od oficjalnej doktryny konstytucyjnej dotyczącej systemu wyborów do Sejmu, pewien problem, jak się zdaje, można by dostrzec w wyborach do organu przedstawicielskiego społeczności lokalnej przeprowadzanych według tego samego „mieszanego” systemu, jeśli w wyborach do rad samorządowych zostałyby wprowadzone jednomandatowe okręgi wyborcze i zezwolono by na rejestrowanie w nich zarówno kandydatów, którzy sami zgłosili własną kandydaturę, jak i kandydatów zgłoszonych przez partie, lecz jednocześnie nie zezwolono by na zarejestrowanie takiego kandydata, którego zgłosiła miejscowa („lokalna”) organizacja polityczna, która nie dąży do uzyskania wpływów na terytorium całego państwa (innych samorządów) i z tego też powodu nie chce w mającym swoją siedzibę w Wilnie Ministerstwie Sprawiedliwości składać dokumentów założycielskich partii (jest to obowiązek założycieli partii).

Ogólnie należy podkreślić, że chociaż „mieszany” system wyborów do Sejmu i zarazem wyłączone prawo partii do zgłaszania list wyborczych w wielomandatowych okręgach wyborczych, jak wspomniano, już zostały zbadane i „zaaprobowane” pod względem zgodności z Konstytucją w 2008 r., to jednak to samo z siebie nie oznacza, że po przeniesieniu takie-

go „mieszanego” systemu wyborczego na poziom samorządu lokalnego, nawet w taki sposób, że w jednomandatowych okręgach wyborczych rejestrowano by tylko kandydatów, którzy sami zgłosili własne kandydatury (tj. tylko zgłaszających własne kandydatury stałych mieszkańców danego samorządu), w przyszłości (nawet jeśli nieprędko) faktycznie nie wynikną z tego żadne spory konstytucyjne, i że nie dojdzie do wniesienia odpowiedniej sprawy z zakresu orzecznictwa konstytucyjnego, dotyczącej wyjątkowego prawa partii – „zarejestrowanych w Wilnie” – do zgłaszania list wyborczych w wielomandatowych okręgach wyborczych podczas wyborów *do organów przedstawicielskich społeczności lokalnych*. W tym kontekście „kłopot” polega na tym, że litewski ustawodawca nie zinstytucjonalizował tzw. *partii szczebla ratuszowego* (jako typu quasi-partii) ani *obywatelskich ruchów inicjatywy politycznej*, które co do zasady mogłyby prowadzić efektywną działalność na poziomie władz lokalnych.

Poddawać wszystko to kategorycznej ocenie jest dość trudno, być może nawet nie należy tego czynić. Warto jednak naukowo rozważyć to, że grupa osób zainteresowanych (np. 29 członków Sejmu), dążących do zakwestionowania i odrzucenia *częściowego* przeniesienia „mieszanego” systemu wyborów do Sejmu na poziom samorządu lokalnego, musiałaby zapewne zająć następujące stanowisko: chociaż istnienie (jako alternatywy) możliwości zgłaszania przez osoby bezpartyjne własnych kandydatur w jednomandatowych okręgach wyborczych sprawia, że dominacja partii przejawiająca się zgłaszaniem przez nie list wyborczych (list kandydatów do Sejmu) nie jest sprzeczna z Konstytucją, to jednak mechanizm ten nie sprawdza się w odniesieniu do mających inną specyfikę wyborów do rad samorządowych. Aby należycie uzasadnić takie stanowisko, potrzebne byłyby ważne argumenty, których konstrukcje trudno przewidzieć.

Podsumowanie

W zakończeniu warto podkreślić, że wszystkie wyżej sformułowane tezy – to indywidualne rozważania o charakterze teoretycznym i naukowym, które mogą być rozwijane (i odpowiednio zmieniane) w kontek-

ście konkretnej regulacji prawnej, którą przyjmie (zgodnie z Konstytucją i wspomnianymi orzeczeniami Sądu Konstytucyjnego – powinien przyjąć) ustawodawca.

Poza tym należy podkreślić, że gdyby ustawodawca pragnął uniknąć wynikającego z Konstytucji obowiązku zinstytucjonalizowania „innych organizacji politycznych” (jako „podmiotów kolegialnych”, uprawnionych, w ramach określonego systemu wyborczego, do zgłaszania kandydatów do Parlamentu Europejskiego i do rad samorządowych), mógłby w odpowiedni sposób zmienić przepis Konstytucji (art. 35 cz. 3), stawiący, że „tryb tworzenia i działalności [...] innych organizacji politycznych i społecznych reguluje ustawa”.

Przepis ten świadczy o tym, że „inne organizacje polityczne”, zwłaszcza zaś takie, które miałyby destabilizować prawo wyborcze i system partyjny, nie są wytworem fantazji litewskiego Sądu Konstytucyjnego.

Głosowanie przez pełnomocnika w Polskim Prawie Wyborczym

Przez blisko 20 lat po przełomie, który dokonał się w naszym kraju w 1989r. polski system prawa wyborczego mimo potrzeby i możliwości zmian procedur głosowania, był jednym z najbardziej konserwatywnych w Europie. Polski wyborca w kilku elekcjach które odbyły się w tym czasie mógł wciąż głosować jedynie osobiście w lokalu wyborczym. Od tej zasady istniał wyjątek ograniczony do wąskiej grupy wyborców (na mocy ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP z 2001r. w szpitalach i zakładach opieki społecznej można było przeprowadzić głosowanie za pomocą urny wyborczej z którą do łóżek pacjentów i pensjonariuszy przybywali członkowie obwodowej komisji wyborczej).

Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach oraz dostrzegany przez opinię społeczną problem braku wystarczającego zagwarantowania zasady powszechności głosowania, zwłaszcza przez osoby niepełnosprawne i w podeszłym wieku zmusił ustawodawcę do rozpoczęcia prac nad alternatywnymi sposobami głosowania w naszym kraju.

W Polsce rzecznikiem wprowadzenia instytucji głosowania przez pełnomocnika była od początku lat 90-tych Państwowa Komisja Wyborcza.

Opracowany przez nią kompleksowy projekt tej instytucji został przedstawiony Sejmowi.

Zarówno w 2000r. w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i Senatu RP jak i w 2003r. przy okazji prac nad projektem ustawy o referendum ogólnokrajowym instytucja pełnomocnika została odrzucona przez ustawodawcę.

Zwolennicy tego rozwiązania podkreślali, że instytucja pełnomocnika jest znacznym ułatwieniem głosowania, przyczyniając się do skutecz-

niejszego wypełnienia zasady powszechności wyborów, w szczególności jeżeli jej beneficjentami są osoby, które z różnych przyczyn są pozbawione możliwości głosowania, bądź możliwość taka jest znacznie utrudniona. Poza tym jest to procedura stosunkowo tania, powodująca najmniejsze komplikacje przy organizowaniu wyborów.

Przeciwnicy tej instytucji wskazywali na niezgodność nowego rozwiązania z Konstytucją RP, a przede wszystkim na ułomności zasady bezpośredniości, równości i tajności głosowania, jakie w przypadku głosowania przez pełnomocnika mogą wystąpić.

Zwolennicy omawianej procedury nie zgodzili się z taką interpretacją argumentując, że zasada bezpośredniości nie jest równoznaczna z głosowaniem osobistym, a cała instytucja pełnomocnika, jako alternatywny sposób udziału w wyborach powinna opierać się na zaufaniu. Jeżeli go brak wyborca nie musi skorzystać z tej możliwości. Państwowa Komisja Wyborcza w lutym 2008r. w informacji o wyborach, którą przesłała do Marszałka Sejmu, Senatu i Prezesa Rady Ministrów ponownie postulowała wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego m.in. procedury głosowania przez pełnomocnika przez osoby niepełnosprawne i zaawansowane wiekowo (wskazując, że w głosowaniu nie brało udziału blisko 2 mln. obywateli z powodu niepełnosprawności).

Na początku kwietnia 2008r. jeden z klubów parlamentarnych przedstawił do dyskusji założenia projektu kodeksu wyborczego. Zawierały one m.in. propozycje głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku.

W toku prac nad tym projektem Komisja Nadzwyczajna Sejmu zaproponowała nowelizację Ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ordynacji wyborczej do organów samorządowych.

W wyborach prezydenckich i samorządowych w 2010r. wyborcy niepełnosprawni i w zaawansowanym wieku mogli po raz pierwszy skorzystać z procedury głosowania przez pełnomocnika. W obu tych elekcjach głosowało po kilkanaście tys. osób.

W kodeksie wyborczym uchwalonym 5 stycznia 2011r. instytucja głosowania przez pełnomocnika znalazła swoje odzwierciedlenie.

Zgodnie z tą regulacją z możliwości ustanowienia pełnomocnika mogą skorzystać wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną przez właściwy

organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym bądź umiarkowanym, a także wyborcy którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 75 rok życia.

Pełnomocnikiem może zaś zostać każda osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co wyborca udzielający pełnomocnictwa lub osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Nie mogą być pełnomocnikami osoby wchodzące w skład właściwej dla tych wyborów komisji wyborczej, mężowie zaufania zgłoszeni przez komitety wyborcze oraz kandydaci.

Ograniczenia takie należy uznać za w pełni uzasadnione z uwagi na zasadę uczciwości wyborów.

Pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od jednego wyborcy. Wyjątek stanowią członkowie rodziny lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. W takich przypadkach pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców – jeżeli jeden z wyborców należy do wspomnianej grupy.

Zgodnie z postanowieniami kodeksu wyborczego wyborca, który spełnia ustawowe przesłanki i pragnie ustanowić swojego pełnomocnika zgłasza wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do właściwego urzędu gminy.

Wniosek powinien zawierać dane dotyczące wyborcy oraz osoby której wyborca chce udzielić pełnomocnictwa.

Do wniosku winny być załączone:

- kopia aktualnego orzeczenia organu orzekającego o stopniu niepełnosprawności wyborcy udzielającego pełnomocnictwa,
- pisemna zgoda osoby mającej przyjąć pełnomocnictwo,
- kopie zaświadczenia o prawie głosowania osoby mającej być pełnomocnikiem.

Wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa powinien być zgłoszony nie później niż w 10-tym dniu przed dniem wyborów.

Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) bądź innym urzędnikiem gminy upoważnionym przez wójta (burmistrza, prezydenta), co do zasady w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa. To bardzo ważne postanowienie znacząco ułatwiające procedurę udzielenia pełnomocnictwa. Wyjątkowo

dopuszcza się – na wniosek wyborcy - udzielenie pełnomocnictwa w innym dogodnym dla niego miejscu na terenie gminy.

Po sporządzeniu na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, danych zawartych we wniosku, urzędnik sporządza akt pełnomocnictwa w trzech egzemplarzach.

Po jednym egzemplarzu otrzymuje wyborca ustanawiający pełnomocnika, pełnomocnik, zaś trzeci egzemplarz pozostaje w urzędzie gminy. Fakt udzielenia pełnomocnictwa odnotowuje się w wykazie sporządzonych aktów pełnomocnictwa prowadzonym w urzędzie gminy.

W przypadku gdy wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa nie spełnia wszystkich wymaganych przez prawo warunków wójt (burmistrz, prezydent miasta) nakazuje uzupełnienie braków w terminie trzech dni. Jeżeli osoba mająca udzielić pełnomocnictwa tego nie uczyni odmawia się sporządzenia aktu pełnomocnictwa. Odmowa wójta wraz z uzasadnieniem jest dostarczana niezwłocznie wnioskodawcy.

Kodeks wyborczy przewiduje, że

- wzór wniosku zgody na przyjęcie pełnomocnictwa
- wzór aktu pełnomocnictwa,
- wzór wykazu oraz aktualizacji wykazu sporządzonych aktów pełnomocnictwa,

zostanie określony po zasięgnięciu opinii PKW w drodze rozporządzenia przez właściwego ministra do spraw administracji.

Wszystkie czynności związane ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa do głosowania są zadaniami zleconymi gminie, przez to wolne od opłat.

Ustawodawca wyraźnie stwierdził, że pełnomocnik nie może pobierać od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania żadnych opłat za głosowanie w jego imieniu, a także zabronione jest udzielanie pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą.

Postanowienia te znajdują ochronę w prawie karnym.

Przepisy kodeksu wyborczego stanowią, że pełnomocnictwo może być cofnięte przez złożenie wójtowi oświadczenia osoby które je udzieliła, najpóźniej dwa dni przed dniem wyborów lub przez doręczenie takiego oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu wyborów. Z mocy prawa pełnomocnictwo wygasa w przypadku śmierci

lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwa bądź pełnomocnika, a także jeżeli wcześniej osoba udzielająca pełnomocnictwa głosowała osobiście.

W dniu wyborów pełnomocnik udaje się do lokalu wyborczego, przedstawia tam pełnomocnictwo, które jest dołączane do spisu wyborców, potwierdza pobranie karty do głosowania i oddaje głos. Podlega on, w pozostałych sprawach tym samym zasadom głosowania w kodeksie wyborczym, co inni wyborcy.

W spisie wyborców fakt głosowania przez pełnomocnika odnotowuje się w uwagach.

Postanowienia kodeksu wyborczego dotyczące głosowania przez pełnomocnika na początku nie zyskały jednomyślnej aprobaty.

W kilka tygodni po jego uchwaleniu grupa posłów jednego z klubów parlamentarnych przygotowała i złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym domagała się m.in. stwierdzenia niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów wprowadzających do naszego systemu wyborczego instytucji głosowania przez pełnomocnika.

Wnioskodawcy podnosili zarzut naruszenia zasady równości w znaczeniu formalnym, a nadto zarzut naruszenia zasady bezpośredniości (argumentując, że w jej skład wchodzi przede wszystkim wymóg głosowania osobistego). Zdaniem wnioskodawców głosowanie przez pełnomocnika sprzyja oszustwom, przez co łamie standardy demokratycznego państwa prawa.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił żadnego ze wspomnianych wyżej zarzutów i w swoim wyroku z dnia 20 lipca 2011r. – sygnatura akt K9/11 stanowczo stwierdził, że przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące instytucji pełnomocnika do głosowania są zgodne z zasadą równości praw wyborczych oraz zasadą bezpośredniości wyborów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w swoim uzasadnieniu, że głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z alternatywnych form głosowania, a tym samym jest dodatkową gwarancją korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego. Nie oznacza ona przeniesienia na pełnomocnika praw wyborczych przysługujących osobie, która pełnomocnictwa udziela. Pełnomocnictwo obejmuje upoważnienie pełnomocnika do oddania głosu w wyborach zgodnie z wolą mocodawcy i w jego imieniu.

Brak możliwości kontroli czynności dokonanej przez pełnomocnika, czyli innymi słowy, treści oddanego głosu wynika z zasady tajności głosowania i rodzi konieczność oparcia na relacji szczególnego zaufania między wyborcą i jego pełnomocnikiem.

Głosowanie przez pełnomocnika ułatwia, a niekiedy nawet umożliwia udział w wyborach osobom niepełnosprawnym lub w podeszłym wieku, przerzucając jednak na nie ciężar znalezienia osoby godnej zaufania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził dalej, że instytucja pełnomocnika do oddania głosu jest zgodna z zasadą bezpośredniości także dlatego, że oznacza ona przede wszystkim jedностopniowość aktu wyborczego i nie rodzi obowiązku głosowania osobistego.

Trybunał zaznaczył, że dotychczas obowiązujące przepisy zezwalały wyborcy niepełnosprawnemu na uzyskanie pomocy innej osoby przy akcie głosowania z wykluczeniem członków komisji wyborczej i mężów zaufania.

Głosowanie przez pełnomocnika nie jest też sprzeczne z zasadą równości wyborów w sensie formalnym. Pełnomocnik oddaje bowiem głos w imieniu wyborcy a nie swoim. Nie dysponuje zatem dwoma głosami ale jednym głosem własnym (jako wyborca) oraz jednym głosem realizowanym w imieniu innego wyborcy, przez którego został umocowany pełnomocnictwem.

Mając na uwadze, że przez pełnomocnika głosować może wąskie grono wyborców, możliwość skorzystania z tej instytucji jest wykluczona w obwodach głosowania utworzonych w zakładach opieki społecznej, jednostkach penitencjarnych, w domach studenckich, a także w obwodach utworzonych za granicą i na statkach morskich, a ponadto że procedura powołania pełnomocnika jest bardzo ściśle określona przez prawo, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego za bezpodstawny uznać należało zarzut wnioskodawcy, że wprowadzenie do polskiego systemu wyborczego instytucji głosowania przez pełnomocnika godzi w rzetelność wyborów i łamie standardy konstytucyjne.

Technologie informacyjne a wybory na Litwie

System informatyczny Centralnej Komisji Wyborczej – to całość wszystkich stworzonych systemów, odzwierciedlająca podstawowe funkcje Centralnej Komisji Wyborczej. Budowa i konserwacja Systemu informatycznego Centralnej Komisji Wyborczej oraz warunki świadczenia usług są opisane w umowach z usługodawcami właściwymi dla komponentów Systemu Informatycznego Centralnej Komisji Wyborczej. Polityka Centralnej Komisji Wyborczej w zakresie zasobów informatycznych polega na wykorzystaniu zasobów państwa i struktur komercyjnych. Z tego względu Centralna Komisja Wyborcza nie powołuje własnego ośrodka technologii informacyjnych, którego wyłącznym zadaniem byłaby obsługa wyborów.

Polityka taka jest realizowana od bardzo dawna. Informatyzację wyborów rozpoczęto w 1990 r., w ramach przygotowań do wyborów do Sejmu w 1992 r. Wykorzystano wówczas bazę danych spisu obywateli Republiki Litewskiej opartego na ewidencji czeków inwestycyjnych. Współczesną Litwę scharakteryzowalibyśmy jako państwo zaawansowanych technologii informacyjnych, w którym działa szerokopasmowa sieć internetowa, obejmująca zasięgiem całe terytorium Republiki Litewskiej, i w którym zaczęto wdrażać Internet mobilny 4G.

Zakres wykorzystywania Internetu i technologii informacyjnych w wyborach jest bardzo szerokie. Nie stosujemy jednak głosowania przez Internet. W 2006 r. opracowano koncepcję głosowania przez Internet podczas wyborów i referendów. Sejm tę koncepcję zaaprobował, jednak wysunął wątpliwości co do bezpieczeństwa społecznego, możliwego

przekupywania wyborców, wywierania wpływu na wolę wyborców podczas głosowania przez Internet. Dlatego Ustawa wyborcza, przewidująca głosowanie za pośrednictwem Internetu, nie została uchwalona. Zwołennicy głosowania za pośrednictwem Internetu dołożyli wielu starań, by Ustawa ta została zaaprobowana. Zostały opracowane projekty poprawek do Ustawy wyborczej, które przewidywały możliwość głosowania za pośrednictwem Internetu dla poszczególnych grup wyborców, na przykład dla wyborców mieszkających za granicą.

Krótko scharakteryzuję pierwsze decyzje związane z wykorzystaniem technologii informacyjnych w organizacji wyborów, obecnie mające szerokie zastosowanie i wywierające wpływ na dalszą komputeryzację procesu wyborczego. Są to: budowa centralnie administrowanego Rejestru Wyborców Republiki Litewskiej oraz przekazywanie danych protokołów zliczania głosów do centralnej bazy danych i publikowanie tych danych na bieżąco w Internecie do momentu, w którym spłyną wszystkie dane ze wszystkich obwodów wyborczych. Rejestr Wyborców Republiki Litewskiej, centralną bazę danych, sporządzono na podstawie danych Rejestru Mieszkańców Republiki Litewskiej. W tym podstawowym spisie każdy wyborca należy do któregoś obwodu wyborczego i do jednego okręgu wyborczego. Wyborca na podstawie adresu i bazy adresów w obrębie obwodów wyborczych przyporządkowywany jest do konkretnego obwodu, ten zaś – do konkretnego okręgu. Zatem aby zorganizować każde wybory, za każdym razem od nowa na podstawie danych Rejestru Mieszkańców Republiki Litewskiej tworzony jest Rejestr Wyborców Republiki Litewskiej, wyborcy przydzielani są do samorządowych spisów wyborców, a z tych ostatnich wyłaniane są obwodowe spisy wyborców. W dzień wyborów, kiedy odbywa się głosowanie w obwodzie wyborczym, zmiany w obwodowym spisie wyborczym wolno wprowadzać dopiero wówczas, gdy zostaną one wcześniej wprowadzone w centralnej bazie danych spisów wyborców. W ten sam sposób z centralnej bazy danych spisów wyborców drukujemy papierowe obwodowe spisy wyborców oraz karty wyborcze. Dane te wykorzystywane są również w celu publikowania danych za pośrednictwem Internetu oraz infolinii 1855. Za pośrednictwem Internetu wyborca może sprawdzić, w którym obwodzie został wpisany do spisu wyborców, oraz pobrać i wydrukować kartę wyborczą, niezbęd-

ną w przypadku głosowania korespondencyjnego. Telefonując na numer infolinii 1855 wyborca może otrzymać pełną informację o wpisaniu do spisu wyborców, zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego (w domu), poinformować o naruszeniu Ustawy wyborczej.

Z kolejnym sposobem wykorzystania bazy danych spisów wyborców mamy do czynienia wówczas, kiedy w Systemie Informatycznym Centralnej Komisji Wyborczej rejestrowana jest każda osoba, jej dane są sprawdzane i wpisywane zgodnie z wersją, jaka znajduje się w Rejestrze Mieszkańców Republiki Litewskiej. Tak właśnie są rejestrowani członkowie komisji wyborczych, kandydaci, obserwatorzy, przedstawiciele na czas wyborów. Dane o wynagrodzeniach członków komisji wyborczych przetwarzane są w specjalnym podsystemie; kodowane są w nim informacje o tym, jaką kwotę wypłacono każdemu członkowi komisji wyborczej, oraz deklaracje dotyczące kwot wpłaconych do Państwowej Inspekcji Podatkowej i do „Sodry”⁴⁸. Imiona i nazwiska kandydatów są weryfikowane na podstawie Rejestru Mieszkańców Republiki Litewskiej, zweryfikowane dane są drukowane na kartach do głosowania.

Kolejny ważny element Systemu Informatycznego Centralnej Komisji Wyborczej to podsystem gromadzenia wyników wyborów. Gromadzone są dane z każdego obwodu wyborczego. Głosy z każdej listy wyborczej, głosy rankingujące oddane na każdego kandydata są przekazywane i dostępne w centralnej bazie danych, po sprawdzeniu poprawności arytmetycznej i logicznej są od razu publikowane na portalu internetowym. W ten sposób dąży się do przejrzystości procesu liczenia głosów, do tego, by raz sporządzone protokoły liczenia głosów nie były potem zmieniane, pisane od nowa itp. Obserwatorzy wyborów mają możliwość sprawdzenia od razu w noc wyborów, czy posiadane przez nich odpisy protokołów liczenia głosów są zgodne z danymi zapisanymi i publikowanymi w bazie danych Systemu Informatycznego Centralnej Komisji Wyborczej.

Omówię teraz wykorzystywanie nowych technologii w działalności Centralnej Komisji Wyborczej. To właśnie nowe technologie pozwalają na komputeryzację działalności Centralnej Komisji Wyborczej. Komunikacja internetowa umożliwia przekazywanie danych niemal we

⁴⁸ „Sodra” (Valstybinis socialinio draudimo fondas) – lit. Państwowy Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

wszystkich obwodach wyborczych; umożliwia korzystanie ze standardowego oprogramowania bez konieczności instalowania go na komputerze użytkownika, jedynym wyjątkiem jest zarejestrowanie w przeglądarce internetowej certyfikatu zapewniającego bezpieczne logowanie się do programu do wprowadzania i przetwarzania danych. Dzięki technologiom internetowym można w prosty sposób zwiększyć liczbę użytkowników programu. Użytkownicy takiego programu nie muszą mieć zaawansowanych umiejętności informatycznych. Dane dotyczące wyborów są wprowadzane nie przez ekspertów ze specjalnym wykształceniem, lecz przez organizatorów wyborów i innych uczestników procesu wyborczego, tzn. przez członków komisji wyborczych, skarbników partii politycznych, przedstawicieli na czas wyborów. Co prawda, samorządowe komisje wyborcze korzystają z pomocy informatyków zatrudnionych w administracji samorządowej, którzy wykonują prace związane z wprowadzaniem i przetwarzaniem danych, są odpowiedzialni za właściwe przygotowanie stanowisk komputerowych oraz udzielają konsultacji nowym użytkownikom programu. Nowe technologie w coraz mniejszym stopniu są związane ze specjalnymi wymaganiami stanowiskowymi, jednak coraz większe są wymagania w zakresie infrastruktury technicznej i bezpieczeństwa Systemu Informatycznego Centralnej Komisji Wyborczej oraz wymagania stawiane specjalistom tworzącym i konserwującym system informatyczny, dostawcom usług. Bardzo istotne jest to, by możliwość zalogowania się w systemie i zarządzania jego danymi miały wyłącznie osoby do tego uprawnione.

Stosowane są następujące metody logowania się w systemie: nazwa i hasło użytkownika są generowane po zarejestrowaniu w przeglądarce internetowej certyfikatu albo użytkownicy uzyskują dostęp do systemu po potwierdzeniu ich tożsamości na portalu e-administracji. Na Litwie instytucje administracji publicznej komunikują się z obywatelami i świadczą usługi elektroniczne za pośrednictwem portalu e-administracji (VSI). Rozwiązanie polegające na identyfikowaniu użytkowników przez e-administrację po raz pierwszy zostało zastosowane w programach obsługujących wybory samorządowe w 2001 r., opracowanych w ramach wdrażania zmienionych przepisów w zakresie wykorzystania technologii informatycznych i komunikacyjnych w wyborach samorządowych.

Użytkownik, który w sposób określony przez odbiorcę usług elektronicznych na portalu internetowym dokonał wyboru e-usługi wymagającej identyfikacji tożsamości, jest następnie przekierowywany na portal e-administracji, gdzie może z kolei wybrać dostawcę usług bankowości elektronicznej albo dostawcę kwalifikowanych certyfikatów podpisu elektronicznego. W ten sposób w Systemie Informatycznym Centralnej Komisji Wyborczej dalej są przekazywane dane osobowe użytkownika. Z kolei System Informatyczny Centralnej Komisji Wyborczej tworzy dla użytkownika wirtualne środowisko, w którym może on wykonać czynności dostępne dla niego na podstawie przypisanej mu w systemie informatycznym roli. Tu należy podkreślić, że wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych są rejestrowani w Systemie Informatycznym Centralnej Komisji Wyborczej, odpowiednio są rejestrowane ich funkcje, są im przypisane określone role, związane z uprawnieniami do odczytu i redagowania danych.

Ustawa o wyborach do Sejmu i Ustawa o wyborach samorządowych określają nowy zakres wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych: po pierwsze, zaznaczanie przybyłych na głosowanie wyborców w elektronicznym spisie wyborców i zapewnienie im możliwości oddania głosu w innym obwodzie wyborczym; po drugie, przekazywanie protokołów liczenia głosów w danym obwodzie wyborczym za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, w obwodach wyborczych członkowie komisji wyborczych uzyskali możliwość wypełniania i przekazywania za pośrednictwem Internetu sprawozdań o czasie pracy komisji wyborczej; po trzecie, udzielanie za pośrednictwem Internetu (na portalu Centralnej Komisji Wyborczej) poparcia dla zgłoszenia kandydata; po czwarte, dostarczanie komisjom wyborczym dokumentów zgłoszeniowych kandydatów oraz innych dokumentów wyborczych za pośrednictwem Internetu.

W działalności Centralnej Komisji Wyborczej również zaczęto wykorzystywać nowe technologie informacyjne. System zarządzania dokumentami umożliwia członkom Komisji za pośrednictwem Internetu dostęp do dokumentów Centralnej Komisji Wyborczej w każdym miejscu i o każdej porze. Od tego roku w Internecie są transmitowane na żywo posiedzenia Centralnej Komisji Wyborczej.

W ostatniej części referatu krótko omówię dwa nowe programy: program do elektronicznego oznaczania przybyłych na głosowanie wyborców podczas wyborów do Sejmu w 2012 r., przekazywanie danych protokołów liczenia głosów oraz udzielanie poparcia dla zgłoszenia kandydata na portalu Centralnej Komisji Wyborczej.

Zadaniem programu do elektronicznego oznaczania przybyłych na głosowanie wyborców jest udokumentowanie w elektronicznym spisie wyborców faktu przybycia wyborcy na głosowanie w danym obwodzie wyborczym. Podstawowa zaleta tego programu polega na tym, że wyborcy ze skomputeryzowanych obwodów wyborczych mają możliwość zagłosowania w którymkolwiek z obwodów wyborczych należących do okręgu wyborczego, na którego spisach wyborcy ci figurują. Wśród 2 016 obwodów na terenie 14 gmin znalazły się 243 takie obwody. Aby uzyskać dostęp do programu do elektronicznego oznaczania przybyłych na głosowanie wyborców, członkowie komisji wyborczych musieli poddać się procedurze identyfikacyjnej na portalu e-administracji, dlatego nie istniała możliwość, by do programu logowały się osoby postronne. Program okazał się przyjazny dla użytkowników, zasada jego działania i sposób korzystania z niego – proste. Członek komisji, korzystając z wyszukiwarki, odnajdował przybyłego na głosowanie wyborcę w spisie wyborców i zaznaczał jego obecność. Ponieważ w programie wykorzystano bazę danych Rejestru Wyborczego Republiki Litewskiej, po zaznaczeniu obecności danego wyborcy w jednym obwodzie wyborczym zaznaczenie to było widoczne dla innych obwodów wyborczych w obrębie tego samego samorządu. Zgodnie z Ustawą wyborczą przewidziano podwójną weryfikację wyborcy, który wyraził wolę głosowania w innym obwodzie wyborczym. Kiedy w lokalu wyborczym pojawia się wyborca z innego obwodu wyborczego, w pierwszej kolejności do tego obwodu wyborczego, w którym dany wyborca figuruje na spisie wyborców, wysyłane jest pytanie o to, czy jest on uprawniony do głosowania w innym obwodzie. Podczas oczekiwania na odpowiedź nadal możliwe jest zaznaczanie kolejnych wyborców. W obwodzie właściwym dla wyborcy członek komisji wyborczej sprawdza w papierowym spisie wyborców, czy wyborca jeszcze nie głosował. Jeśli wyborca jeszcze nie głosował, po umieszczeniu w papierowym spisie wyborców adnotacji, że wyborca głosuje w innym

obwodzie wyborczym, wysyłana jest odpowiedź pozytywna (może być też negatywna). Jeśli odpowiedź na pytanie jest pozytywna, to w obwodzie wyborczym, do którego przybył wyborca, drukowane jest (wygenerowane przez system) podanie wyborcy o możliwość głosowania w innym obwodzie wyborczym. Wyborca podpisuje je i może wziąć udział w głosowaniu. W sumie z programu skorzystało 519 wyborców, którzy głosowali w innych obwodach wyborczych, niż te, w których zostali wpisani do spisów wyborczych.

Otrzymaliśmy informację o jednym wyborcy, który próbował oddać swój głos dwukrotnie. W programie wyborca figurował jako ten, który już głosował. Członek obwodowej komisji wyborczej dodatkowo sprawdził wydrukowany spis wyborców i odnalazł podpis tego obywatela. Okazało się, że wyborca, człowiek sędziwy, po prostu zapomniał, że wziął już udział w głosowaniu.

Obecnie stanowiska pracy w obwodowych komisjach wyborczych są skomputeryzowane. Dane protokołów liczenia głosów są przekazywane za pośrednictwem komunikacji elektronicznej. Do 2011 r. dane dotyczące wyborów samorządowych do systemu informatycznego były wprowadzane w samorządowych okręgowych komisjach wyborczych. Trwa to jednak dość długo i większe jest ryzyko popełnienia błędów. Ustawa o wyborach samorządowych i Ustawa o wyborach do Sejmu przewidują, że protokół liczenia głosów sporządza i jego dane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej przekazuje obwodowa komisja wyborcza. Podczas wprowadzania danych dotyczących wyborów w danym obwodzie wykrywane i poprawiane są błędy arytmetyczne, następnie dane protokołów liczenia głosów są przekazywane Centralnej Komisji Wyborczej. Centralna Komisja Wyborcza od razu upublicznia otrzymane dane, opatrując je jednak adnotacją, że są to wstępne wyniki wyborów. Równoległe, w tym samym czasie, w samorządowych komisjach wyborczych dane te są sprawdzane, zostają zatwierdzone dopiero po uzyskaniu pewności, że są one zgodne z danymi papierowych protokołów liczenia głosów. Podczas wyborów samorządowych w 2011 r. za pośrednictwem programu komputerowego dane protokołów liczenia głosów przesłało 987 z 2 016 obwodów wyborczych, to jest 49 procent. 16 samorządów wcale nie korzysta z tej nowej usługi i nie skompute-

ryzowało żadnego obwodu wyborczego. Wstępne wyniki wyborów w skomputeryzowanych obwodach wyborczych (wraz z listami rankingowymi) były publikowane mniej więcej o dzień wcześniej niż w obwodach nieskomputeryzowanych. Do dnia wyborów obwody wyborcze miały możliwość przetestowania łączy internetowych, a także niezawodności oprogramowania. Udostępniono im moduł programu, służący do przetwarzania danych tabelarycznych, zestawień rozliczeń czasu pracy oraz do przesyłania tych danych samorządowej komisji wyborczej oraz Centralnej Komisji Wyborczej.

Jeśli chodzi o udzielanie poparcia dla zgłoszenia kandydata na portalu Centralnej Komisji Wyborczej, wspomnę tylko, że w ciągu 13 dni z usługi tej skorzystało 500 pretendujących do kandydowania, którym poparcia udzieliło 13 100 osób.

Od 2002 r. jest tworzony i nieustannie rozwijany system informatyczny, służący do zarządzania danymi dotyczącymi finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, do składania sprawozdań i do monitoringu. Dzięki temu narzędziu mechanizmy finansowania partii politycznych i kampanii stają się bardziej przejrzyste, jest to także narzędzie nadzoru. Dane gromadzone w tym systemie pochodzą z trzech źródeł. Pierwsze z nich – to przekazywane przez skarbników uczestników kampanii wyborczej dane o uzyskanych darowiznach, przychodach oraz o tym, ile i na co zostało wydane. Kolejne – to dane monitoringu. Trzecie wreszcie – dane organizatorów i publika informacji publicznej ona temat.

Wszystkie zgromadzone dane są podawane do publicznej wiadomości na portalu Centralnej Komisji Wyborczej. Mamy także w planach opracowanie projektów w celu uzyskania dofinansowania z Unii Europejskiej. Bardzo chcielibyśmy stworzyć portal o nazwie „Strona wyborcy”, za pośrednictwem którego wyborcom, kandydatom i organizatorom wyborów byłyby oferowane różne elektroniczne usługi, a liczba tych usług ciągle by się zwiększała.

Głosowanie korespondencyjne

Instytucja głosowania korespondencyjnego została wprowadzona do polskiego systemu prawa wyborczego na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. – Kodeks wyborczy, która weszła w życie w dniu 1 sierpnia 2011r. Początkowo w/w ustawa przewidywała głosowanie korespondencyjne tylko w obwodach utworzonych za granicą. Na podstawie ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy, uchwalonej w dniu 27 maja 2011r., głosowanie korespondencyjne przewidziano także dla głosowania na obszarze kraju. W ten sposób zakończyła się, trwająca od ok. 20 lat po przemianach ustrojowych w Polsce, dyskusja w kwestii m.in. takiej formy alternatywnych sposobów głosowania. W trakcie dyskusji, w wystąpieniach Państwowej Komisji Wyborczej, w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także na podstawie wyników badań opinii publicznej podejmowanych przez niektóre organizacje, wskazywano na potrzebę umożliwienia wyborcom oddania głosu także w inny sposób aniżeli tylko przez osobistą obecność w lokalu wyborczym. Równocześnie jednak w piśmiennictwie oraz w wypowiedziach niektórych polityków i ekspertów podnoszono argumenty przeciwko możliwości stosowania innych niż dotychczasowa technik głosowania, w tym – przeciwko głosowaniu korespondencyjnemu. Zwolennicy wprowadzenia zmian, z powołaniem się na konstytucyjną zasadę powszechności wyborów, akcentowali powinność ustawodawcy stworzenia prawnej gwarancji realnego uczestniczenia w wyborach także przez tych uprawnionych z tytułu czynnego prawa wyborczego, którzy ze względu na bariery organizacyjne lub techniczne jakie dla nich wynikają z tradycyjnego sposobu głosowania, nie są w stanie brać udziału w wyborach. Dotyczyło to w szczególności wyborców starszych wiekiem oraz dotkniętych ułomnością fizyczną a także wyborców przebywających stale lub czasowo za granicą. Przeciwnicy

głosowania korespondencyjnego podnosili zarzut naruszenia zasady tajności oraz niezachowania wymogu oddawania głosów w dniu wyborów a nie wcześniej. Te ostatnie zarzuty, po uchwaleniu ustawy – Kodeks Wyborczy, nie tylko nie ustały, ale przybrały wręcz instytucjonalną postać wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, z którym w marcu 2011r., w odniesieniu m.in. do głosowania korespondencyjnego za granicą, wystąpiła grupa posłów.

Wyrokiem z dnia 20 lipca 2011r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżona procedura głosowania korespondencyjnego jest zgodna z Konstytucją RP. Trybunał nie podzielił zarzutów, że przez wprowadzenie tej procedury naruszona została zasada tajności oraz wymóg głosowania w jednym, wyznaczonym dniu.

Odnośnie do tajności głosowania, której naruszenia wnioskodawcy upatrywali w oddawaniu głosów poza lokalem wyborczym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ta zasada oznacza, że nikomu innemu poza wyborcą nie będzie znana treść jego decyzji wyborczej, co stanowi gwarancję nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych i chroni wyborcę przed ewentualnymi skutkami głosowania w określony sposób. Jednakże dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem a nie obowiązkiem. Jeżeli wyborca decyduje się na głosowanie korespondencyjne, to świadomie rezygnuje z gwarancji tajności głosowania w lokalu wyborczym stwarzanej przez państwo. To państwo bowiem ma obowiązek urządzenia lokalu wyborczego w sposób umożliwiający oddanie głosu tak, aby treść decyzji wyborcy nie była znana osobom postronnym. Natomiast wyborca, jeśli korzysta z możliwości głosowania poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, to kwestię zorganizowania sobie ewentualnej tajności głosowania bierze na siebie. Z momentem dostarczenia karty do głosowania konsulowi tajność podjętej decyzji wyborczej gwarantuje znowu państwo. Kodeks Wyborczy przewiduje w tym zakresie szczegółowe obowiązki konsula.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do zarzutu naruszenia tajności głosowania przez to, że karty do głosowania są przesyłane za pośrednictwem instytucji pocztowych innych państw, co – wobec niepodlegania terytoriów tych państw jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej, może stwarzać możliwości nieprawidłowości i fałszerstw wyborczych.



Trybunał stwierdził, że bez znajomości praktycznego funkcjonowania przepisów Kodeksu Wyborczego przewidujących przesyłanie kart wyborczych do konsula nie sposób a priori zakładać, że przepisy te są niekonstytucyjne (pamiętać trzeba, że Trybunał orzekł w czasie zanim Kodeks Wyborczy wszedł w życie).

Co do zarzutu nieprzestrzegania wymogu przeprowadzania wyborów w ciągu jednego dnia przez to, że wyborca głosujący korespondencyjnie wypełnia kartę do głosowania przed dniem wyborów Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że oddanie głosu w wyborach następuje nie w momencie wypełnienia karty do głosowania lecz w chwili wrzucenia karty do urny wyborczej. Wobec tego, że karta do głosowania pochodząca od wyborcy głosującego korespondencyjnie podlega wrzuceniu do urny wyborczej jedynie w dniu wyborów zarzut głosowania przed dniem wyborów Trybunał uznał za bezzasadny.

Tak więc, aktualnie w Polsce, głosowanie korespondencyjne jawi się nie tylko jako odpowiadające społecznemu zapotrzebowaniu na inne sposoby głosowania niż tylko tradycyjny ale też jako instytucja, której zgodność z Konstytucją nie może być poddawana w wątpliwość. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny orzekając w granicach skierowanego do niego wniosku, rozważał jedynie problematykę głosowania korespondencyjnego za granicą, ale w zasadniczych kwestiach stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 20 lipca 2011r. odnieść należy także do głosowania korespondencyjnego w kraju.

Jak to już wynikało z dotychczasowej mojej wypowiedzi, ale dla porządku powtórzę, że w polskim Kodeksie Wyborczym możliwość głosowania korespondencyjnego została przewidziana zarówno dla głosowania w kraju jak i dla głosowania za granicą. Krąg osób uprawnionych do skorzystania z tej możliwości w każdym z tych przypadków jest jednak różny, a częściowo odmienne są też warunki techniczne głosowania w kraju i w obwodach głosowania za granicą. W kraju głosować korespondencyjnie mogą tylko wyborcy niepełnosprawni legitymujący się aktualnym orzeczeniem właściwego organu o ustaleniu znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Za granicą głosować korespondencyjnie mogą wszyscy uprawnieni wyborcy, a więc nie tylko osoby o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej umysłowej lub

w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach ale także wszystkie pozostałe osoby, które zamieszkują na stałe lub przebywają czasowo za granicą i tam zamierzają głosować.

Dla celów głosowania korespondencyjnego w kraju wójt wyznacza na terenie gminy co najmniej jedną obwodową komisję wyborczą. Za granicą co najmniej jedną taką komisję na obszarze właściwości terytorialnej każdego konsula wskazuje Minister d/s Zagranicznych w rozporządzeniu o utworzeniu stałych obwodów głosowania za granicą.

Zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju powinien być zgłoszony wójtowi do 21 dnia przed dniem wyborów w formie ustnej, pisemnej, telefaxem lub w formie elektronicznej. Zgłoszenie powinno zawierać szczegółowe dane personalne oraz adres stałego zamieszkania, a także oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie. Do zgłoszenia dołącza się kopię aktualnego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności. W zgłoszeniu można zażądać nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a, która ma służyć osobom z upośledzeniem wzroku.

Za granicą zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony właściwemu terytorialnie konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów. Zgłoszenie może być dokonane ustnie, pisemnie, telegraficznie, telefaxem lub w formie elektronicznej. Powinno zawierać, oprócz danych personalnych, oznaczenie miejsca pobytu za granicą, numer ważnego paszportu polskiego oraz adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, a także – w przypadku osób przebywających za granicą czasowo – miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców. Za granicą nie przewidziano możliwości korzystania z nakładek na kartę do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.

Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego zostaje wpisany do spisu wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla obwodowej komisji wyborczej wyznaczonej dla celów głosowania korespondencyjnego na terenie gminy stałego miejsca zamieszkania wyborcy – tak, w kraju – względnie, do spisu wyborców właściwego dla obwodowej komisji wyborczej wskazanej do głosowania korespondencyjnego za granicą na obszarze właściwości terytorialnej konsula.

Nie później niż 7 dni przed dniem wyborów wyborca w kraju otrzymuje z urzędu gminy pakiet wyborczy. Za granicą – nie później niż do

10-tego dnia przed dniem wyborów konsul wysłała do wyborcy pakiet wyborczy.

Pakiet wyborczy zawiera:

- kopertę zwrotną z adresem właściwej obwodowej komisji wyborczej lub zaadresowaną do konsula,
- kartę do głosowania,
- kopertę na kartę do głosowania,
- oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania,
- instrukcję głosowania,
- ewent. nakładkę na kartę do głosowania jeśli wyborca głosujący w kraju tego zażądał w zgłoszeniu.

Wyborca, który otrzymał pakiet wyborczy wypełnia kartę do głosowania, podpisuje oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu, wkłada kartę do głosowania do koperty na kartę do głosowania i tę kopertę zakleja, po czym zaklejoną kopertę wraz z oświadczeniem wkłada do koperty zwrotnej i taki komplet przesyła do właściwej obwodowej komisji wyborczej w kraju – za pośrednictwem publicznego operatora w rozumieniu Prawa pocztowego, względnie do konsula w sposób funkcjonujący w danym kraju za granicą.

Koperty zwrotne doręczane są do właściwych komisji wyborczych do czasu zakończenia głosowania. Wyborca głosujący korespondencyjnie może osobiście dostarczyć kopertę zwrotną właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu wyborów w godzinach głosowania zarówno w kraju jak i za granicą. Komisja otwiera kopertę zwrotną, sprawdza, czy znajduje się w niej podpisane oświadczenie o osobistym i tajnym głosowaniu oraz, czy koperta na kartę do głosowania jest zaklejona i jeśli wynik sprawdzenia jest pozytywny, wrzuca kopertę na kartę do głosowania do urny. W kraju stosuje się jedną urnę wyborczą, za granicą – w obwodowej komisji wyborczej wyznaczonej dla głosowania korespondencyjnego stosuje się 2 urny wyborcze – jedną, przewidzianą do wrzucania kart do głosowania przez wyborców głosujących w sposób tradycyjny, drugą – przeznaczoną wyłącznie na koperty na karty do głosowania pochodzące od wyborców głosujących korespondencyjnie.

Jeżeli w kopercie zwrotnej brak jest podpisanego oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu albo jeśli koperta na kartę do gło-

wania nie jest zaklejona to wówczas karty do głosowania nie bierze się pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania w obwodzie.

Kodeks Wyborczy zawiera szczegółowe przepisy, a na podstawie upoważnień zawartych w Kodeksie Wyborczym Państwowa Komisja Wyborcza podjęła szereg uchwał w kwestii m.in. sposobu postępowania z pakietami wyborczymi, które konsul otrzymał w czasie po zakończeniu głosowania lub które nie zostały dostarczone wyborcy, oraz sposobu postępowania z kopertami zwrotnymi doręczonymi obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania i po zakończeniu głosowania, a także sposobu postępowania z kartami do głosowania przekazanymi w kopertach zwrotnych. Generalnie, można stwierdzić, że tego rodzaju materiały są zabezpieczane i przechowywane do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów względnie ważności wyboru określonej osoby.

W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w Polsce w dniu 9 października 2011r. po raz pierwszy istniała możliwość głosowania korespondencyjnego. W tych wyborach pakiet wyborczy otrzymało 22.951 zarejestrowanych wyborców, z których 17.161 osób faktycznie głosowało korespondencyjnie (817 wyborców niepełnosprawnych i 16.344 wyborców za granicą). W stosunku do liczby osób ujętych w spisach wyborczych (30.762.931) odsetek wyborców, którzy wyrazili zamiar głosowania korespondencyjnego jest niewielki, ale zważywszy na ilość wyborców wpisanych do spisów wyborców za granicą (ok. 139.000) oraz ilość wyborców głosujących listownie za granicą (16.344) stosunek ten wyraża się już ok. 12% co wydaje się wartością istotną.

Jak każda nowa instytucja prawna, głosowanie korespondencyjne musi utrwalić się w świadomości wyborców a na to potrzeba czasu dłuższego niż okres, który upłynął od wejścia w życie Kodeksu Wyborczego (1 sierpnia 2011r.) do dnia wyborów (9 października 2011r.). Należy więc mieć nadzieję, że w kolejnych wyborach w RP instytucja głosowania korespondencyjnego znajdzie – szczególnie na terenie kraju – szersze zastosowanie.

Podstawowe zasady oraz ograniczenia prawa do wolnych wyborów na podstawie orzecznictwa Litewskiego najwyższego sądu administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Szanowni goście, szanowni organizatorzy, jest dla mnie powodem do radości, że zostałem zaproszony, by przemawiać przed tak czcigodną publicznością. Tematem konferencji są co prawda zagadnienia teoretyczne i praktyczne, ja jednak chciałbym odnieść się raczej do wartości.

W tytule mojego referatu pojawiło się wyrażenie „prawo do wolnych wyborów“. Chciałbym zaakcentować, że europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Konwencja) jest w istocie jednym z najważniejszych instrumentów stanowiących to prawo. My, sędziowie, z Konwencją tą dość często mamy styczność. Podczas rozpatrywania rozmaitych spraw nierzadko pojawiają się pewne argumenty, które są bezpośrednio związane z prawem do wolnych wyborów. Konwencja jako dokument prawny jest faktycznie bardzo istotna, wywiera bowiem wpływ zarówno na nasze prawo, na relacje prawne, jak i na sposób myślenia o prawie w państwie. Wywiera również wpływ na procesy polityczno-narodowe.

Art. 3 protokołu nr 1 Konwencji jest poświęcony prawu wyborczemu. Stanowi on, że „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego“. Styl tego sformułowania nieco odbiega od typowego dla Konwencji sposobu przedstawiania myśli. Artykuł ten został sformułowany w celu ustanowienia zobowiązania uczestniczących w konwencji państw do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności, a nie w celu bezpośredniego ustanowienia konkretnego prawa. Mimo wszystko Europejski Trybunał Praw Człowieka (Trybunał) przedstawił interpretację tego artykułu, zgodnie z którą wskazał możliwość uwzględnienia oczekiwań stron, które podpisały Konwencję. Trybunał dość jednoznacznie stwierdził, że ten artykuł ustanawia spoczywający na uczestnikach Konwencji pozytywny obowiązek organizowania demokratycznych wyborów, ale jednocześnie gwarantuje ludności prawo do głosowania, do wybierania, do kandydowania w wyborach, prawo bycia wybranym. Konwencja została ratyfikowana przez Sejm Republiki Litewskiej, zatem stanowi element składowy systemu prawnego Republiki Litewskiej, posługują się nią także w swej pracy nasi sędziowie, nasi prawnicy. Oczywiście, sądy litewskie nie wywierają na razie bardziej znaczącego wpływu na stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w takiej czy innej sprawie. A jednak naprawdę interesujące nieraz jest uświadomienie sobie, jak nasze sądy „widzą“, „słyszają“ te informacje o wartościach, które płyną z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, i są w stanie uwzględniać je we własnych decyzjach.

Chciałbym jeszcze krótko skomentować pewne ogólne zasady myślenia, które odzwierciedlają się w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał zwykle w pierwszych zdaniach uzasadnienia używa słowa „demokracja“ i akcentuje, że prawo do wolnych wyborów, ustanowione w art. 3 protokołu nr 1, w istocie ustanawia pewną zasadę efektywnego systemu politycznego. Słowo „demokracja“ w orzeczeniach Trybunału jest używane często. Co do tego terminu, w ramach doktryny prawa, wśród teoretyków jest wiele różnych interpretacji, różnych opinii.

Moje stanowisko jest takie, że demokracja nie jest możliwa bez zasady rozdzielności władz, bez rządów prawa, bez niezawisłych sądów, bez ochrony praw człowieka, bez takich wartości, jak moralność, sprawiedliwość i uczciwość, bez jednoczących daną społeczność wspólnych celów. Uważam, że niezależnie od tego, na jaki system wyborczy zdecydują się politycy, wspomniane wartości demokratyczne muszą być zagwarantowane.

Tak samo muszą być spełnione inne wymogi: by wybory były wolne i uczciwe, by wszyscy mieli równe szanse na jednakową pozycję startową. Powinny być zapewnione warunki gwarantujące ludności swobodę wyrażania opinii, jednocześnie powinny być także zapewnione sprawiedliwe procedury. Dlatego reguły, zgodnie z którymi są przeprowadzane wybory, powinny być przejrzyste.

Możemy rozważać prawo do wolnych wyborów jako określony aspekt terminu „demokracja“, ale jednocześnie możemy rozważać także i to, że nasze prawo do wolnych wyborów jest jednym z podstawowych praw człowieka jako pewna szczególna wartość, a nie tylko jako coś w rodzaju siły napędowej mechanizmu demokracji. Dlatego możemy stwierdzić, że prawo do wolnych wyborów jest nierozdzielnie związane z ochroną innych podstawowych praw i wolności człowieka. Analogicznie, kontrola prawna nad działaniami administracyjnymi w tej dziedzinie stanowi ośrodek samej demokracji. Właśnie ten wymóg zapewnienia sprawiedliwego systemu wyborczego, zapewnienia równych i wolnych wyborów, jest szczególnie doniosłym obowiązkiem sądów administracyjnych.

Chciałbym zwrócić uwagę na to, jak radzimy sobie ze stosowaniem Konwencji, w jakim stopniu posługujemy się tym samym językiem, którym przemawia także Europejski Trybunał Praw Człowieka. Litewski Najwyższy Sąd Administracyjny – jedyna i ostateczna instancja, rozpatrująca wiele spraw najwyższej wagi – ma już dość dużą praktykę w rozpoznawaniu spraw wyborczych. Obserwujemy tendencję, że takich spraw jest u nas coraz więcej. Oto, dla przykładu, jeśli chodzi o wybory samorządowe, Litewski Najwyższy Sąd Administracyjny w 2003 r. rozpatrzył 6 spraw, natomiast w 2007 r. mieliśmy już 41 spraw, to jest 7 razy więcej niż podczas poprzednich wyborów. W 2011 r. wniesiono 62 sprawy, według danych LITEKO (Komputerowy Rejestr Spraw Sądowych Li-

tewskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego, lit. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kompiuterinė bylų apskaitos programa* – przyp. tłum.), czyli o 50 proc. więcej niż podczas poprzednich wyborów samorządowych.

Obserwujemy zwiększającą się z każdym rokiem aktywność społeczeństwa. Wcześniej organizacje społeczne nie były zbyt aktywnymi uczestnikami procesów prawnych, jednak ostatnie wybory samorządowe pokazały, że organizacje społeczne faktycznie są zainteresowane procesami politycznymi. Społeczeństwo bierze w nich udział, stara się bronić swych praw, także prawa, o którym dziś mówimy, to jest prawa do wolnych wyborów.

Zakres tematyczny skarg wyborczych jest bardzo szeroki. Często są skargi z powodu wykreślenia z list kandydatów. Mamy sprawy dotyczące ogłoszonych już wyników wyborów. Ogromną część spraw, naturalnie, stanowią sprawy związane z wyborami samorządowymi. Te sprawy są dla nas interesujące ze względu na to, że często pada w nich pytanie, w jakim stopniu obowiązujące u nas ustawy wyborcze są zgodne z Konstytucją. Podczas ostatnich wyborów samorządowych zwracaliśmy się do Sądu Konstytucyjnego najmniej czterokrotnie.

Chciałbym wyrazić uznanie dla Centralnej Komisji Wyborczej, która uczestniczy w tych sprawach. Uczestnicy procesów bywają różni. Są tacy, którzy tymi procesami w ogóle się nie interesują, są i tacy, którzy nie współpracują z sądem, pozostawiają sądy same ze sprawami. Centralna Komisja Wyborcza na procesy sądowe przysyła wysoko wykwalifikowanych prawników, którzy przychodzą przygotowani i rzeczywiście pomagają sądowi w wyjaśnianiu istotnych okoliczności prawnych i faktycznych, a zatem w rozstrzygnięciu kwestii prawnych, z którymi zwracają się do nas uczestnicy procesów.

Sprawy takie traktujemy z wielką uwagą - dążymy do tego, by pierwsze posiedzenie w celu rozpoznania sprawy zorganizować w ciągu 48 godzin, naturalnie, z wyjątkiem tych przypadków, kiedy jesteśmy zmuszeni zwracać się do Sądu Konstytucyjnego, wówczas nie jesteśmy w stanie rozpatrzeć sprawy w tak krótkim czasie. Sąd Konstytucyjny, jak mogliśmy zaobserwować ostatnio, również dąży do szybkiego udzielania odpowiedzi na nasze zapytania. Rozpatrywanie spraw w sposób szybki

i właściwy bywa niekiedy trudne, ponieważ do procesu muszą należycie przygotować się nie tylko sądy, ale również strony.

Litewski Najwyższy Sąd Administracyjny podczas rozpatrywania tych spraw poszukiwał odpowiedzi na wiele pytań. Zagadnienia te są bardzo różnorodne, bardzo istotne, dotyczą interpretacji różnych ustaw. Uważam, że wraz z upływem czasu orzecznictwo Litewskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego w coraz większym stopniu przyczynia się do zapewnienia przejrzystszych standardów wyborczych i do klarowniejszych interpretacji istniejących regulacji prawnych, a także inspirowanie do precyzyjniejszego formułowania zasad stanowiących w prawie pozytywnym.

Warto zwrócić uwagę na to, że mimo wszystko my, sędziowie, postrzegamy sprawy wyborcze jako sprawy, w których poruszane są istotne kwestie ochrony praw i wolności człowieka. Sednem naszego systemu kontroli prawnej, administracyjnej jest właśnie to prawo - prawo do wolnych wyborów. Dlatego każdy przypadek sporny staramy się rozpatrywać z uwagą, uwzględniając nakreślone przez Sąd Konstytucyjny konstytucyjne zasady mające zastosowanie w przypadku regulacji prawnych, główne standardy prawa do wolnych wyborów wyznaczone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Rozważając kwestie fundamentalne, musimy pamiętać o tym, że – jak stwierdza wybitny prawnik izraelski Aharon Barak – rolą sędziego jest rozstrzyganie sporów prawnych. Według Aharona Baraka, sędzia ma to czynić opierając się na przepisach, które należy zastosować w celu rozstrzygnięcia sporu, zaś w tych przypadkach, gdy sędzia nie ma jasności co do tego, które przepisy należy zastosować, albo same przepisy są niejasne – tworząc prawo. Zatem sędzia, tworząc prawo, musi realizować dwa podstawowe cele: wypełniać lukę pomiędzy prawem a rzeczywistością społeczną oraz stać na straży demokracji konstytucyjnej i jej wartości. W pełni zgadzam się z poglądami tego prawnika, teoretyka prawa i praktyka na rolę sędziego jako obrońcy wartości demokracji konstytucyjnej.

Chciałbym natomiast polemizować z twierdzeniem, że podstawową rolą sędziego jest rozstrzyganie sporów prawnych. Każdy sędzia pełni pewne funkcje związane ze sprawowaniem władzy. Najczęściej społeczeństwo dostrzega zewnętrzne formy przejawiania się funkcji sędzie-

go – sędzia ma pewne atrybuty, nosi toż, przewodniczy posiedzeniom sądu, ogłasza wyrok. Dlatego w potocznym odbiorze rola sędziego pojmowana jest tylko jako rozpatrywanie spraw sądowych, przewodniczenie posiedzeniom sądu. Jednak, w szerszym kontekście, uważam, że celem sędziego we wszystkich sprawach sądowych, między innymi także w sprawach wyborczych, jest wymierzanie sprawiedliwości, zaś podczas wymierzania sprawiedliwości – w wyrokach sądowych sytuowanie wartości w pewnej hierarchii i chronienie tych wartości. Litewski Najwyższy Sąd Administracyjny w postanowieniu z 14 kwietnia 2006 r. w sprawie administracyjnej nr N³-443/2006 stwierdził, że „sąd, orzekając, wymierza sprawiedliwość, której jednym z aspektów jest to, iż podczas gdy sąd uznaje i odrzuca argumenty i dowody, wartości są sytuowane w pewnej hierarchii. Motywowane wyroki sądowe pomagają społeczeństwu zrozumieć, na straży których wartości i w jakim zakresie stoi sąd”.

Uważam, że w sprawach wyborczych sędzia powinien nie tylko myśleć twórczo, ale także orientować się na poszukiwanie wartości, zwracać wielką uwagę na ochronę wartości, na których straży stoi Konstytucja, na realizowanie w prawie narodowym standardów wyznaczonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w zakresie ochrony praw i wolności człowieka. Dążenie do zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka cechuje przecież zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i litewski Najwyższy Sąd Administracyjny. Jednym z aspektów łączących te dwa sądy jest słowo „demokracja”, którego Europejski Trybunał Praw Człowieka używa często w swoich orzeczeniach.. Oto, na przykład, Trybunał stwierdza, że demokracja jest główną siłą napędową porządku publicznego w Europie, zaś Konwencja – instrumentem, który służy do zapewniania i ochrony ideałów i wartości społeczeństwa demokratycznego. Wybory – to sposób realizowania demokracji, który umożliwia rozstrzygnięcie problemów państwa w sposób pokojowy, z uwzględnieniem obustronnego dialogu i zaniechaniem przemocy. Przykładów objawiania się takiej zasady myślenia, która powoduje, że argumentacja prawna jest konstruowana poczynając od słowa „demokracja”, w jurysprudencji Trybunału można wskazać wiele.

W tym kontekście chciałbym zacytować pewien fragment wyroku naszego sądu. Najwyższy Sąd Administracyjny przyjmując 22 lutego

2011 r. decyzję w sprawie administracyjnej nr R⁸²²-15/2011, opierając się na Konstytucji, stwierdził, że „demokracja konstytucyjna powoływanym instytucjom reprezentacji politycznej stawia szczególne wymagania. Instytucje takie nie mogą być tworzone w sposób budzący wątpliwości co do ich legitymizacji. *Inter alia* co do tego, czy podczas wybierania osób do instytucji reprezentacji politycznej nie zostały naruszone zasady demokratycznego państwa prawa. Jeśliby do tego doszło, zostałyby zniszczone zaufanie człowieka do demokracji przedstawicielskiej, do instytucji państwowych, do samego państwa. Demokratyczne wybory są ważną formą uczestnictwa obywateli w rządzeniu państwem, a jednocześnie niezbędnym elementem tworzenia instytucji reprezentacji politycznej. Wybory nie mogą być uznane za demokratyczne, a ich wyniki – za ważne, jeśli wybory odbywają się z podeptaniem gwarantowanych w Konstytucji zasad wyborów demokratycznych, i jeśli pogwałcone są procedury demokratycznych wyborów”.

Oczywiste jest to, że demokracja, demokracja konstytucyjna jako pewna wartość - odzwierciedla się tak w uzasadnieniach decyzji naszego sądu, jak w uzasadnieniach decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i nasz sąd to sądy, które uświadamiają sobie doniosłość tych wartości, przykładają wielką wagę do kwestii fundamentalnych.

Warto poruszyć jeszcze kilka kwestii związanych z zapewnianiem swobody wyrażania opinii. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że system wyborczy w danym państwie musi gwarantować swobodę wyrażania opinii wszystkim ludziom, którzy mają zamiar głosować i spełniają przyjęte w danym kraju warunki udziału w wyborach. W istocie swoboda wyrażania opinii oznacza, że podczas wyborów nie można wywierać nacisków, stosować innych form przymusu, że podczas głosowania wyborca nie powinien być nakłaniany do głosowania raczej na daną partię niż na inną. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka takie zapewnianie swobody wyrażania opinii jest bardzo ważnym elementem prawa do wolnych wyborów. Z kolei litewski Najwyższy Sąd Administracyjny, przedstawiając swą argumentację, już w przytoczonym przeze mnie orzeczeniu zajął stanowisko, że „możliwe są tylko takie wybory, kiedy ubieganie się o mandat przebiega w sposób

wolny i uczciwy, kiedy wyborcy mają prawo, realną możliwość wyboru spośród kilku kandydatów, kiedy podczas głosowania oni mogą w sposób wolny i niekontrolowany wyrazić swoją wolę”. Sąd stwierdził także, że w zakresie zapewniania swobody wyrażania opinii istotne jest to, by wyborcy, realizując swoje czynne prawo wyborcze, dysponowali pełną istotną informacją o kandydatach, którzy mogą w ten sposób wpływać na decyzje wyborców, na wynik wyborów itd. Na podstawie tego, co dotąd zostało powiedziane, widać, że sformułowania prawne, uwrażliwienie na zapewnianie swobody wyrażania opinii jest tak samo istotne dla naszego sądu, jak dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zwracamy na to szczególną uwagę.

Ostatnią kwestią, którą chciałbym tu poruszyć, jest zasada uczciwości wyborów. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoich orzeczeniach często używa słowa „uczciwość”. Według Trybunału, uczciwość zapewnia stabilność, zaufanie w społeczeństwie. Mogę dodać, że słowo „uczciwość” pojawia się również w orzecznictwie litewskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego. Z wielu przypadków wspomnę ten, w którym stwierdziliśmy, że obserwatorzy wyborów z tych swoich uprawnień muszą korzystać uczciwie. Myślę, że nasz sąd jeszcze nie w pełni zinterpretował treść tego pojęcia, dlatego też należy spodziewać się rozwoju jursprudencki Sądu związanego z tym pojęciem.

Podobieństw między litewskim Najwyższym Sądem Administracyjnym i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jest więcej: podobnie oceniamy możliwość uczestnictwa partii politycznej w sporach prawnych, podobnie rozstrzygaliśmy także różne kwestie związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Podsumowując mogę stwierdzić, że zarówno nasz sąd, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i my, sędziowie, zastanawiamy się nad wartościami, zastanawiamy się nad demokracją, używamy podobnej terminologii. Jestem absolutnie przekonany, że człowiek, który zwraca się do litewskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego, uzyska taką decyzję sądu, która jest zgodna z międzynarodowymi zasadami prawa do wolnych wyborów, i że demokratyczne wartości, które są charakterystyczne dla świata Zachodu, będą ochronione i zagwarantowane.

STANISŁAW ZABŁOCKI

Sędzia Sądu Najwyższego, Przewodniczący Wydziału I Zagadnień

Prawnych w Izbie Karnej Sądu Najwyższego,

członek Państwowej Komisji Wyborczej

Zabezpieczenie praworządności wyborów

Jeśli zważy się, że rolą wyborów jest wyłonienie organu przedstawicielskiego, który ma być zdolny do sprawowania władzy w imieniu narodu i to przez zazwyczaj kilkuletni okres, nie sposób jest przecenić praworządności przeprowadzenia aktu wywierającego tak zasadniczy wpływ na losy wszystkich obywateli danego państwa. Oczywiście, nie jest rzeczą możliwą to, aby w krótkim referacie dokonać pełnego omówienia rozwiązań służących zabezpieczeniu praworządności wyborów w polskim systemie prawnym. Przedstawię zatem jedynie krótki, niejako „autorski” wybór instytucji służących temu celowi, koncentrując się na zagadnieniach o wadze fundamentalnej, z nadzieją jednakże, że w ramach naszych wspólnych dalszych dyskusji, ewentualnie pytań i odpowiedzi po wygłoszeniu referatu, będę mógł w sposób bardziej analityczny do niektórych sygnalizowanych problemów powrócić.

W piśmiennictwie wskazuje się, że z pięciu tzw. zasad podstawowych systemu wyborczego⁴⁹, wykształconych w ciągu długiego okresu parlamentaryzmu, stanowiących główne kryterium demokracji wyborów, to jest zasady powszechności, równości, proporcjonalności, bezpośredniości oraz tajności głosowania⁵⁰, te dwie ostatnie, to jest za-

⁴⁹ Na temat zasad podstawowych systemu wyborczego zob. np.: L.Garlicki (w:) L.Garlicki (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, t. I, rozdział IV, s. 5 i nast.; J.Buczowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, *passim*; Z.Jarosz: *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, *passim*.

⁵⁰ W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawarto

sada bezpośredniości i tajności, a w sposób szczególny właśnie zasada tajności, są nastawione na zabezpieczenie praworządności i bezpieczeństwa aktu wyborczego. Sygnalizuje się bowiem to, że przy prawidłowym rozumieniu zasady bezpośredniości⁵¹, oznaczającej zakaz organizowania wyborów wielostopniowych (pośrednich), w których wyborcy oddawali by głosy jedynie na elektorów, którzy dopiero potem dokonywaliby właściwego wyboru, następuje zabezpieczenie w maksymalnym stopniu realizacji rzeczywistej woli poszczególnych wyborców. Wybory pośrednie, w systemie elektorskim, niosą bowiem za sobą niebezpieczeństwo tego, iż wybrany elektor, z tych czy innych przyczyn⁵², zmieni opcję wyborczą, która skłoniła szerokie rzesze wyborców do oddania głosu właśnie na niego, a tym samym wypaczeniu ulegnie wola wyborcza najczęściej tysięcy, czy nawet dziesiątek tysięcy osób.

W jeszcze bardziej ścisłym związku z zabezpieczeniem praworządności wyborów pozostaje zasada tajności. Jej immanentną treścią jest zagwarantowanie wyborcy pełnej swobody w podejmowaniu decyzji wyborczej i w oddawaniu głosu na popieranego przez siebie kandydata (kandydatów). Zatem zasada tajności ma przede wszystkim właśnie



gwarancję tego, iż polski system wyborczy oparty jest, w odniesieniu do wyborów do Sejmu, na wszystkich tych zasadach (art. 96 ust. 2), a w odniesieniu do wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2), wyborów do Senatu (art. 97 ust. 2) oraz na Prezydenta RP (art. 127 ust. 1) z pominięciem zasady proporcjonalności. Stosowne gwarancje zostały powtórzone w unormowaniach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (oznaczanej dalej w niniejszym referacie jako KW), to jest w art. 192 w odniesieniu do wyborów do Sejmu, w art. 255 w odniesieniu do wyborów do Senatu, w art. 328 w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, w art. 369 w odniesieniu do wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w art. 287 w odniesieniu do wyborów prezydenckich.

⁵¹ Nie wydaje się trafne uznawanie wymogu osobistego głosowania ze elementu bezpośredniości (zob. w tej kwestii rozbieżność poglądów – np. Z.Jarosz: *op. cit.*, s. 155; W.Kręcisz (w:) W.Skrzydło (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1997, s. 224, a odmiennie F.Siemieński: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 178). Na takim stanowisku stanął też polski ustawodawca, dopuszczając głosowanie korespondencyjne, a nawet przez pełnomocnika.

⁵² Które najczęściej tłumaczone będą zmianą poglądów politycznych elektora, ale w wielu wypadkach źródło tych przyczyn może być całkiem inne, przyjemne i stanowiące zaprzeczenie praworządności.

charakter gwarancyjny i powinna być postrzegana nie tylko jako jeden z kluczowych elementów pluralizmu i demokratyzmu wyborów, ale nawet szerzej, jako element ogólnej wolności obywateli, zagwarantowanej w art. 31 Konstytucji RP⁵³. W sensie technicznym zasada tajności głosowania odnosi się tylko do samego aktu głosowania, ale rzutuje ona także i na inne etapy postępowania wyborczego. W konsekwencji, wszelkie regulacje wymagające od wyborcy uzewnętrznienia swoich preferencji (wskazania przyszłej lub przeszłej decyzji wyborczej) muszą zatem znajdować uzasadnienie w wymogach racjonalnej organizacji procesu wyborczego (np. wymóg zebrania podpisów pod zgłoszeniami kandydatów lub list wyborczych, zgłoszenie przez komitety swoich przedstawicieli do obwodowych komisji wyborczych, wyznaczenie pełnomocników oraz mężów zaufania) i zakładać zgodę wyborcy. To, iż pozytywne rozwiązania, zawarte w ustawach zwykłych, odnoszą zasadę tajności *expressis verbis* jedynie do samego aktu głosowania, nie upoważnia do wykładni *a contrario*, że na innych etapach procesu wyborczego zasada ta nie obowiązuje. Przeciwnie, zasada tajności przenika całą procedurę wyborczą i wszelkie ujawnienie przyszłej lub przeszłej decyzji wyborczej może nastąpić tylko z woli wyborcy (np. niedopuszczalne jest uzależnienie złożenia protestu wyborczego od wskazania, na kogo oddała głos osoba składająca protest, niedopuszczalne jest przesłuchanie wyborcy na taką okoliczność, nawet gdyby miało to stanowić decydujące źródło dowodowe dla podjęcia decyzji w związku ze złożonym protestem, chyba, że wyborca sam – dla uzasadnienia złożonego protestu – ujawni swe preferencje). Wielką wagę do tajności głosowania przywiązuje też tzw. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych⁵⁴, podkreślając, że przy jej zastosowaniu realizowana jest ochrona wyborców przed presją, jaka może mieć miejsce gdy inne osoby dowiadują się, na kogo głosowano.

⁵³ Por. L.Garlicki: *op. cit.*, s. 16.

⁵⁴ Zob. Opinię Nr 190/2002 Rady Europy (CDL-AD/2002/23 rev.), w której Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) przedstawiła tzw. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, zawierający Wprowadzenie – Wytyczne dla Wyborów, przyjęte przez Komisję Wenecką na 51 Sesji Plenarnej (Wenecja 5-6 lipiec 2002) oraz Raport Wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji Plenarnej (Wenecja 18-19 października 2002), który to dokument w dalszym tekście referatu sygnowany będzie jako KDPwSW.

KDPwSW wskazuje, że głosowanie musi mieć charakter indywidualny i **wszelkie** (podkreślenie moje – S.Z.) formy kontroli wyborcy przez innego wyborcę muszą być zabronione⁵⁵. Piętnuje się w nim nawet tzw. głosowanie familijne, przy którym jeden członek rodziny może nadzorować oddanie głosu przez innych członków rodziny i w ten sposób wpływać na ich wolność jako wyborców. Tajność musi zatem obejmować całą procedurę wyborczą, a etap oddania i obliczania głosów jedynie w szczególny sposób. Przykładowo, nie powinna być publikowana lista osób głosujących, bowiem już sama absencja może wskazywać na wybór polityczny⁵⁶. Na tle tak pojętej roli gwarancyjnej zasady tajności bardzo aktualnym jawi się problem, czy tajność głosowania jest prawem, czy wręcz obowiązkiem wyborcy. W tej mierze napotkać można poglądy wręcz fundamentalistyczne, w świetle których wyborcy nie tylko mają prawo do tajności głosowania ale i sami muszą tego prawa przestrzegać, a brak respektu dla tej zasady powinien być karany „przez unieważnienie każdej karty do głosowania, której zawartość została ujawniona”⁵⁷, zaś „ustanowienie nakazu tajnego głosowania jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy zwykłego”⁵⁸, po zapatrywania diametralnie odmienne, w świetle których ustawodawca może pozostawić samemu wyborcy swobodę decyzji co do tego, czy będzie głosował tajnie, czy jawnie, a nieudanie się do pomieszczenia, zapewniającego tajność głosowania, jak i wrzucenie karty w sposób inny niż opisany w ustawie, nie może być przesłanką uznania głosu za nieważny⁵⁹. Na tle polskiej praktyki wybor-

⁵⁵ KDPwSW dopuszcza jednak (zob. jego Rozdział 3.2.2.1.) tzw. głosowanie przez pełnomocnika, które podlega jednak surowym rygorom. Także polski Kodeks Wyborczy przewiduje głosowanie przez pełnomocnika, któremu to sposobowi głosowania i przyjętem w nim zabezpieczeniu poświęcony jest odrębny referat przygotowany na niniejszą konferencję.

⁵⁶ Zob. Dział 4. KDPwSW.

⁵⁷ Tak np. KDPwSW w jego pkt 4.52. *in fine*.

⁵⁸ Zob. L.Garlicki: *op.cit.*, s. 17.

⁵⁹ Zob. B.Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 503; P.Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 225. Za takim rozumieniem tej zasady opowiedział się też polski Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61, dokonując oceny tzw. głosowania korespondencyjnego, wypowiedział myśl o bardziej ogólnym charakterze, a

czej zdaje się przeważać pogląd, który szuka zasady „złotego środka”. Nie da się bowiem z jednej strony zaprzeczyć temu, że jeśli tajność traktować będziemy jedynie jako uprawnienie wyborcy, wówczas w praktyce dojść może na szeroką skalę do przekreślenia swobody podejmowania decyzji przez wyborców, bowiem mogą oni - wzorując się na postawach innych wyborców lekceważących tę zasadę - traktować tajność jako nic nie znaczącą fasadę albo nawet, co gorsza, traktować rezygnację z tajności jako wyraz swej obywatelskiej lojalności wobec władzy lub jako postawę asekuracyjną, wyrażającą deklarację, że nie mają przed tą władzą nic do ukrycia⁶⁰. Jeśli tak spojrzeć na zagadnienie, to nałożenie na wyborcę prawnego obowiązku zachowania tajności znajduje wystarczające uzasadnienie w konieczności ochrony konstytucyjnych praw innych obywateli. Dlatego też w Kodeksie Wyborczym uczyniono niewątpliwym krok w kierunku takiego właśnie postrzegania tajności, bowiem obok szeregu gwarancji zapewniających tajność głosowania, jednocześnie w sposób jednoznaczny wskazano, że „po otrzymaniu karty do głosowania wyborca **udaje się** (podkreślenia moje – S.Z.) do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania” (art. 52 § 4 KW) oraz to, że „kartę do głosowania wyborca wrzuca do urny w taki sposób, **aby strona zadrukowana była niewidoczna**” (art. 52 § 7 KW). Umożliwia to uznanie zachowań polegających na manifestacyjnie jawnym oddawaniu głosu za noszące cechy agitacji wyborczej, zabronionej w lokalu wyborczym⁶¹. Z drugiej jednak strony, trudno wymagać od Obwodowej Komisji Wyborczej, aby w każdym wypadku, gdy wyborca, który wrzucił kartę do urny wyborczej, a nie udał się uprzednio do miejsca zapewniającego tajność, zawiadamiała stosowne organy o naruszeniu przez niego zakazu

mianowicie, że : „Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi”.

⁶⁰ Polska ma w tym zakresie swoje doświadczenia historyczne z okresu PRL, gdy to praktyka wyborcza drastycznie różniła się z zadeklarowaną i wówczas zasadą tajności wyborów.

⁶¹ Takie oceny dopuszczają zresztą nawet ci przedstawiciele doktryny, którzy zasadę jawności postrzegają jedynie jako uprawnienie, a nie obowiązek wyborcy – por. np. B.Banaszak: *op. cit.*, s. 503; P.Winczorek: *op. cit.*, s. 225.

agitacji. Całkowicie niezyciowe byłoby także wymaganie, aby członkowie takiej komisji „doprowadzali” wyborców, w sposób niejako siłowy, do takich miejsc, zaś zupełnie technicznie niewykonalne byłoby respektowanie wymogu oddzielenia głosów oddanych przez takie osoby od innych głosów i uznanie ich za nieważne. Zresztą operacja taka sama przez się groziłaby w oczywisty sposób naruszeniem zasady tajności. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza podkreślając w swych wystąpieniach wagę zasady tajności⁶² nie widzi możliwości podjęcia innych, bardziej radykalnych niż uczulanie pozostałych organów wyborczych, kroków w tym zakresie.

Zgodnie z wymogami zawartymi w KDPwSW⁶³, pogwałcenie tajności głosowania powinno być karane podobnie jak pogwałcenie innych aspektów wolności wyborcy⁶⁴. Zagadnieniu temu poświęcona jest bogata literatura przedmiotu⁶⁵.

⁶² W ten sposób wychodzi też naprzeciw zastrzeżeniom sformułowanym w raportach międzynarodowych misji obserwacyjnych, oceniających wybory przeprowadzane w Polsce – por. np. uwagi zawarte w pkt X.A. Raportu Misji Oceny Wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODIHR/OBWE z dnia 18 stycznia 2012 r., dotyczące oceny wyborów parlamentarnych z dnia 9 października 2011 r. oraz odpowiedź na te uwagi zawartą w pkt II.F.3. pisma PKW z dnia 26 marca 2012 r. – ZPOW-071-5/12, wystosowanego na ręce Przewodniczącego Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR (oba dokumenty są opublikowane na stronie internetowej www.pkw.gov.pl).

⁶³ Zob. pkt 4.55. KDPwSW.

⁶⁴ Zgodnie z art. 251 polskiego Kodeksu karnego ten, kto, naruszając przepisy o tajności głosowania, wbrew woli głosującego zapoznaje się z treścią jego głosu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Problematyka ochrony tajności głosowania nie stanowi zresztą w systemie polskiego prawa karnego *novum*. Poprzednikiem aktualnie obowiązującego art. 251 k.k. był przepis art. 189 § 2 k.k. z 1969 r., a jeszcze wcześniej przepis art. 124 k.k. z 1932 r.

⁶⁵ Oprócz opracowań zawartych w komentarzach do Kodeksu karnego zob. np. M.Jachimowicz: *Przestępstwo naruszenia tajności głosowania (art. 251 k.k.)* (w:) Prokurator 2007, Nr 3-4, s. 133 i nast.; H.Popławski: *Przestępstwa przeciwko wyborom* (w:) Palestra 1984, Nr 3-4, s. 34 i nast.; S.Zabłocki: *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego* (w:) księdze pamiątkowej „Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka”, wydanej z okazji XV-lecia Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2005, s. 387 i nast.

Przechodząc ze szczebla konstytucyjnego na poziom ustawodawstwa zwykłego, w pierwszej kolejności zasygnalizować wypada znaczenie tego zabezpieczenia proceduralnego praworządności wyborów, jakie stanowi właściwy tryb powołania organów wyborczych. Powszechnie przyjmuje się, iż prawidłowe administrowanie procesu wyborczego mogą zapewnić jedynie organa wyborcze cieszące się zaufaniem wyborców i tak ukształtowane, iż następuje w ramach ich działalności wewnętrzna samokontrola. Jedynie w krajach, w których władze administracyjne cieszą się wieloletnią tradycją niezależności od władz politycznych możliwe jest przyjęcie założenia, iż to służba cywilna administrować będzie procesem wyborczym bez narażania się na konflikt interesów i nie ulegając naciskom politycznym⁶⁶. W tzw. młodych demokracjach, o niezbyt jeszcze wielkiej tradycji organizowania pluralistycznych wyborów zdecydowanie lepszym modelem jest funkcjonowanie, przynajmniej na szczeblu centralnym, niezależnych, bezpartyjnych, komisji wyborczych. Dodatkową wartością jest także to, aby komisja centralna miała charakter stały, co gwarantuje stabilność prezentowanych interpretacji prawa wyborczego, a nadto - poprzez stabilizację statusu - wzmacnia niezależność jej członków od władz politycznych⁶⁷. Jako postulat wskazuje się często także i to, aby w skład komisji wchodził sędziowie (lub prawnicy), którzy nie mogą pozostawać w zależności służbowej od osób kandydujących⁶⁸. Już na gruncie poprzednio obowiązujących w Polsce (od 1991 roku) ordynacji wyborczych standardy te były w pełni spełnione, gdyż zarówno Państwowa Komisja Wyborcza, jak i Okręgowe Komisje Wyborcze były, ze względu na swój skład, organami *quasi*-sądowymi, co stanowiło gwarancję ich apolityczności, niezależności i bezstronności. Gwarancje te zostały nie tylko zachowane⁶⁹, ale nawet wzmocnione po wejściu w

⁶⁶ Np. w Republice Francuskiej wybory organizowane są przez pion administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

⁶⁷ Tak też zagadnienie to jest postrzegane na gruncie pkt 3.1. (zob. podpunkty 68-73) KDPwSW.

⁶⁸ Por. np. podpunkt 75 pkt 3.1. KDPwSW.

⁶⁹ Także i obecnie, zgodnie z art. 157 KW, Państwowa Komisja Wyborcza jest organem stałym, a zagwarantowana jest w niej równa (po trzech sędziów) reprezentacja trzech najwyższych organów sądowych. Zgodnie zaś z art. 170 § 1 KW Okręgowe Komisje Wyborcze składają się z 5-11 sędziów, w tym z urzędu przewodniczy jej,

życie Kodeksu Wyborczego. Warto w tym kontekście podkreślić, że w stanie prawnym obowiązującym do momentu wejścia w życie Kodeksu Wyborczego, możliwe było odwołanie członka PKW na każdy, nawet nie zawierający żadnego uzasadnienia, wniosek prezesa (Trybunału Konstytucyjnego lub odpowiednio Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego). Rozwiązanie takie było krytykowane⁷⁰, jako sprzeczne ze standardami międzynarodowymi w sprawach wyborczych⁷¹. Obecnie, zgodnie z art. 158 § 1 KW, Prezydent RP odwołuje członka PKW tylko na **uzasadniony** (podkreślenie moje – S.Z.) wniosek prezesa sądu, który wskazał danego sędziego, jako członka komisji. W piśmiennictwie podkreślono, że przyjęte rozwiązanie ma „niebagatelne znaczenie z punktu widzenia stabilności składu PKW i jej niezależnej pozycji”⁷². Podobnie gwarancyjne zmiany nastąpiły w odniesieniu do statusu Komisarzy Wyborczych. W stanie przedkodeksowym PKW musiała odwołać swojego pełnomocnika, jakim jest Komisarz Wyborczy, na wniosek innego organu, to jest Ministra Sprawiedliwości lub prezesa właściwego sądu, a wniosek taki nie musiał być nawet uzasadniony. Z drugiej strony, PKW nie mogła odwołać swego pełnomocnika z własnej inicjatywy. Budziło to uzasadnione obawy o niezależność organów wyborczych⁷³. Obecnie, PKW może odwołać Komisarza z własnej inicjatywy, gdy nie wykonuje on należycie swych obowiązków⁷⁴, zaś organ pozawyborczy (Minister Sprawiedliwości, prezes właściwego sądu) musi złożyć **uzasadniony** (podkreślenie moje – S.Z.) wniosek w tym przedmiocie⁷⁵. Wyekspono-

będący pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej, Komisarz Wyborczy, który też jest - art. 166 KW – sędzią i powoływany jest na 5-letnią kadencję, co stabilizuje także i jego status.

⁷⁰ Zob. np. A.Sokala: *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 74.

⁷¹ KDPwSW wskazuje bowiem w podpunkcie 77 pkt 3.1., iż „organa, które mianują członków komisji wyborczych nie powinny mieć swobody w ich odwoływaniu, gdyż podważa to zaufanie do ich niezależności”.

⁷² Zob. A.Sokala: *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym* (w:) Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 143.

⁷³ Zob. A.Sokala: *Administracja wyborcza w obowiązującym...*, *op. cit.*, s. 126-127.

⁷⁴ Zob. art. 166 § 8 pkt 1 KW.

⁷⁵ Zob. art. 166 § 8 pkt 2 i 3 KW.

wać też należy, że całkowita niezależność i bezpartyjność organów wyborczych o składzie sędziowskim zabezpieczona jest już na poziomie konstytucyjnym⁷⁶. Dodatkowo, Kodeks Wyborczy zapewnia tzw. *incompatibilitas* w odniesieniu do członków komisji wyborczych wszystkich szczebli⁷⁷, a także ich całkowitą neutralność w procesie wyborczym⁷⁸. Obwodowe komisje wyborcze są co prawda już nie organami sędziowskimi, lecz społecznymi, ale – co należy bardzo silnie podkreślić - **niezależnymi zarówno od władz centralnych, jak i samorządowych** (podkreślenie moje – S.Z.). Tryb ich powoływania zapewnia jak najszerszą, rzec można że wręcz pełną kontrolę podmiotów procesu wyborczego nad rzetelnością prac komisji, z uwagi na pluralizm składów tych komisji. Tryb ten z nadatkiem wypełnia rekomendacje zawarte w pkt 3.1. KDPwSW.

W skład obwodowej komisji wyborczej powołuje się bowiem od 6 do 8 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby oraz tylko jedną osobę wskazaną przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Kandydatami społecznymi mogą być tylko osoby ujęte w stałym rejestrze wyborców danej gminy. Ich lista powstaje w ten sposób, że pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba może zgłosić tylko po jednym kandydacie do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego, radnych lub zarejestrowany został kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej, senatora lub wójta. Zgłoszenie do składu obwodowej komisji wyborczej następuje po uzyskaniu zgody osoby, której ma dotyczyć. W przypadku zgłoszenia do składu obwodowej komisji wyborczej liczby kandydatów przekraczającej

⁷⁶ Zgodnie bowiem z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

⁷⁷ Zgodnie z art. 153 § 1 zd. 2 KW, nie mogą być członkami komisji kandydaci w wyborach, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi oraz mężowie zaufania.

⁷⁸ Zgodnie z art. 153 § 3 KW, członkowie komisji wyborczej nie mogą prowadzić agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów.

dopuszczalny skład komisji, skład komisji ustala się w drodze publicznego losowania przeprowadzonego przez wójta. Dopiero w wypadku, gdy liczba kandydatów zgłoszonych w opisanym wyżej trybie jest mniejsza od dopuszczalnego minimalnego składu liczbowego komisji, uzupełnienia jej składu dokonuje wójt spośród osób ujętych w stałym rejestrze wyborców tej gminy. Na swym pierwszym posiedzeniu, zwoływanym przez wójta, obwodowa komisja wybiera spośród siebie przewodniczącego i jego zastępcę, a skład komisji podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty⁷⁹.

Pluralizm ten jest wartością nie do przecenienia i dla jego zapewnienia poświęcono nawet inną wartość, jaką jest fachowość – tę ostatnią łatwiej byłoby, bez wątpienia, realizować zapewniając tzw. urzędniczy skład komisji obwodowych. Nie oznacza to, iż zrezygnować należy z dążenia do podnoszenia fachowości członków komisji obwodowych, w wyniku jak najwyższego poziomu szkoleń przeprowadzanych z członkami tych komisji.

W tym właśnie miejscu wypada też dodać, że protokół głosowania w obwodzie właściwy dla przeprowadzanych wyborów, sporządzany w dwóch egzemplarzach, zawierający nie tylko czas rozpoczęcia i zakończenia głosowania, liczbę głosów nieważnych, liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list, ale także zarządzenia i inne podjęte decyzje, jak również inne istotne okoliczności związane z przebiegiem głosowania, podpisują wszystkie osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej, obecne przy jego sporządzaniu. Każdy z członków ma także **prawo wniesienia do protokołu uwag, z wymieniem konkretnych zarzutów** (podkreślenie moje – S.Z.). Adnotację o wniesieniu uwag zamieszcza się w protokole⁸⁰. Tę ostatnią instytucję można przyrównać do *sui generis* zdania odrębnego członka obwodowej komisji wyborczej, a więc do instrumentu, którym dysponuje sędzia, który nie zgadza się z rozstrzygnięciem podjętym przez większość składu. Taki tryb powoływania i prac komisji tego szczebla, na którym

⁷⁹ Zob. szerzej rozwiązania przewidziane w art. 182 § 1-11 KW.

⁸⁰ Zob. bardziej szczegółowo unormowania zawarte w art. 75 § 1-7 KW.

podejmowane są bezpośrednio decyzje o ważności oddanych głosów, zapewnia sygnalizowaną już wzajemną samokontrolę członków komisji – sympatyków poszczególnych konkurujących list komitetów lub kandydatów startujących w wyborach i o uzewnętrznieniu wszystkich kwestii, które w pracach komisji budziły kontrowersje lub były sporne.

Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych wskazując na zabezpieczenia proceduralne praworządności wyborów przywiązuje też dużą wagę do odpowiednio szerokiego dostępu obserwatorów⁸¹, i to zarówno partyjnych obserwatorów krajowych, jak i niepartyjnych obserwatorów zarówno krajowych, jak i niekrajowych. Przepisy polskiego prawa wyborczego zawsze wychodziły naprzeciw postulatowi transparentności wyborów, a unormowania obowiązujące w tym zakresie po wejściu w życie Kodeksu wyborczego zostały jedynie doprecyzowane.

W pierwszej kolejności należy w tej mierze zwrócić uwagę na instytucję mężów zaufania. Przepisy polskiego prawa wyborczego niezależnie od tego, iż – jak to już zostało wyżej omówione – stwarzają poszczególnym podmiotom wyborczym możliwość kontroli procesu wyborczego poprzez delegowanie do wszystkich Obwodowych Komisji Wyborczych swych przedstawicieli, uczestniczących w pracach tych komisji w charakterze członków, zapewniają także dodatkowy instrument kontrolny. Poszczególne komitety wyborcze mogą bowiem dodatkowo poddawać przebieg prac w komisji kontroli za pośrednictwem swych mężów zaufania⁸². Na szczeblu Terytorialnych i Okręgowych Komisji Wyborczych, a nawet przy Państwowej Komisji Wyborczej, funkcję mężów zaufania może zaś pełnić sam pełnomocnik wyborczy danego komitetu wyborczego lub osoba przez niego upoważniona⁸³. Zatem komitet może być niejako

ko dodatkowo reprezentowany przez wyznaczoną przez siebie osobę na każdym szczeblu organów wyborczych. Mężowie zaufania są uprawnieni do obecności w lokalu wyborczym podczas wszystkich czynności wykonywanych przez członków komisji, do obserwowania ich pracy oraz – co jest z punktu widzenia efektywności funkcji kontrolnej najistotniejsze – do wnoszenia pisemnych uwag do protokołu głosowania, z wymieniem konkretnych zarzutów⁸⁴. Mają oni nadto prawo uczestniczyć przy przekazywaniu protokołu właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia⁸⁵. Przyznać trzeba, że dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, iż mężowie zaufania częstokroć utrudniają pracę organom wyborczym⁸⁶. Po pierwsze dlatego, że znajomość przepisów prawa wyborczego przez mężów zaufania jest najczęściej dalece ułomna. Po drugie dlatego, że są oni z reguły nastawieni emocjonalnie, oczekując w każdym wypadku korzystnych dla nich interpretacji i podejmowanych decyzji, co prowadzi do zgłaszania często bardzo wątpliwych merytorycznie zarzutów. Po trzecie dlatego, że prezentują postawy roszczeniowe, żądając dopuszczenia także do tych czynności, w których czynny udział mają prawo brać jedynie członkowie organów wyborczych, do udostępniania im, i to w trybie niezwłocznym, kserokopii praktycznie całej dokumentacji wyborczej, itp. Taką niejednokrotnie mało konstruktywną, czy wręcz destrukcyjną, rolę mężów zaufania dostrzeżono też w orzecznictwie sądowym. W jednej ze swych uchwał⁸⁷ Sąd Najwyższy, pozostawiając protest męża zaufania bez dalszego biegu, czuł się zobowiązany podkreślić, że wszystkie jego zarzuty „wynikają (...) z nieznanomości przepisów prawa lub z braku ich akceptacji, co skłania wnoszącego protest do identyfikowania powszechnie obowiązującego prawa z własnymi postulatami pod adresem ustawodawcy co do konieczności ustanowienia innego prawa”, zaś „wnoszący protest bagatelizuje też, albo wręcz nie przyjmuje do wiadomości, że

⁸¹ Zob. podpunkty 86-91 pkt 3.2. KDPwSW.

⁸² Zgodnie z art. 42 § 4 KW, w dniu głosowania w lokalu wyborczym podczas wszystkich czynności obwodowej komisji wyborczej mają prawo być obecni, na podstawie zaświadczenia wydanego zgodnie z przepisami kodeksu, mężowie zaufania, wyznaczeni przez pełnomocnika wyborczego lub osobę przez niego upoważnioną po jednym do każdej OKW, przy czym jeśli komitet nie zarejestrował kandydatów lub list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, wówczas ma prawo wyznaczyć mężów zaufania tylko w OKW na obszarze tych okręgów, w których ma zarejestrowane listy lub kandydatów (art. 103 § 1 KW).

⁸³ Zob. art. 103 § 3 KW.

⁸⁴ Zob. art. 75 § 6 KW.

⁸⁵ Zob. art. 78 § 1 *in fine* KW.

⁸⁶ Zob. np. uwagi doświadczonego Komisarza Wyborczego, P.Sypniewskiego: *Mężowie zaufania w procesach wyborczych* (w:) księdze pamiątkowej „Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka”, wydanej z okazji XV-lecia Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2005, s. 287 i nast.

⁸⁷ Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2003 r., III SW 73/03, OSNP 2004, Nr 1, poz. 19.

według obowiązujących przepisów (...) mężowie zaufania są uprawnieni tylko do obecności w lokalu wyborczym podczas wszystkich czynności wykonywanych przez członków komisji obwodowej, obserwowania ich pracy oraz wnoszenia pisemnych uwag do protokołu głosowania, (...) nie mogą natomiast nie tylko zastępować członków komisji, ale również zakłócać normalnego toku ich pracy, a jedyne narzędzie oceny legalności tej pracy stanowi dla nich kompetencja zgłaszania skonkretyzowanych zarzutów do protokołu głosowania. Nie wchodzi więc przykładowo w grę sugerowane przez wnoszącego protest >kontrolne sprawdzanie< kart przeliczonych wcześniej przez komisję”. W orzecznictwie konsekwentnie przypomina na jest też teza, że za bezzasadny musi być uznany protest męża zaufania, uczestniczącego w pracach komisji wyborczej, gdy „podniesione w nim zarzuty nie zostały zgłoszone do protokołu wyborczego tej komisji, a brak jest innych dowodów potwierdzających ich wiarygodność”⁸⁸. Doświadczenia tego typu skłaniały niektórych do wyrażania poglądów o potrzebie wycofania się z rozwiązań przewidujących udział mężów zaufania w procesie wyborczym⁸⁹. Nie jest to jednak zapatrywanie godne podzielenia. Transparentność tego procesu jest wartością tak wielkiej miary, że warto za jej urzeczywistnienie zapłacić wysoką cenę, także w postaci pewnego spowolnienia pracy organów wyborczych, czy dodatkowego stresu po stronie ich członków⁹⁰. Należy zatem dążyć do ugodowego kończenia powstających zadrażeń, do wyjaśniania wszelkich wątpliwości „na gorąco” (także w drodze kontaktu z organami wyborczymi wyższego szczebla – tu jako bardzo istotna rysuje się „mediacyjna” rola przewodniczących okręgowych komisji wyborczych). Lepiej przy tym przyzwolić mężom zaufania na „trochę więcej”, niż przewidują przepisy, niż zabronić czegoś, czego nie należało zabraniać. Kultura, cierpliwość, takt ze strony członków organów wyborczych to najlepsze sposoby unikania niepotrzebnych konfliktów.

⁸⁸ Zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 8 listopada 2005 r., III SW 82/05, OSNP 2006, Nr 7-8, poz. 136 i z dnia 15 lipca 2010 r., III SW 79/10, nie publik.

⁸⁹ Tak np. P.Sypniewski, *op. cit.*, s. 294.

⁹⁰ W tym kierunku zmierną także zalecenia co do sposobu traktowania mężów zaufania, wynikające z dotychczasowych wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej.

Od momentu wejścia w życie Kodeksu wyborczego znalazła także zakotwiczenie ustawowe pozycja międzynarodowych obserwatorów wyborów. Obserwatorzy ci - zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych i dysponujący specjalnym zaświadczeniem, wydanym przez PKW - mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych. Posiadają oni uprawnienia mężów zaufania, z wyjątkiem prawa do wnoszenia uwag do protokołów⁹¹. Co więcej, Państwowa Komisja Wyborcza bardzo wnikliwie analizuje ich spostrzeżenia i ewentualne krytyczne uwagi, w celu doskonalenia przyszłej praktyki organów wyborczych, a nawet prowadzonych *de lege ferenda* zmian w stanie prawnym w zakresie prawa wyborczego. Mając na względzie niewątpliwą potrzebę zachowania transparentności zewnętrznej procesu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza także i przed wejściem w życie Kodeksu znalazła drogę dla urzeczywistnienia tej idei. Odwołując się do zobowiązań wynikających z podpisania przez Rzeczpospolitą Polską Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego z dnia 29 czerwca 1990 r. Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (obecnie OBWE), w odniesieniu do poszczególnych wyborów podjęła uchwałę w sprawie ich obserwacji przez obserwatorów międzynarodowych⁹². To stanowisko PKW spotkało się wówczas z jednoznacznie pozytywnym odbiorem.

Podobnie, pomimo tego, że *de lege lata* Kodeks wyborczy nie reguluje wprost uprawnienia krajowych organizacji do obserwowania wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza reprezentuje stanowisko, iż nie oznacza to, że organizacje te są pozbawione możliwości takiego działania w toku procesu wyborczego⁹³.

⁹¹ Zob. art. 50 § 1-3 KW.

⁹² Zob. uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie obserwacji przez obserwatorów międzynarodowych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r. (MP 2010, Nr 30, poz. 406) oraz stanowiące załącznik do tej uchwały wytyczne oraz wyjaśnienia PKW, dotyczące obserwacji przez obserwatorów międzynarodowych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r.

⁹³ Por. pkt II.A.5. pisma PKW z dnia 26 marca 2012 r. – ZPOW-071-5/12, wystosowanego na ręce Przewodniczącego Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR.

Nie sposób wreszcie pominąć istotnej roli przedstawicieli środków masowego przekazu w kontroli procesu wyborczego, przede wszystkim poprzez zapewnienie ich transparentności. W czasie głosowania w lokalu mogą przebywać dziennikarze posiadający ważne legitymacje dziennikarskie. Są oni, rzecz jasna, zobowiązani zgłosić swoją obecność przewodniczącemu komisji oraz dostosować się do zarządzeń mających na celu zapewnienie tajności głosowania, jego powagi i ustalonego porządku. Dziennikarze nie mogą przeprowadzać wywiadów w lokalu, w którym odbywa się głosowanie ani przebywać w tym lokalu przed rozpoczęciem i po zakończeniu głosowania. Poza wskazanymi wyżej, przedstawicieli tzw. IV władzy nie obowiązują żadne inne restrykcje.

Niewątpliwie w zabezpieczeniu praworządności wyborów kluczową rolę odgrywa efektywny system odwoławczy od decyzji podejmowanych przez organa wyborcze w toku procesu wyborczego. W rekomendacjach zawartych w KDPwSW podkreśla się, że nie tylko kandydaci i komitety wyborcze, ale także indywidualni obywatele powinni mieć możliwość zakwestionowania wyniku wyborów, wskazując na nieprawidłowości, do jakich ewentualnie doszło w trakcie procedur wyborczych. Ekspozuje się także to, iż procedura odwoławcza powinna być prosta, zaś tok postępowania odwoławczego możliwie krótki, przy czym jako szczególną wartość wymienia się dopuszczalność wniesienia środka zaskarżenia nie tylko do organu wyborczego wyższego szczebla, ale także, przynajmniej w odniesieniu do decyzji o najbardziej ważkim charakterze, do organów sądowych⁹⁴. Polskie prawo wyborcze czyni zadość wszystkim tym wymogom, co w niniejszym referacie jest jedynie sygnalizowane, a omówione zostanie w sposób bardziej szczegółowy w referacie sędziego A.Kisielewicz, poświęconym ustrojowi organów wyborczych oraz w opracowaniu sędziego W.Rymasa, poświęconym sądowej kontroli prawa i procesu wyborczego.

Na zakończenie kilka słów warto poświęcić jednemu szczegółowemu rozwiązaniu, które wprowadzone zostało do polskiej procedury wyborczej na początku lat 90. ubiegłego wieku, gdy to po transformacji ustrojowej rozpoczęto demokratyzację procedur wyborczych. Znaj-

⁹⁴ Zob. rekomendacje zawarte w podpunktach 92-102 pkt 3.3. KDPwSW, a w szczególności te, o których mowa w podpunktach 95-97.

dowało ono swe odzwierciedlenie we wszystkich uchwalanych od tego czasu ordynacjach, a obecnie przewidziane jest w art. 77 KW. Zgodnie z tym przepisem, obwodowa komisja wyborcza podaje niezwłocznie do publicznej wiadomości wyniki głosowania w obwodzie, poprzez wywieszenie w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców, kopii protokołu głosowania w obwodzie. Wagi tego prostego rozwiązania nie sposób przecenić z punktu widzenia stwarzania warunków do pełnej transparentności i możliwości kontroli wyników wyborów przez każdego wręcz wyborcę. Na podstawie tak wywieszanych wyników prezentowane są przez sondażownie, instytuty badawcze, tzw. *exit pools*. Gdyby instytucje te mogły zapewnić zagregowanie wyników 100% próbki badawczej, w zasadzie co do każdego głosu byłyby w stanie skontrolować wynik wyborów.

Właściwość sądów w Polskim prawie wyborczym

W polskim prawie wyborczym przyjęto zasadę, że sądy są właściwe w sprawach załatwianych na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, jeżeli przepisy te przewidują zaskarżanie do sądu określonych rozstrzygnięć lub działań podejmowanych na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego. Przepisy Kodeksu wyborczego określają jakie rozstrzygnięcia lub działania mogą być zaskarżane do sądu, jaki sąd jest właściwy do rozpoznania określonego środka zaskarżenia, w jakim terminie środek powinien być wniesiony i w jakim terminie sprawa powinna być załatwiona przez sąd, a także jakie orzeczenie wydaje sąd i jakie są skutki orzeczenia sądowego. Konieczność takich szczególnych uregulowań wynika przede wszystkim z tego, że proces wyborczy odbywa się w krótkim czasie określonym kalendarzem wyborczym oraz z tego, że kolejne czynności w toku wyborów są podejmowane w określonej kolejności i pozostają często w związku z wcześniej wykonanymi czynnościami wyborczymi. Rozpoznawanie spraw w sprawach wyborczych należy do sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych.

Sprawy objęte właściwością sądów.

1. Skarga na decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odmowie wpisania do rejestru wyborców (art. 20); skargę wnosi się do sądu rejonowego w terminie 3 dni od doręczenia decyzji, sąd rozpoznaje sprawę w terminie 3 dni, od orzeczenia sądu nie przysługuje środek odwoławczy.
2. Skarga na decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po rozpatrzeniu reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców (art. 22); reklamację może wnieść każdy, organ wydaje decyzję w terminie

3 dni od wniesienia reklamacji, skargę wnosi się do sądu rejonowego w terminie 3 dni, od orzeczenia sądu nie przysługuje środek odwoławczy.

3. Skarga na decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po rozpatrzeniu reklamacji na nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców (art. 37); reklamację może wnieść każdy, organ wydaje decyzję w terminie 2 dni od wniesienia reklamacji, skargę wnosi się do sądu rejonowego w terminie 2 dni od doręczenia decyzji, sąd rozpoznaje skargę w terminie 3 dni, od orzeczenia sądu nie przysługuje środek odwoławczy.

4. W toku kampanii wyborczej kandydat lub pełnomocnik komitetu wyborczego może wnieść wniosek do sądu okręgowego o wydanie nakazów lub zakazów, jeżeli materiały wyborcze zawierają informacje nieprawdziwe (art. 111); sąd rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin, na postanowienie sądu okręgowego można wnieść zażalenie do sądu apelacyjnego w ciągu 24 godzin, które sąd apelacyjny rozpoznaje w ciągu 24 godzin, skarga kasacyjna nie przysługuje.

5. Skarga na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205); skargę wnosi się do Sądu Najwyższego w terminie 3 dni od doręczenia postanowienia, Sąd Najwyższy wydaje orzeczenie w terminie 3 dni, od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek zaskarżenia, w razie uwzględnienia skargi PKW przyjmuje niezwłocznie zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego.

6. W wyborach Prezydenta RP przysługuje skarga nie tylko na odmowę zarejestrowania komitetu wyborczego, ale także na postanowienie PKW o odmowie zarejestrowania kandydata (art. 304); skargę wnosi się w terminie 2 dni od doręczenia postanowienia PKW, Sąd Najwyższy wydaje orzeczenie w terminie 3 dni, od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek zaskarżenia, w razie uwzględnienia skargi PKW niezwłocznie rejestruje komitet lub kandydata.

7. Protesty w wyborach do Sejmu i Senatu, Prezydenta RP i do Parlamentu Europejskiego wnosi się do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW (art. 241). Po rozpatrzeniu protestów Sąd Najwyższy, nie później niż w 90 dni po dniu wyborów, rozstrzyga o ważności wyborów.

8. Protesty w wyborach samorządowych wnosi się do właściwego sądu okręgowego w terminie 14 dni od dnia wyborów (art. 395). Sąd okręgowy rozpoznając protesty rozstrzyga o ważności wyborów w ciągu



30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów, od orzeczenia sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego w terminie 7 dni, sąd apelacyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni, od postanowienia sądu apelacyjnego skarga kasacyjna nie przysługuje.

9. Po wyborach, na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, pełnomocnik komitetu może wnieść skargę do Sądu Najwyższego (art. 145); skargę wnosi się w terminie 14 dni od doręczenia postanowienia PKW, Sąd Najwyższy wydaje orzeczenie w terminie 60 dni, od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek zaskarżenia, w razie uwzględnienia skargi PKW niezwłocznie postanawia o przyjęciu sprawozdania.

10. Po wyborach samorządowych, na postanowienie komisarza wyborczego o odrzuceniu sprawozdania komitetu wyborczego, pełnomocnik komitetu może wnieść odwołanie do sądu okręgowego w terminie 14 dni od doręczenia postanowienia (art. 145); sąd okręgowy rozpoznaje skargę w terminie 30 dni, od orzeczenia sądu okręgowego nie przysługuje środek zaskarżenia, w razie uwzględnienia odwołania komisarz wyborczy niezwłocznie postanawia o przyjęciu sprawozdania.

11. Na postanowienie Marszałka Sejmu (Senatu) o wygaśnięciu mandatu posła (senatora) można wnieść odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 250); odwołanie wnosi się w terminie 3 dni od doręczenia postanowienia, Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w terminie 7 dni.

12. Na uchwałę rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnego (wójta, burmistrza, prezydenta) można wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 7 dni od doręczenia uchwały (art. 384, art. 492); sąd rozpatruje skargę w terminie 14 dni; skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni; mandat radnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) wygasa z dniem uprawomocnienia się wyroku oddalającego skargę.

Podnoszone są postulaty poszerzenia właściwości sądów w sprawach wyborczych. Dotyczą one wprowadzenia zaskarżalności rozstrzygnięć: 1) o odmowie zarejestrowania list kandydatów lub kandydata, 2) odmowy wydania zaświadczenia komitetowi wyborczemu o zarejestrowaniu list kandydatów z poparciem wymaganej liczby wyborców co najmniej w połowie okręgów wyborczych, 3) o odwołaniu członka komisji wyborczej, 4) o utworzeniu obwodów głosowania i zmianie w podziale na stałe obwody głosowania.

prof. dr SAULIUS KATUOKA

wiceprzewodniczący – sekretarz Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej

Zasady prawa wyborczego

Wypowiadanie się na temat zasad prawa wyborczego przed tak szacownym gronem jest przedsięwzięciem dość ryzykownym. Ryzykownym dlatego, że w tej sali siedzą ludzie mający ogromne doświadczenie w organizowaniu wyborów, świadomi niuansów prawa wyborczego, niewątpliwie znający i rozumiejący zasady prawa wyborczego. A jednak, niezależnie od takiego mojego nastawienia, mimo wszystko, temat mojego referatu brzmi „Zasady prawa wyborczego”.

Na wybór tego tematu wpłynął fakt, że dość często ukazują się monografie i artykuły poświęcone zasadom prawa wyborczego. Zasady prawa wyborczego znajdują się także w centrum zainteresowania organizacji międzynarodowych. Na przykład mogę powiedzieć, że w 2005 r. ukazała się obszerna monografia S. Bondar i A. Dżagarian „Prawa wyborcze jako wartość konstytucyjna”⁹⁵. W 2009 r., w numerze 1. Prac Naukowych Uniwersytetu im. M. Roemera „Jurisprudencija” opublikowano artykuł Indrė Pukanasytė „Wybrane aspekty interpretacji prawa do wolnych wyborów w jurysprudencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”⁹⁶.

W 2002 r. Komisja Wenecka opracowała solidne studium zasad prawa wyborczego „Naczelne zasady prawa wyborczego”. W 2003 r. dokument ten uzyskał aprobatę Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy.

Najważniejszym jednak czynnikiem, który zadecydował o wyborze tego tematu, są pewne tendencje w ocenianiu zasad prawa wyborczego,

⁹⁵ *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М. 2005.

⁹⁶ Indrė Pukanasytė „Kai kurie teisės į laisvus rinkimus interpretavimo Europos žmogaus teismo jurisprudencijoje aspektai“. Mykolo Romerio universitetas. Jurisprudencija. 2009 Nr. 1(115) p. 155-180

kształtujące się w trakcie prac instytucji wymiaru sprawiedliwości. Niestety należy stwierdzić, że zasady prawa wyborczego nader często bywają oceniane powierzchownie, bez wnikania w ich głębszy sens i treść.

Naturalnie, temat „Zasady prawa wyborczego” jest stosunkowo rozległy, dlatego też w referacie poruszymy tylko wybrane aspekty tego tematu.

Przede wszystkim, jest to relatywna kwestia podstawowej zasady prawa wyborczego

W teorii prawa zasada prawa jest ujmowana jako podstawa prawa, ukazująca istotę prawa, wskazująca kierunki rozwoju i perspektywę prawa⁹⁷. Przeformułując pojęcie zasady prawnej dla potrzeb zasad prawa wyborczego, zasadę prawa wyborczego należałoby rozumieć jako podstawę prawa wyborczego, ukazującą istotę prawa wyborczego, wskazującą kierunki rozwoju i perspektywę prawa wyborczego. Wątpliwe jednak, czy ta zwięzła definicja zasady prawa wyborczego tworzy pełny obraz zasady prawa wyborczego.

Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych zwróciło się do Instytutu Prawa Międzynarodowego z pytaniem, w jakim znaczeniu termin „zasada prawa” jest używany w rezolucjach ONZ. Udzielając odpowiedzi na to pytanie, Instytut Prawa Międzynarodowego zwrócił uwagę na to, że termin „zasada prawa” jest używane w różnych znaczeniach:

Najczęściej poprzez termin „zasada prawa” wyrażane jest:

1. że jest to norma prawna wyższego rzędu,
2. że jest to norma, która odzwierciedla cele rezolucji,
3. że jest to norma, z której płyną konkretne zasady zachowania,
4. że za pomocą zasad objaśniane są normy prawa międzynarodowego.

Bylibyśmy skłonni sądzić, że te cechy należy mieć w świadomości podczas objaśniania pojęcia zasady prawa.

Każda zatem zasada prawa wyborczego musi być traktowana jako norma prawna, która może być ustanowiona w określonym akcie norm prawnych. W zależności od tego, w jakim akcie prawnym są ustanowione zasady prawne, można wyróżnić:

- 1) zasady prawa wyborczego, które są ustanowione w Konstytucji,
- 2) zasady prawa wyborczego, które są ustanowione w umowach międzynarodowych,
- 3) zasady prawa wyborczego, które są ustanowione w ustawach wyborczych.

Traktując zasady prawa jak normy prawne, tym samym rozstrzygamy kwestię hierarchiczności zasad. Oczywiście, pierwszeństwo mają zasady prawa wyborczego określone w Konstytucji, po nich następują zasady prawa wyborczego, które są określone w ratyfikowanych przez Sejm umowach międzynarodowych, wreszcie – zasady prawa wyborczego obłożone w szaty ustawy wyborczej.

Czy zasady prawa wyborczego mogą ze sobą kolidować? Jest to pytanie o charakterze raczej teoretycznym, ponieważ w praktyce do takich kolizji dochodzi rzadko. Każda zasada prawa wyborczego ma swoją treść, granice stosowania i jest wystarczająco autonomiczna. Gdyby jednak taka kolizja miała nastąpić, za zasadę nadrzędną należy, jak twierdzi prof. A. Vaišvila, uznać zasadę ogólniejszą⁹⁸.

W zgodzie z naszkicowaną przez nas klasyfikacją: w przypadku kolizji między zasadami prawa należy zastosować tę zasadę, która została ustanowiona w akcie prawnym o większej mocy prawnej.

W przypadku sprzeczności między zasadą prawa a normą prawną, za nadrzędne należy uznać przepisy zasady prawnej. W tym przypadku obowiązuje ogólna zasada, że konkretna norma nie może stać w sprzeczności z zasadą prawa, ponieważ ta ostatnia w sposób bardziej fundamentalny i bardziej ogólny wyraża istotę prawa⁹⁹.

Konstytucyjne zasady prawa wyborczego są ustanowione w różnych artykułach Konstytucji. Przede wszystkim, zasada powszechności ustanowiona jest w rozdziale „Człowiek i państwo”. Artykuł 34 tego rozdziału stanowi, że prawo wyborcze mają obywatele, którzy w dniu wyborów ukończyli 18 lat. Ten sam artykuł stanowi, że w wyborach nie mogą brać udziału obywatele, którzy zostali ubezwłasnowolnieni przez sąd. Na podstawie umowy zawartej między Centralną Komisją Wyborczą i Litewską Izbą Notarialną przed każdymi wyborami wskazane przez

⁹⁷ S. Katuoka. Pagrindinės valstybės ir teisės kategorijos. Vilnius, 1989. p.14

⁹⁸ A. Vaišvila. Teisės teorija. Justitia. 2004., p. 155

⁹⁹ A. Vaišvila. Teisės teorija. Justitia. 2004. P. 155.

Izbę Notarialną osoby, które zostały ubezwłasnowolnione przez sąd, są wykreślane ze spisów wyborczych.

Za pomocą jakich cech możemy scharakteryzować konstytucyjne zasady prawa wyborczego? W doktrynie prawnej pojawia się stwierdzenie, że zasady konstytucyjne pełnią funkcję weryfikacyjną, a to oznacza, że idee zasad prawa wyborczego muszą być obecne we wszystkich normach prawa wyborczego i że te normy nie mogą być sprzeczne z zasadami prawa wyborczego. Nierzadko podkreślany jest także fakt, że dzięki zasadom konstytucyjnym w razie potrzeby mogą być wypełnione luki w prawie. Nawet podczas rozpatrywania sporów, jeśli nie ma odpowiednich norm prawa materialnego, można rozstrzygnąć spór opierając się wyłącznie na zasadach konstytucyjnych. Taką praktykę stosuje również Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Jako przykład można podać artykuł 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w którym zostały wymienione źródła prawa materialnego, będące podstawą rozstrzygania sporów. Jeśli Trybunał nie znajduje konkretnego źródła, na podstawie którego spór może zostać rozstrzygnięty, za zgodą stron Trybunał rozstrzyga sprawę *ex aequo et bono*. Zatem, zasady sprawiedliwości i dobrej woli mogą jak gwiazdą przewodnią przyświecać każdemu wyrokowi.

Zasady prawa wyborczego są również ustanowione w normach Konstytucji, które zawierają regulacje dotyczące instytucji państwowych: Sejmu, Prezydenta, rad samorządowych. Na przykład artykuł 55 Konstytucji stanowi, że członkowie Sejmu są wybierani w głosowaniu tajnym przeprowadzonym na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego. W literaturze prawnej najczęściej stwierdza się, że Konstytucja ustanowiła wyborcze zasady powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania.

Z punktu widzenia techniki prawodawczej, takie sformułowanie zasad prawa wyborczego w Konstytucji, za sprawą którego zasady prawa wyborczego są powiązane z tworzeniem konkretnej instytucji państwowej, jest niewątpliwie możliwe. Można było wybrać również inną drogę – określić zasady prawa wyborczego bez wskazywania ich powiązań z konkretnymi obieralnymi instytucjami państwowymi. Po przyjęciu Litwy do Unii Europejskiej odbywają się na Litwie wybory do Parlamentu

Europejskiego. Jako że instytucja ta nie jest wymieniona w Konstytucji, mogłoby się wydawać, że jej tworzenie niejako nie jest związane z konstytucyjnymi zasadami wyborczymi.

Bylibyśmy skłonni sądzić, że Konstytucja Republiki Litewskiej musi być stosowana i objaśniana w sposób uwzględniający współczesne realia. Fakt, że Konstytucja nie przewiduje wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie oznacza, że przewidziane w Konstytucji zasady prawa wyborczego nie będą zastosowane w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Tego samego zadania był Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Danii, którą Trybunał rozpatrzył w 1987 r. W sprawie tej Trybunał podkreślił, że fakt, iż w Konwencji nie została wymieniona dana instytucja obieralna, nie musi wykluczać stosowania zasad Konwencji, jeśli owa obieralna instytucja znajduje się w sferze regulowanej przez Konwencję. Zdaniem sądu, wybory do Parlamentu Europejskiego są częścią regulacji zawartych w protokole nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zasady prawa wyborczego są również ustanowione w różnych umowach międzynarodowych, przede wszystkim - w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, który na Litwie został przyjęty 20 lutego 1992 r., oraz w protokole nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który na Litwie został przyjęty 24 maja 1996 r.

Jeśli już mowa o Europie, to można zauważyć, że demokracja, prawa człowieka, rządy prawa – to trzy fundamentalne zasady, na których zawsze opierała się Rada Europy. Dzięki staraniom tej organizacji powstało europejskie dziedzictwo wyborów, stanowiące nieodłączny element demokracji. Powszechnie przyjmuje się, że trzon tego dziedzictwa stanowią standardy międzynarodowe, a przede wszystkim – standardy ustanowione w artykule 3 protokołu nr 1 Konwencji. Artykuł 3, zatytułowany „Prawo do wolnych wyborów”, stanowi, że Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Można zatem stwierdzić, że protokół nr 1 Konwencji zawiera

regulacje dotyczące „wolnych wyborów“, wyborów organizowanych w rozsądnych odstępach czasu, wyborów opartych na głosowaniu tajnym, wyborów odbywających się w warunkach, w których zapewniona jest swoboda wyrażania opinii.

Rozstrzygając spory wyborcze, Europejski Trybunał Praw Człowieka opiera się właśnie na tych regulacjach. Należy tu dodać, że spraw związanych ze sporami wyborczymi rozpatrzono dotąd niewiele.

Jedna petycja dotycząca wyborów na Litwie została rozpatrzona przez Komitet Praw Człowieka Rady Europy.

Komitet Praw Człowieka Rady Europy 21 października 1998 r. podjął decyzję w sprawie skargi Liuciji Baškauskaitė.

Komitet ustalił, że skarżąca Liucija Baškauskaitė, mieszkająca w Santa Monica w USA, posiada obywatelstwo Republiki Litewskiej oraz obywatelstwo USA. 2 października 1997 r. skarżąca zwróciła się do Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej (dalej CKW) z prośbą o przyjęcie jej zgłoszenia jako kandydatki w mających się odbyć wyborach prezydenckich. 5 października 1997 r. CKW ustaliła, że skarżąca złożyła przysięgę wierności obcemu państwu. Dlatego CKW postanowiła, że skarżąca nie może uczestniczyć w wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej. 8 października 1997 r. skarżąca zaskarżyła tę decyzję w Sądzie Okręgowym w Wilnie, który jednak utrzymał w mocy decyzję CKW. Sąd oddalił skargę, stwierdziwszy, że nie wyrażając zgody na anulowanie przysięgi wierności USA, skarżąca nie dopełniła istotnego w tym przypadku wymogu wynikającego z artykułu 56 Konstytucji Republiki Litewskiej. Skarżąca Liucija Baškauskaitė wniosła przed Komitetem Praw Człowieka Rady Europy skargę o szereg naruszeń:

1) że odebrano jej możliwość kandydowania w wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej;

2) nie mając możliwości uczestnictwa w wyborach prezydenckich, nie miała możliwości publicznego wyrażenia swych przekonań.

Twierdziła ona także, że nie mając możliwości oddania głosu na siebie samą, nie miała możliwości wyrazić opinii, że jest najlepszą kandydatką.

Skarżąca zaskarżyła decyzję odmowną CKW w sprawie zwrotu kaucji wyborczej. Skarga skarżącej została oddalona. Skarga została oddalona na podstawie *ratione materia*.

Artykuł 3 protokołu nr 1 Konwencji głosi, że Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego.

Komitet zatem przypomniał, że regulacje Konwencji mają zastosowanie w przypadkach wyborów do ciał ustawodawczych, nie mają zaś zastosowania w przypadku wyborów głowy państwa, co oznacza, że na podstawie *ratione materia* ta część skargi nie może być uznana za uzasadnioną.

Skarga skarżącej została oddalona także z powodu innych wskazanych w skardze okoliczności. Nie posiadając biernego prawa wyborczego, skarżąca nie mogła korzystać z innych praw wynikających z tego prawa, zauważył Komitet Praw Człowieka.

Mówiąc o zasadzie powszechności wyborów, należy podkreślić, że zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ta zasada nie jest absolutna. Państwa uczestniczące w Konwencji mają możliwość uregulowania kwestii związanych z zasadą powszechności wyborów w ramach swoich systemów prawnych według własnego uznania.

Trybunał jednak dokonuje oceny ograniczeń tego prawa, zwracając uwagę na trzy aspekty ograniczania tego prawa. Po pierwsze, ograniczenie tego prawa nie może być związane z zamachem na istotę wyborów. Po drugie, Trybunał określa stopień i zakres ograniczenia tego prawa. Po trzecie, jest bardzo istotne, aby ograniczanie tego prawa służyło celom legalnym¹⁰⁰.

16 marca 2006 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka podjął decyzję w sprawie Żdanoka przeciwko Łotwie. Przebieg sprawy był następujący. Żdanoka, obywatelka Łotwy, złożyła skargę na to, że nie dopuszczono jej do kandydowania w wyborach do Parlamentu Republiki Łotwy. Przyczyną niedopuszczenia było to, że Żdanoka była aktywną działaczką Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, później Komunistycznej Partii Łotwy, także po 13 stycznia 1991 r.

Trybunał podjął tę decyzję stwierdzając, że artykuł protokołu nr 1 Konwencji nie został naruszony. Decyzji tworzyły następujące argumenty. Trybunał podkreślił, że kryterium neutralności politycznej

¹⁰⁰ Донна Гомьен, Дебуг Харис, Лео Зваак. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия. Москва. 1958ю стр.436.

nie ma zastosowania w odniesieniu do członków parlamentu. W tej jednak sprawie poprzez dyskusyjne ograniczenia dążono do osiągnięcia słusznych celów, tzn. celów zgodnych z zasadą rządów prawa i z ogólnymi celami Konwencji, a w szczególności dążono do zapewnienia niepodległości państwa, ustroju demokratycznego, bezpieczeństwa narodowego. Trybunał podkreślił również, że restrykcje nałożone na skarżącą były nie tylko umotywowane słusznym celem, ale także były środkiem proporcjonalnym¹⁰¹.

W sprawie R. Paksas przeciwko Litwie, Trybunał, rozpatrując zakaz udziału w wyborach, uznał, iż kara tego rodzaju nie jest proporcjonalna do założonego celu¹⁰².

W jednej z rozpatrzonych spraw z serii Gruzińska Partia Pracy przeciwko Gruzji Trybunał poruszył kwestię warunków, które musi spełniać instytucja odpowiedzialna za organizację wyborów. 8 lipca 2008 r. Trybunał zatem doszedł do wniosku, że w Europie nie istnieje jednolity system powoływania i działania administracyjnych instytucji wyborczych. W opinii Trybunału, państwa uczestniczące w Konwencji muszą mieć w tym zakresie uprawnienia dyskrecjonalne do powoływaniu takich instytucji wyborczych, które zapewniłyby efektywne i bezstronne organizowanie wolnych i sprawiedliwych wyborów. Trybunał podkreślił, że byłoby to niemożliwe do osiągnięcia w przypadku, gdyby instytucja wyborcza przekształciła się w arenę walki politycznej kandydatów¹⁰³.

19 października 2002 r. Komisja Wenecka przyjęła wykaz wytycznych do wyborów. W rzeczywistości w wykazie tym ustanowione są zasady obecne już w wyborczym dziedzictwie Europy. Wyodrębniono 6 zasad prawa wyborczego: wybory są powszechne, wybory są równe, wybory są wolne, wybory odbywają się poprzez głosowanie tajne, wybory są bezpośrednie. Stwierdzono także, że wybory muszą być zarządzane regularnie.

W wykazie tym treść wymienionych zasad jest ukazana poprzez ustanowienie pewnych reguł, pewnych standardów i pewnych wyjątków

¹⁰¹ *Ždanoka v Latvia*. No 58278/00 ECHR 2006-II.

¹⁰² *Affaire Paksas c. Lituanie*. (Requete no 34932/04) Arrêt. Strasbourg, 6 Janvier 2011. P. 27.

¹⁰³ *Georgian Labour Party v Georgia*. No9103/09 ECHP. 2008-II.

od tych reguł. W ten sposób państwa uzyskują możliwość do pewnego stopnia samodzielnego uregulowania tej czy innej kwestii wynikającej z zasady prawa wyborczego, z uwzględnieniem zwyczajów politycznych i uwarunkowań kulturowych danego społeczeństwa, z uwzględnieniem cech swoistych systemu wyborczego.

Na przykład, zasada wolności wyborów jest opisana poprzez sformułowanie obowiązków instytucji władzy oraz poprzez określenie sposobów swobodnego wyrażania opinii. Przede wszystkim w ramach stosowania tej zasady instytucje państwowe są zobowiązane do zachowania neutralności w trakcie procesu wyborczego. Ten obowiązek może być dopełniony:

1. za pomocą środków komunikacji masowej;
2. poprzez wykorzystanie wyborczych materiałów agitacyjnych;
3. poprzez przyznanie społeczeństwu prawa do organizowania demonstracji;
4. poprzez finansowanie partii i kandydatów z budżetu państwa.

Instytucje państwowe mają także następujące obowiązki pozytywne:

1. przedstawienie wyborcom zgłoszonych kandydatur;
2. umożliwienie wyborcom zapoznania się z kandydaturami, właściwe rozmieszczenie wyborczych materiałów agitacyjnych;
3. wyborcze materiały agitacyjne muszą być dostępne dla mniejszości narodowych, m. in. muszą zostać sformułowane także w językach mniejszości narodowych.

Zalecane są następujące sposoby swobodnego wyrażania opinii:

1. Procedury dotyczące głosowania muszą być proste, zrozumiałe dla każdego wyborcy.
2. Wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym.
3. Głosowanie za pośrednictwem poczty może być dozwolone tam, gdzie poczta jest bezpieczna i wiarygodna. Prawo do głosowania za pośrednictwem poczty może być przyznane osobom przebywającym w szpitalu lub w więzieniu, wyborcom mieszkającym za granicą lub osobom o ograniczonej mobilności.
4. Głosowanie elektroniczne może być wprowadzone tylko wówczas, jeśli jest bezpieczne i wiarygodne. Wyborca winien mieć możliwość

otrzymania potwierdzenia, że wziął udział w głosowaniu, oraz poprawienia błędów, jeśli je popełnił. Musi być zachowana zasada tajności głosowania. System głosowania elektronicznego musi być przejrzysty.

5. Bardzo rygorystyczne przepisy należy stosować w głosowaniu przez pełnomocnika.

6. Bardzo rygorystyczne przepisy należy stosować w głosowaniu korespondencyjnym w celu uniknięcia wszelkiego ryzyka oszustwa. Przykład. Centralna Komisja Wyborcza podjęła decyzję o nierekomendowaniu głosowania w domu wyborcy w warunkach, gdy nie ma obserwatorów. Celem tej decyzji było zapewnienie przejrzystości głosowania w domu wyborcy, wykluczenie możliwości sfałszowania głosu.

7. Karty do głosowania nie mogą być przez członków komisji wyborczej znaczone ani poprawiane.

8. Zliczanie głosów wyborczych odbywa się w lokalu wyborczym (w obwodzie wyborczym).

9. Niewykorzystanych kart do głosowania nie wolno wynosić z lokalu wyborczego.

10. Podczas głosowania w lokalach wyborczych mogą być obecni przedstawiciele partii politycznych oraz obserwatorzy.

11. Proces liczenia głosów musi być przejrzysty. Może on przebiegać w obecności obserwatorów.

12. Wyniki wyborów muszą zostać przekazane nadrzędnej komisji wyborczej.

13. Państwo musi określić sankcje za fałszowanie wyników wyborów.

W ten właśnie sposób treść zasady wolnych wyborów ujmuje przyjęty przez Komisję Wenecką wykaz zasad wyborczych. My opieramy się na tym wykazie dlatego, że określenie treści zasady wolnych wyborów, czyli treści zasady prawa, na podstawie ustaw Republiki Litewskiej jest niemożliwe. Różne odrębne przepisy Ustawy wyborczej, ustanawiające reguły odnoszące się do konkretnych wyborów, są rozproszone, niekompletne, dlatego trudno uzyskać pełny obraz konkretnej treści zasady prawa wyborczego.

Jak powinna być reakcja na naruszenie zasad prawa wyborczego? Jeden z prezydentów USA, Theodore Roosevelt, wyrzekł znamienne słowa: „O ile można sobie wyobrazić, że są naruszane normy prawne, o tyle

naruszenie zasad prawa jest trudne do wyobrażenia, ponieważ zasady prawa są normami świętymi”.

W ustawach wyborczych obecna jest kategoria rażących wykroczeń wyborczych, na przykład artykuł 85 Ustawy o wyborach samorządowych stanowi, że Centralna Komisja Wyborcza może uznać wyniki wyborów w okręgu wyborczym za nieważne, jeśli stwierdzi rażące naruszenie przepisów Ustawy.

W przypadku rażącego naruszenia przepisów Ustawy wyborczej ustawodawca formułuje podwójną regulację. W jednym przypadku, ustawodawca reprezentuje pogląd, że rażące naruszenie przepisów Ustawy jest kategorią względną, i rozstrzygnięcie, czy dane naruszenie jest rażące, pozostawia w gestii odpowiednich instytucji. W drugim przypadku, ustawodawca wymienia czyny, które *ipso facto* można uznać za rażące naruszenie prawa wyborczego. Na przykład w artykule 28 Ustawy o finansowaniu oraz kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych Republiki Litewskiej zostało wymienionych 12 czynów, które są uznawane za rażące naruszenie przepisów Ustawy. Zgodnie ze wspomnianą ustawą, za rażące naruszenie ustawy uznaje się:

1) finansowanie uczestnika kampanii wyborczej z określonych w artykule 11 ustawy niedozwolonych darowizn;

2) gdy uczestnik kampanii wyborczej podejmuje decyzję o wykorzystaniu na potrzeby kampanii wyborczej środków uzyskanych od osób, które nie są uprawnione do finansowania kampanii wyborczych, lub ze źródeł finansowania niedozwolonych w przypadku kampanii wyborczej;

3) gdy uczestnik kampanii wyborczej zawiera umowy dotyczące finansowania kampanii wyborczej, naruszając przepisy tej ustawy;

4) świadome podawanie błędnych danych w sprawozdaniach finansowych z działalności partii politycznej, w sprawozdaniach finansowych z kampanii wyborczej;

5) wykorzystanie subwencji z budżetu państwa niezgodnie z określonym w tej ustawie przeznaczeniem tej subwencji;

6) przekroczenie o 10 lub więcej procent określonego górnego limitu wydatków poniesionych w związku z kampanią wyborczą;

7) gdy wydatki uczestnika kampanii wyborczej poniesione w związku z niedeklarowaną reklamą wyborczą stanowią 10 lub więcej

procent określonego górnego limitu wydatków poniesionych w związku z kampanią wyborczą;

8) gdy niedeklarowane przez uczestnika kampanii wyborczej środki finansowe uzyskane w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej stanowią 10 lub więcej procent określonego górnego limitu wydatków poniesionych w związku z kampanią wyborczą;

9) zgubienie dokumentów ścisłego zarachowania, inna działalność, w wyniku której niemożliwe jest ustalenie, czy sprawozdania finansowe z działalności partii politycznej oraz sprawozdania finansowe z kampanii wyborczej są zgodne ze stanem faktycznym;

10) stosowanie ukrytej reklamy wyborczej w przypadku, gdy wydatki poniesione w związku z ukrytą reklamą wyborczą stanowią 10 lub więcej procent określonego górnego limitu wydatków poniesionych w związku z kampanią wyborczą;

11) rozpowszechnianie reklamy wyborczej za pośrednictwem mediów zagranicznych, z naruszeniem określonych w tej ustawie regulacji dotyczących reklamy politycznej;

12) przekroczenie określonego w paragrafie 2 artykułu 19 tej ustawy górnego limitu wydatków poniesionych w związku ze spotami wyborczymi.

Rodzi się pytanie, jakie są wyznaczniki tych rażących naruszeń prawa wyborczego. Ustawodawca odpowiedzi na to pytanie nie udziela. W dość interesujący sposób klasyfikuje czyny karalne Kodeks karny Republiki Litewskiej, wyróżniając wykroczenia lekkie, dość lekkie, ciężkie i bardzo ciężkie. Podstawą takiego podziału wykroczeń jest rodzaj winy oraz określona w Kodeksie karnym wysokość kary. Na przykład, za ciężkie wykroczenie będzie uznane świadome naruszenie normy prawnej, za popełnienie którego przewidziana jest kara od 6 do 10 lat pozbawienia wolności. Nie udało nam się w litewskiej doktrynie prawa znaleźć prac, w których szczegółowo zostałyby opisane wyznaczniki rażących naruszeń prawa. Naszym zdaniem, wyznaczniki rażących naruszeń prawa mogłyby być takie:

1) jakie wartości pogwałcił sprawca naruszenia i w jakich ustawach te wartości są chronione;

2) sam czyn, jego skala i stopień szkodliwości;

3) rodzaj i charakter winy.

Całokształt tych podstawowych wyznaczników naruszenia prawa, jak się zdaje, pozwoliłby na scharakteryzowanie rażącego naruszenia prawa wyborczego jako takiego. W kontekście tego referatu chcielibyśmy zasygnalizować, że naruszenia zasad prawa wyborczego zgodnie z przedstawionym przez nas schematem oceny mogłyby zostać zakwalifikowane do rażących naruszeń prawa wyborczego.

W przypadku naruszenia prawa wyborczego sprawca naruszenia neguje istotę wyborów, zasady prawa wyborczego, przyjęte i uznane w społeczeństwie wartości. W przypadku naruszenia zasady prawa wyborczego trudno wskazać konkretną szkodę i oszacować ją pod względem materialnym, chociaż jeśli w wyniku rażącego naruszenia zasady wyborczej zostaną unieważnione wyniki głosowania danego okręgu lub obwodu wyborczego, to to, jakie będą koszty powtórzenia wyborów, można obliczyć bardzo dokładnie. Oczywiście jest natomiast to, że rażące naruszenia wyborcze są zawsze umyślne.

Ustawodawca przyznaje Centralnej Komisji Wyborczej szerokie dyskrecjonalne uprawnienia w zakresie stwierdzania nieważności wyborów. Sąd Konstytucyjny, stwierdzając ten fakt, podkreślił, że Centralna Komisja Wyborcza rozstrzygając kwestię uznania wyborów za nieważne na podstawie wszystkich zaistniałych okoliczności, ma obowiązek ustalić, czy naruszenie wyborcze powinno zostać zakwalifikowane jako rażące. Po ustaleniu, czy naruszenie jest rażące, należy ocenić, czy wywarło ono decydujący wpływ na wyniki wyborów. Tylko po stwierdzeniu dwóch faktów prawnych: 1) rażącego naruszenia prawa wyborczego i 2) decydującego wpływu naruszenia (naruszeń) na wyniki wyborów Centralna Komisja Wyborcza ma prawo uznać wyniki wyborów za nieważne¹⁰⁴. Właśnie na te argumenty powołał się Litewski Najwyższy Sąd Administracyjny, rozpatrując sprawę administracyjną z 2007 r. „W sprawie decyzji Centralnej Komisji Wyborczej o uznaniu wyborów w święciańskim okręgu wyborczym za nieważne”¹⁰⁵. Mimo że w tej sprawie stwierdzono

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išvada „Dėl Respublikos Prezidento paklausimų, ar per Seimo narių rinkimus nebuvo pažeistas Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas“. Vilnius, 1996 m. lapkričio 23 d.

¹⁰⁵ Administracinė byla Nr. R5-35/2007 kovo 19 d.

fakt kupowania głosów wyborców, i mimo że na podstawie tego faktu uznano, iż doszło do rażącego naruszenia wyborczego, to Sąd stwierdził, że wszystko to nie wywarło decydującego wpływu na wyniki wyborów. Gdy w przypadku przekupstwa wyborczego stosowany jest taki mechanizm uznawania wyborów za nieważne, należy wątpić, czy uda się dowieść masowego przekupywania wyborców.

W przypadku przekupstwa wyborczego naruszane są zasady zarówno Konstytucji, jak i Ustawy wyborczej. Naruszana jest nie jedna zasada, lecz ogół zasad prawa wyborczego. Dlatego doszło do paradoksalnej sytuacji, kiedy Sąd Konstytucyjny, stwierdzając naruszenie zasad prawa wyborczego (w tym także zasad konstytucyjnych), wymaga dodatkowo ustalenia, czy naruszenie to miało decydujący wpływ na wyniki wyborów. Można skonstatować, że w tym przypadku zasada racjonalności okazała się nadrzędna w stosunku do twierdzenia, że zasady prawa są „normami świętymi”.

Przypadek przekupstwa wyborczego może zostać zakwalifikowany na podstawie artykułu 172 Kodeksu karnego Republiki Litewskiej jako wykroczenie albo jako czyn karalny. Ten fakt podkreślamy dlatego, że, naszym zdaniem, nie została rozwiązana kwestia, czy osoba, która jest oskarżona o przekupstwo wyborcze, może w dalszym ciągu uczestniczyć w wyborach. Być może warto zastanowić się nad tym, czy ma sens pozwolenie na kandydowanie w wyborach osobie, która naruszyła zasady prawa wyborczego i pogwałciła istotę wyborów, i zostało to zarejestrowane i dowiedzione. Czy ma sens twierdzenie, że przekupstwo wyborcze nie miało istotnego wpływu na wyniki wyborów? We wspomnianej przez nas sprawie osoba, która dopuściła się przekupstwa wyborczego, w wyborach przegrała. A gdyby tak wygrała? Naturalnie, na proces potwierdzania wyników wyborów ma wpływ czynnik czasu. Jednak opracowując Kodeks wyborczy, byłibyśmy skłonni założyć, że koniecznie należy uwzględnić także to, jakie konsekwencje ponosi kandydat, który dopuścił się przekupstwa wyborczego, i czy ustawa wyborcza może być w tym zakresie poprawiona.

KAZIMIERZ WOJCIECH CZAPLICKI
Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej
Szef Krajowego Biura Wyborczego

Kontrola finansowania działalności politycznej w Polsce

Wybrane zagadnienia

I.

Udział w kampaniach wyborczych związanych z wyborami powszechnymi organów władzy publicznej jest niewątpliwie jednym z podstawowych przejawów działalności politycznej zarówno organizacji obywatelskich, jak i poszczególnych obywateli. Aktywność w tej sferze współzawodnictwa politycznego wiąże się z koniecznością pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych. Nie bez powodu zatem mówi się o znaczącej roli pieniądza w polityce, a nawet formułuje się tezę o pieniądzu jako sile napędowej polityki, wzmacniającym przebieg polityczny tych, do których należą lub którzy są uprawnieni do dysponowania nimi¹⁰⁶. Niektórzy eksperci używają terminu „pieniądz w polityce” lub równorzędnie „pieniądz polityczny”, którym to terminem określa się zarówno środki gotówkowe, jak i bezgotówkowe, używane do finansowania kampanii wyborczych ogólnokrajowych i lokalnych, a także na organizację partii politycznych¹⁰⁷.

¹⁰⁶ W opracowaniu wykorzystano wcześniejsze teksty autora, m.in. „Jawność finansowania wyborów samorządowych” w [Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne. Red. M. Stec, K. Małysa – Sulińska, Warszawa 2010]; „Finansowanie partii politycznych w Polsce. Teoria i praktyka” w [Le evoluzioni della legislazione elettorale < di contorno > In Europa] CEDAM 2011.

Zob. Karl-Heinz Nessmacher, *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych w ustabilizowanych demokracjach* „Kulisy finansowania polityki” Red. M. Wałęcki, Wyd. ISP Warszawa 2002, s. 11.

¹⁰⁷ Tak Michael Pinto – Duschinsky, *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, „Kulisy.” op cit. s. 92.

W rozważaniach na tematy finansowania polityki, utożsamianej na gruncie europejskim najczęściej z finansowaniem partii politycznych, zwraca się głównie uwagę na takie aspekty, jak:

- zapewnienie lub utrzymywanie uczciwego współzawodnictwa pomiędzy partiami już działającymi, w tym również pomiędzy partiami „starymi” a „nowymi” będącymi w trakcie organizacji,
- przeciwdziałanie (unikanie) korupcji oraz ograniczanie wpływu grup finansowych,
- zabezpieczenie funkcjonowania systemu politycznego, systemu partyjnego i pojedynczych partii przed skutkami – niezależnego od nich – wzrostu kosztów związanych z ich działalnością,
- zapewnienie przejrzystości funduszy politycznych¹⁰⁸.

Taki też punkt widzenia jest obecny w dokumentach międzynarodowych, w tym zwłaszcza w „Zaleceniach Rec(2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wspólnych zasad przeciw korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych” przyjętych w dniu 8 kwietnia 2003 r.¹⁰⁹, a skierowanych do Rządów Państw Członkowskich z zaleceniami aby w swoich narodowych systemach prawnych przyjęły zasady przeciwko korupcji w finansowaniu polityki, inspirowane „wspólnymi zasadami”.

Praktyka finansowania polityki oraz przepisy prawne regulujące ten problem są różne, co zrozumiałe, w różnych krajach. Podlegają one też zmianom stosownie do wniosków płynących z obserwacji ich rzeczywistej zasadności i racjonalności przyjętych rozwiązań.

Bezdiskusyjna powinna być natomiast teza, że zasady gry wyznacza prawo, które powinno stawiać aktorom politycznym ograniczenia, ale też i stwarzać możliwości do uczciwej współrywalizacji¹¹⁰.

II.

W polskim systemie prawa zagadnienia finansowania działalności politycznej również uznaje się za ważny element ustroju demokratyczne-

¹⁰⁸ Zob. Karl-Heinz Nessmacher, op. cit. s. 21 i 22.

¹⁰⁹ Council of Europe Committee of Ministers „Recommendation Rec(2003/4) of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns” (<https://wcd.coe.int>) – tłumaczenie robocze Krajowe Biuro Wyborcze.

¹¹⁰ Karl-Heinz Nessmacher *Analiza porównawcza ...* op. cit. s. 41.

go, zaś jedna z kardynalnych zasad, czyli zasada jawności i przejrzystości (transparentności) finansowania polityki otrzymała przymiot zasady konstytucyjnej. Wprawdzie zasada jawności finansowej sformułowana w art. 11 w ust. 2 Konstytucji odnosi się wprost do finansowania partii politycznych, to jednak w doktrynie przyjmuje się pogląd, iż zasadę tę, w szerszym zakresie, należy postrzegać jako jawność źródeł finansowania polityki, co harmonizuje z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy, o której wyżej mowa¹¹¹. Nie bez racji argumentuje się też, iż „kardynalnej” zasady jawności finansowania działalności partii politycznych nie można odrywać od jej roli we wszelkiego rodzaju kampaniach wyborczych. Także i komitety wyborcze tworzone *ad hoc* przez wyborców – mimo braku na trwałe zinstytucjonalizowanej struktury organizacyjnej – w procedurze wyborczej wypełniają funkcje partii politycznych. A zatem finanse komitetów wyborczych wyborców również muszą być poddane kontroli publicznej¹¹², czyli – konkludując – muszą być jawne [p.m.]

Jawność finansowania polityki rozumiana natomiast jako jawność źródeł dochodów i jawność wydatków jest wywodzona z powiązania zasady jawności, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji z prawem do informacji publicznej określonym w art. 61 Konstytucji¹¹³.

Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych obowiązuje we wszystkich powszechnych wyborach w Polsce. W obecnym stanie prawnym, tj. po wejściu w życie Kodeksu wyborczego, stanowi o tym art. 125 Kodeksu zastępując obowiązujące przepisy: ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej

¹¹¹ Tak np. uważa M. Chmaj: *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności „Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola”*. Red. J. Zbieranek, Wyd. ISP, Warszawa 2008, s. 18.

¹¹² S. Gebethner. *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r. (Założenia i pierwsze praktyczne doświadczenia)*. „Kulisy ...” op. cit. s. 117 i n. Zob. też tego autora *Jawność finansowania polityki w „Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim”*. Red. M. Chmaj, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2008. s. 30 i n.

¹¹³ Zob. W. Sokolewicz *w komentarzu do art. 11 Konstytucji RP*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz. Red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 46-52.

Polskiej¹¹⁴, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁵, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego¹¹⁶, oraz w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego – ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹¹⁷.

Należy tu zauważyć, iż w obowiązujących przepisach brak jest definicji jawności finansowania polityki tj. partii politycznych i kampanii wyborczych. Powszechnie przyjmuje się, że z zasady jawności finansowania partii politycznych wynika zakaz utajniania finansów partyjnych (źródeł pozyskiwania środków i sposobu wykorzystania tych środków) oraz odpowiadający temu zakazowi – nakaz ujawniania informacji finansowych o działalności partii¹¹⁸. Powyższe można odnieść do zasady jawności finansowania kampanii wyborczych. Otwiera ona rozdział 15 Kodeksu regulujący zasady finansowania wyborów i kampanii wyborczych co świadczy o znaczeniu tej zasady dla demokratycznej gry wyborczej. Umożliwia ona bowiem, powtarzając odpowiednio za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁹ oraz Sądu Najwyższego¹²⁰, dokonanie kontroli legalności pozyskiwanych na cele wyborcze środków, a także stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli działalności podmiotów biorących aktywny udział w kampanii wyborczej.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.).

¹¹⁵ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 z późn. zm.).

¹¹⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.).

¹¹⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.). Zasada jawności finansowania kampanii wyborczej ma także zastosowanie, na mocy art. 2 ust. 2 wymienionej ustawy, w wyborach bezpośrednich wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Regulacje te mają nadal moc obowiązującą do końca kadencji organów samorządowych, tj. do nowych wyborów na kadencję 2014 - 2018

¹¹⁸ Zob. W. Sokolewicz, op. cit. s. 50, a także M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak Ustawa o partiach politycznych, Komentarz, 2. wydanie, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2003, s. 84.

¹¹⁹ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r. K 25/03, OTK -A2004/11/16.

¹²⁰ M. in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2005 r. I CKN 831/00.

III.

Skoro zasada jawności powinna być narzędziem pozwalającym na dokonanie także społecznej kontroli działalności poszczególnych podmiotów oraz oceny tego, czy podejmowana działalność skierowana jest na realizację zamierzonych celów i czy jest zgodna z zasadami demokratycznego państwa prawnego¹²¹, to jest oczywiste, że regulacje ustawowe powinny określać wzorzec postępowania (zasady) dla tej działalności.

Zasady finansowania kampanii wyborczych ustala, jak była już mowa, Kodeks wyborczy, który w 24 artykułach zawiera ogólne i szczegółowe dyrektywy gospodarki finansowej podmiotów uczestniczących w kampanii wyborczej. W imieniu tych podmiotów, zgodnie z przyjętą od 1991 r. w polskim prawie wyborczym koncepcją, czynności wyborcze wykonują komitety wyborcze. Komitetami wyborczymi dla partii politycznych i stowarzyszeń oraz organizacji społecznych są organy upoważnione do reprezentowania ich na zewnątrz, zaś dla koalicji partii politycznych oraz wyborców – komitety wyborcze tworzone w trybie określonym ustawą¹²².

Do ogólnych dyrektyw (zasad) gospodarki finansowej komitetów wyborczych należą:

- zasada samofinansowania udziału komitetu wyborczego w wyborach (art. 126),
- możliwość pozyskiwania i wydatkowania środków wyłącznie na cele wyborcze oraz powiązany z tym zakaz wydatkowania środków na cele inne, aniżeli związane z wyborami (art.129 § 1),
- zasada:
 - pozyskiwania środków wyłącznie w określonym ustawowo okresie, tj. od dnia „zarejestrowania” komitetu wyborczego przez właściwy organ do dnia wyborów, (art. 129 § 2);
 - wydatkowania środków od dnia „zarejestrowania” komitetu wyborczego do dnia złożenia sprawozdania finansowego (art.129 § 3),
- zakaz przekazywania między komitetami wyborczymi środków finansowych i wartości niematerialnych (art.131),

¹²¹ Cyt. za M. Bidzińskim *Finansowanie kampanii wyborczych do samorządu*. „Finansowanie polityki...” op. cit. s. 95.

¹²² Zob. art. 84 - 103 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r – Kodeks wyborczy; Dz.U.Nr.21,poz.122 z późn. zm.

- bezwzględnie obowiązujący nakaz gromadzenia przez komitet wyborczy wszystkich środków pieniężnych tylko na jednym rachunku bankowym (art. 134),
- zasada dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego wyłącznie w formach umożliwiających identyfikację darczyńcy, a więc jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą (art. 134 § 5).

Wymienione wyżej zasady, a w szczególności dwie ostatnie, pozostają w ścisłym związku z jawnością finansowej gospodarki komitetów wyborczych. Obowiązek gromadzenia środków pieniężnych wyłącznie na jednym rachunku bankowym oraz dokonywanie wpłat również wyłącznie za pośrednictwem rachunku bankowego darczyńcy ma przeciwdziałać ukrytemu wspieraniu działalności wyborczej, czyli tzw. przekazywaniu pieniędzy „pod stołem”, czy inaczej - „z ręki do ręki”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wyłączność formy bankowego pośrednictwa w sposobach wspierania finansowego komitetów wyborczych zapewnia klarowność, przejrzystość w tym zakresie i stanowi warunek konieczny wyborów w demokratycznym państwie prawnym.¹²³ Ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego rozwiązał, jak się wydaje, wątpliwości doktryny wskazujące, iż taki sposób wpłat stawia w uprzywilejowanej pozycji osoby posiadające konta w banku i karty płatnicze¹²⁴.

Także bezwzględny nakaz gromadzenia środków finansowych przez komitet wyborczy wyłącznie i tylko na jednym rachunku bankowym budził zastrzeżenia. Konieczność taką potwierdziło orzecznictwo Sądu Najwyższego, wskazując, iż posiadanie rachunku bankowego przez każdy komitet wyborczy jest warunkiem *sine qua non* gromadzenia środków finansowych na cele związane z zarządzanymi wyborami¹²⁵.

¹²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r.; P20/03, OTK-A2004, nr 7, poz. 64.

¹²⁴ Np. wątpliwości takie zgłosił S. Gebethner na tle analogicznych uregulowań w art. 113 ust. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. S. Gebethner, „Finansowanie partii politycznych...”, op. cit. s. 124.

¹²⁵ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2002 r. III SW 1/02, OSNP 2003, Nr 4, poz. 78, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2005 r. III SW 8/05. nie publikowane, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2007 r. III SW 4/07 OSNP 2008/13-14/206.

Kodeks wyborczy ustala też zamknięty katalog dozwolonych źródeł pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze. Źródła te są zróżnicowane, z uwagi na status prawny podmiotów je tworzących, a określone w sposób jasny i nie budzący wątpliwości w art. 132

I tak:

- środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej oraz koalicyjnego komitetu wyborczego (partii politycznych) mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego partii politycznej i odpowiednio – z funduszy wyborczych partii politycznych wchodzących w skład koalicji,
- środki finansowe komitetu wyborczego organizacji i komitetu wyborczego wyborców mogą obecnie pochodzić wyłącznie z wpłat od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych na cele wyborcze¹²⁶.

Wymienione enumeratywnie legalne źródła finansowania komitetów wyborczych określają tym samym zakaz finansowania komitetów wyborczych przez podmioty niewymienione w omawianych przepisach.

Sprawy finansowania partii politycznych natomiast regulują: Konstytucja Rzeczypospolitej (art.11 ust. 2) oraz ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924).

Legalnymi źródłami majątku partii politycznej są, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy,:

- składki członkowskie,
- darowizny,

¹²⁶ Uprzednio, do 2009r., darczyńcami mogli być obywatele polscy bez względu na miejsce zamieszkania (zarówno stale mieszkający w kraju, jak i mieszkający za granicą). Zmianie uległy także zasady dotyczące poręczenia kredytu bankowego; obecnie poręczycielem będzie mógł być wyłącznie obywatel polski stale zamieszkały w kraju, zaś zobowiązanie poręczyciela nie będzie mogło być większe niż 15 – krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, które obowiązuje w dniu poprzedzających dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. Zob. art. 132 § 6 i art.134 § 2. Powyższe zastrzeżenie dotyczy także poręczenia udzielanego przez kandydata, chociaż może on dokonać wpłaty na rzecz komitetu wyborczego, zgodnie z art.134 §3, w wysokości 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

- spadki,
- zapisy,
- dochody z majątku oraz
- określone ustawami środki pochodzące z budżetu Państwa, czyli dotacje i subwencje.

Jest to zamknięty katalog źródeł finansowania działalności partii ; oznacza to tym samym zakaz finansowania partii i przyjmowania środków finansowych przez partię z jakichkolwiek innych źródeł.

Reguły finansowania partii i kampanii wyborczych cechuje daleko idąca symetria. I tak, :partia musi gromadzić środki finansowe na rachunku bankowym (art. 24 ust. 8 ustawy) ; środki finansowe mogą być przekazywane partii jedynie przez obywateli polskich stale zamieszkałych w Polsce w łącznej kwocie nieprzekraczającej 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, z tym, że jednorazowa wpłata kwoty przekraczająca to minimalne wynagrodzenie musi być wpłacona jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą (art. 25 ustawy). Przy czym obywatel polski może wspierać finansowo partię wpłacając powyższe kwoty zarówno na rachunek bieżący partii, jak i na odrębny rachunek Funduszu Wyborczego danej partii, który każda partia chcąc uczestniczyć w wyborach musi utworzyć.

IV.

Jawność finansowania polityki stanowi przesłankę kontroli, zaś kontrola ma ujawnić rzeczywisty stan finansów partii politycznych i komitetów wyborczych. Kontrola może być sprawowana przez organy państwa do czynności tej umocowane prawnie, sądy, może być obywatelska (opinii publicznej) lub sprawowana przez gremia polityczne¹²⁷.

Z zasadą jawności, o której mowa, wiąże się obowiązek osoby odpowiedzialnej za gospodarkę finansową partii i komitetu wyborczego (pełnomocnika finansowego), sporządzenia i przedłożenia – w ustawowym terminie właściwemu organowi wyborczemu określonego ustawowo sprawozdania finansowego.

¹²⁷ Zob. m.in. M. Chmaj *Nadzór organów państwa nad finansami partii politycznych*. „Subwencje ...” op. cit. s. 23 i n; także A. Jackowska, J. Zbieranek *Spoleczna kontrola finansowania partii politycznych*. „Subwencje...” op. cit. s. 26 i n.; B. Michalak *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki*. „Finansowanie ...” op. cit. s. 205 i n.

W przypadku komitetów wyborczych właściwym organem jest organ, któremu złożono zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego, tj.:

1) Państwowa Komisja Wyborcza – dla komitetów wyborczych partii politycznych i koalicji partii, a także dla tych komitetów wyborczych organizacji oraz komitetów wyborczych wyborców, które zamierzają zgłosić kandydatów na radnych w więcej niż w jednym województwie;

2) komisarz wyborczy – właściwy dla siedziby pozostałych komitetów wyborczych.

Regulacje prawne¹²⁸ w sposób szczegółowy określają zakres informacji, jakie muszą być umieszczone w sprawozdaniu finansowym. Obowiązkowymi elementami sprawozdań komitetów wyborczych organizacji i wyborców musi być zwłaszcza informacja o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania (z podaniem nazwy banku, sposobu zabezpieczenia spłat oraz poręczycieli kredytu). Komitety wyborców, które mogą uzyskiwać bezpośrednio wpłaty od osób fizycznych są zobowiązane do przekazania imiennego wykazu osób dokonujących tych wpłat sporządzonego w sposób umożliwiający ustalenie tożsamości i miejsca zamieszkania darczyńców. Ważnym elementem sprawozdawczości finansowej jest historia rachunku bankowego, która umożliwia weryfikację danych ze sprawozdania (dokonywanych na rachunku operacji). Nowym rozwiązaniem prawnym, mającym sprzyjać jawności finansowania kampanii wyborczej oraz kontroli społecznej finansów komitetu wyborczego, jest obowiązek prowadzenia przez komitety wyborcze rejestrów: 1) zaciągniętych kredytów bankowych, w którym ujawnieniu podlega m.in. wysokość kredytu oraz warunki jego uzyskania i wykaz poręczycieli kredytu; 2) wpłat o wartości przekraczającej minimalne wynagrodzenie za pracę. Rejestry, o których mowa, muszą być umieszczane na, obowiązkowo przez każdy komitet wyborczy prowadzonej, stronie internetowej (art. 140 Kodeksu wyborczego). Zwolnione z obowiązku prowadzenia rejestrów są jedynie komitety wyborcze, które zgłaszają wyłącznie kandydatów na radnych do rad gmin i rad powiatów.

¹²⁸ Zob. art. 142 Kodeksu wyborczego, a zwłaszcza rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (Dz. U. Nr 198, poz. 1173)

Komitety wyborcze partii politycznych i koalicyjne komitety wyborcze muszą zaś wykazać środki pochodzące z funduszy wyborczych partii politycznych uczestniczących w danych wyborach, co wiąże się z art. 132 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego wskazującym źródła finansowania kampanii wyborczej tych komitetów.

Zasada jawności finansowania kampanii wyborczej jest realizowana również przez udostępnianie treści sprawozdania finansowego do publicznego wglądu. Sprawozdanie przedkładane Państwowej Komisji Wyborczej podawane jest do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej (www.pkw.gov.pl/bip), a sprawozdanie przedkładane komisarzowi wyborczemu udostępniane jest na wniosek zainteresowanych podmiotów. Treść sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu oraz o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹²⁹.

Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, bez konieczności wykazywania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 powołanej ustawy), a zatem „zainteresowanym podmiotem” jest każdy, kto chce skorzystać z tego prawa. Dotyczy to także prasy na ogólnie obowiązujących zasadach dostępu do informacji publicznej (art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe)¹³⁰.

Również imienny wykaz osób wspierających komitety wyborcze organizacji i komitety wyborców jest informacją publiczną, udostępnianą zainteresowanym.

Partie polityczne, komitety wyborcze, a także stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują analizę (monitoring) finansowania polityki mogą wносить do organu, któremu przedłożono sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego, umotywowane, pisemne zastrzeżenia do sprawozdania¹³¹. Mają one prawo wglądu do sprawozdania finansowego w celu wniesienia ewentualnego zastrzeżenia. Jeżeli

¹²⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹³⁰ Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.

¹³¹ Zob. art.144 § 7 Kodeksu wyborczego.

jednak zachodziłaby w związku z zastrzeżeniem potrzeba potwierdzenia określonych faktów na podstawie załączonych do sprawozdania dokumentów, wówczas organ posiadający te dokumenty powinien je udostępnić. Jest to forma obywatelskiej kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.

Ważne społecznie znaczenie dla jawności życia politycznego w sferze finansowej ma też kontrola obywatelska realizowana w drodze monitorowania finansów partii i komitetów wyborczych przez niezależne, od instytucji państwowych, media oraz obywateli, reprezentowanych najczęściej przez organizacje pozarządowe¹³².

Nadto, organy wyborcze uznając społeczną użyteczność działań różnych organizacji, mediów ale i indywidualnych osób udostępniają posiadane przez siebie informacje oraz przyjmują i wyjaśniają zgłaszane zastrzeżenia. Można więc stwierdzić, iż od zainteresowanych podmiotów zależy czy i w jakim stopniu będą korzystać z instytucji zastrzeżeń.

V.

Niewątpliwie organem państwa szczególnie umocowany prawnie do sprawowania kontroli nad finansowaniem polityki jest Państwowa Komisja Wyborcza, albowiem bada zarówno sprawozdania finansowe komitetów wyborczych (art. 142 Kodeksu), jak i partii politycznych.

Partie są zobowiązane do przedstawiania Komisji corocznie: 1) informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta wskazanego przez Komisję (art. 34 ustawy o partiach politycznych), 2) sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (przychodów), w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach ponoszonych z Funduszu Wyborczego (art. 38 ustawy). Jak z powyższego wynika, kwestię jawności finansów partyjnych ograniczono do źródeł wpływu środków finansowych, zaś jawność wydatków jest częściowa: dotyczy niektórych wydatków na cele statutowe (wydatki z subwencji) oraz wydatków na cele wyborcze (wydatki z Funduszu Wyborczego). Wprawdzie w doktrynie podnosi się, iż jawność finansów partyjnych po-

¹³² Na temat społecznej kontroli finansowania polityki zob. A. Jackowska, J. Zbieranek, „Społeczna ...” op. cit. s. 36 i 41.

winna być pełna także po stronie wydatków, ale nie wydaje się to przekonujące, albowiem byłoby to nadmierna (nieproporcjonalna do celów) ingerencja państwa w sprawy podmiotu publicznoprawnego oddzielnego od systemu organów państwa¹³³. Ustalony w ustawie zakres kontroli nad gospodarką finansową partii jest ograniczony, słusznie jak sądzę, do kontroli przychodów partii, a więc zdolności pozyskiwania środków finansowych z ustawowo dopuszczalnych źródeł oraz tych wydatków, na które środki pochodzą z budżetu państwa (subwencje i dotacje wpływające na konto Funduszu Wyborczego).

Rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej w kwestii badania sprawozdań tak komitetów wyborczych, jak i partii politycznych mogą dotyczyć: przyjęcia ich bez zastrzeżeń, przyjęcia ze wskazaniem uchybień lub odrzucenia sprawozdania. Przesłanki odrzucenia są enumeratywnie wymienione w odpowiednich ustawach, a zatem nie pozostawiają zasadniczo Komisji pola uznaniowości co do oceny, czy naruszenie przepisów jest na tyle istotne czy też nie, by zastosować najdalej idące rozstrzygnięcie, czyli odrzucenie sprawozdania ze wszystkimi następstwami takiej decyzji.

Odrzucenie sprawozdania komitetu wyborczego, po ewentualnym wykorzystaniu środka odwoławczego do Sądu Najwyższego, skutkuje pomniejszeniem dotacji przysługującej komitetowi wyborczemu z tytułu uzyskania mandatu posła i senatora, a także pomniejszeniem wysokości subwencji, jaka przysługuje partii politycznej na mocy przepisów ustawy o partiach politycznych.

Partia polityczna, w myśl przepisów ustawy o partiach politycznych może, w wyniku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą informacji lub/i sprawozdania, o których była wyżej mowa, utracić prawo do subwencji na rok (dot. informacji) a nawet na trzy lata (jeśli zostało odrzucone sprawozdanie). Jeżeli partia nie złoży w ustawowym terminie sprawozdania Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do złożenia w „sądzie rejestrowym” wniosku o wykreślenie partii z ewidencji.

¹³³ W myśl art. 6 „partie polityczne nie mogą wykonywać zadań zostawionych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań”. Jak zauważa M. Granat w komentarzu do art. 6 ustawy w: „Ustawa o partiach ... op. cit. s. 44 przepis art. 6 może stanowić podstawę do wprowadzenia zakazu łączenia członkostwa w partii z określonymi funkcjami i stanowiskami państwowymi.

VI.

„Ogólnie rzecz biorąc, polskie ustawodawstwo dotyczące finansowania polityki prezentuje dobry standard i w znacznym zakresie jest zgodne z wymogami „Zalecenia (2003/4) Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wspólnych zasad przeciw korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych”. Polska w ostatnich latach poczyniła pozytywne kroki w kierunku zwiększania przejrzystości finansowania polityki. Ważnymi składnikami tego systemu są znaczące publiczne finansowanie partii politycznych, restrykcyjne zasady finansowania prywatnego oraz zestaw obowiązków sprawozdawczych dla partii politycznych i komitetów wyborczych. [...] Jednakże główny defekt polega na braku istotnego i aktywnego monitorowania [finansowania polityki – p.m.], które wychodziłoby poza formalne badanie przedkładanych informacji. Chociaż Państwowa Komisja Wyborcza może być uważana za niezależny i zaangażowany organ monitorujący, potrzebowałaby więcej uprawnień i środków w celu wykrywania nielegalnych praktyk i przypadków obchodzenia zasad przejrzystości.” Cytowany fragment pochodzi z „Raportu Oceny w sprawie Polski – Przejrzystość finansowania partii politycznych” przygotowany przez Zespół Oceniający GRECO (Grupa Państwa Przeciw Korupcji działająca przy Radzie Europy) na podstawie misji kontrolnej prowadzonej w Polsce w dniach 23 – 27 czerwca 2008 r.¹³⁴

Szczegółowe wnioski i zalecenia „Raportu GRECO” pokrywają się w znacznym zakresie z uwagami i propozycjami zmian w ustawodawstwie wyborczym – w jego części dotyczącej finansowania kampanii wyborczych – zgłaszanych przez organy wyborcze (Państwową Komisję Wyborczą i Komisarzy Wyborczych) i aparat urzędniczy (Krajowe Biuro Wyborcze).

Kierunki te są również zbieżne z wnioskami ekspertów zajmujących się naukowo problematyką pieniądza w polityce oraz rekomendacjami zmian proponowanymi przez organizacje pozarządowe (głównie Fundację im. S. Batorego i Instytut Spraw Publicznych).

¹³⁴ „Trzecia Runda Oceny. Raport Oceny w sprawie Polski. Przejrzystość finansowania partii” przyjęty przez GRECO na 40 Zebraniu Plenarnym (Strasburg 1-5 grudnia 2008 r.) www.coe.int/greco (Tłumaczenie przysięgłe „Raportu” z języka angielskiego w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego).

Propozycje zmian w znaczącej mierze zostały już wdrożone do polskiego ustawodawstwa wyborczego. W Kodeksie wyborczym znalazły się kolejne regulacje wprowadzające mechanizmy umożliwiające skuteczniejsze wykrywanie i ujawnianie nieprawidłowości¹³⁵.

W grupie tych przepisów zasadnicze niewątpliwie znaczenie dla jawności i przejrzystości oraz rzetelności finansowania kampanii wyborczych mają przepisy (art. 144 § 5 i 6 Kodeksu wyborczego) nakładające obowiązek:

- na organy administracji publicznej udzielania organowi wyborczemu, któremu przedłożono sprawozdanie finansowe, na jego żądanie, pomocy niezbędnej w badaniu sprawozdania,
- na organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym współpracy z organem, któremu przedłożono sprawozdanie finansowe oraz udostępnianie temu organowi, na jego wniosek, wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez te organy.

Analogiczna regulacja została wprowadzona również do przepisów ustawy o partiach politycznych (art.34a ust.4 i 4a). Zmiany, o których mowa, niewątpliwie wzmacniają możliwości kontrolne organów wyborczych; właściwe organy są obecnie zobowiązane do udzielenia konkretnej pomocy, w tym udostępnianie informacji będących w ich posiadaniu, a które w ocenie organu wyborczego są mu niezbędne przy badaniu sprawozdań finansowych. Można też sądzić, iż nowa regulacja pozwoli organom wyborczym na pełniejsze zbadanie zastrzeżeń zgłaszanych do sprawozdań przez uprawnione podmioty.

Załączniki: Informacje statystyczne z działalności kontrolnej Państwowej Komisji Wyborczej

¹³⁵ Zob. art. 4 tej ustawy (Dz. U. Nr 213, poz. 1652).

Informacje statystyczne z działalności kontrolnej Państwowej Komisji Wyborczej

SPRAWOZDANIA WYBORCZE 2005–2011				
Wybory	Sprawozdania			
	Przyjęte bez zastrzeżeń	Przyjęte ze wsk. uchybień	Odrzucone	Razem
Prezydenta RP 2005	14	0	11	25
do Sejmu i do Senatu 2005	99	13	14	126
organów jednostek samorządu terytorialnego 2006	14	5	7	26
do Sejmu i do Senatu 2007	31	11	6	48
do Parlamentu Europejskiego 2009	12	12	1	25
Prezydenta RP 2010	4	3	9	16
organów jednostek samorządu terytorialnego 2010	10	7	15	32
uzupełniające do Senatu:				
2007	5	0	1	6
2008	12	4	2	18
2010	28	2	0	30
2011	5	0	0	5
Łącznie	234	57	66	357

SPRAWOZDANIA I INFORMACJE FINANSOWE PARTII POLITYCZNYCH ZA LATA 2005–2010				
Rok	Sprawozdania			
	Przyjęte bez zastrzeżeń	Przyjęte ze wsk. uchybień	Odrzucone	Razem
2005	48	12	17	77
2006	53	12	7	72
2007	55	13	9	77
2008	59	15	5	79
2009	34	35	9	78
2010	35	29	16	80
Łącznie	284	116	63	463

	Informacje			
Rok	Przyjęte bez zastrzeżeń	Przyjęte ze wsk. uchybień	Odrzucone	Razem
2005	4	2	0	6
2006	7	2	0	9
2007	2	4	1	7
2008	5	4	0	9
2009	5	2	0	7
2010	3	4	0	7
łącznie	26	18	1	45

SPRAWOZDANIA I INFORMACJE ŁĄCZNIE				
Rok	Przyjęte bez zastrzeżeń	Przyjęte ze wsk. uchybień	Odrzucone	Razem
2005	52	14	17	83
2006	60	14	7	81
2007	57	17	10	84
2008	64	19	5	88
2009	39	37	9	85
2010	38	33	16	87
łącznie	310	134	64	508

WNIOSKI O WYKREŚLENIE PARTII Z EWIDENCJI W ZWIĄZKU Z NIEZŁOŻENIEM SPRAWOZDAŃ ZA LATA 2005–2010	
Rok	Liczba wniosków
2005	19
2006	12
2007	8
2008	4
2009	7
2010	4
łącznie	54