

PRZEGLĄD WYBORCZY



Biuletyn informacyjny

Wydanie specjalne

*Narada Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami
wyborczymi i dyrektorami jednostek organizacyjnych
Krajowego Biura Wyborczego*



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Alicja Kicińska oraz zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Redakcja – Kazimierz Wojciech Czaplicki, Szef Biura

Skład komputerowy – Elżbieta Cieślak

Oddano do druku – maj 2013 r.

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

Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie

www.pkw.gov.pl

W dniach 13 i 14 maja 2013 r. w Międzyzdrojach woj. zachodniopomorskie odbyła się coroczna narada służbowa Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami wyborczymi oraz dyrektorami zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Głównym celem narady było omówienie wstępnie zadań organów wyborczych i aparatu wyborczego związanych z upływem w 2014 r. kadencji posłów do Parlamentu Europejskiego i kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego – rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

W problemowych wystąpieniach zostały przedstawione następujące zagadnienia:

- podział jednostek samorządu terytorialnego (gmin) na okręgi wyborcze i obwody głosowania,*
- stosowanie w praktyce przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących weryfikacji podpisów wyborców popierających zgłoszenia list kandydatów i kandydatów,*
- realizacja przepisów ustawy o referendum lokalnym,*
- rola i zadania urzędników wyborczych w procesie wyborczym.*

SPIS TREŚCI

Str.

- * Wystąpienie programowe Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędziego Stefana J. Jaworskiego: „Zadania aparatu wyborczego w przygotowaniu wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego i wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r. 5
- * Wystąpienie Komisarza Wyborczego w Zamościu sędzi Teresy Bodys: „Rola komisarzy wyborczych w procesie podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze i obwody głosowania”. 17
- * Wystąpienie Komisarza Wyborczego w Katowicach sędziego Michała Niedopytalskiego: „Weryfikacja podpisów wyborców w postępowaniu wyborczym”. 33
- * Wystąpienie dyrektora Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Łodzi Grażyny Majerowskiej-Dudek: „Przepisy ustawy o referendum lokalnym w praktyce. *Wnioski de lege lata i de lege ferenda*”. 47
- * Wystąpienie dyrektora Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie Anny Lubaczewskiej: „Współdziałanie z urzędnikami wyborczymi na przykładzie delegatury warszawskiej”. 69

*Stefan J. Jaworski
Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej*

ZADANIA APARATU WYBORCZEGO W PRZYGOTOWANIU WYBORÓW POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I WYBORÓW ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2014 R.

- I. Otwieram coroczną naradę służbową Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami wyborczymi i dyrektorami zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

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

Witam serdecznie przybyłego na obrady byłego poprzedniego zastępcę przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, sędziego Jana Kacprzaka.

Witam równie serdecznie stałego uczestnika naszych obrad byłego Komisarza Wyborczego w Koninie sędziego Pawła Sypniewskiego oraz byłego dyrektora Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku Piotra Czajkowskiego.

Witam współpracującego z Państwową Komisją Wyborczą w upowszechnianiu prawa wyborczego profesora Andrzeja Sokalę, prorektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Pod kierownictwem profesora Andrzeja Sokali na Uniwersytecie prężnie działa Centrum Studiów Wyborczych. Stałą praktyką są organizowane przez toruńskie Centrum Studiów Wyborczych wraz z Państwową Komisją Wyborczą coroczne obchody Światowego Dnia Wyborów. Rozwijane są tam różne formy zainteresowania młodzieży problematyką wyborczą. W obchodach Dnia Wyborów uczestniczą przedstawiciele centralnych organów wyborczych sąsiednich państw i państw uczestników Stowarzyszenia Europejskich

Urzędników Wyborczych. W obchodach Światowego Dnia Wyborów w dniu 7 lutego tego roku uczestniczyli przedstawiciele organów wyborczych Litwy, Łotwy, Ukrainy, Rosji, Rumunii, Bośni i Hercegowiny, Kirgizji. Odbyły się okolicznościowe spotkania, warsztaty i dyskusje na tematy wyborcze. Referat problemowy poświęcony monitoringowi wyborów wygłosił Sekretarz Generalny Stowarzyszenia (ACEEEO) Zsolt Szolnoki. W ramach Centrum Studiów Wyborczych i Światowego Dnia Wyborów prowadzi działalność Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego „Elektor”, kontynuowana jest praca z młodzieżą pod hasłem: „Decyduję więc głosuję”, prowadzone są warsztaty, spotkania, dyskusje, konkursy promujące świadomy i aktywny udział w wyborach wśród młodego pokolenia. Państwowa Komisja Wyborcza uznając te inicjatywy za pożyteczne, potrzebne i warte dalszego rozwijania objęła patronatem inicjatywę podjętą przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Centrum Studiów Wyborczych i Studenckie Koło Naukowe „Elektor” pod hasłem: „Platforma Edukacyjna dla młodych wyborców”. Ponadto, Państwowa Komisja Wyborcza za działalność na rzecz upowszechniania prawa wyborczego przyznała Centrum Studiów Wyborczych w Toruniu i Centrum Studiów Wyborczych w Łodzi medal okolicznościowy „Iudices electionis custodes”. Już na marginesie dodaję, że 16 kwietnia br. wraz z ministrem W. Czaplickim uczestniczyliśmy na Uniwersytecie Łódzkim w uroczystej prezentacji monografii opracowanej przez Centrum Studiów Wyborczych w Łodzi na temat głosowania zagranicznego. Temu wydarzeniu władze uczelni nadały dużą rangę.

Gospodarzami dzisiejszej narady są Komisarz Wyborczy w Szczecinie sędzia Jacek Krzysztof Szreder i dyrektor szczecińskiej Delegatury Krajowego Biura Wyborczego Waldemar Gorzycki.

Od poprzedniego spotkania, które odbyło się 28 i 29 maja 2012 r. – nastąpiła zmiana na stanowisku Komisarza Wyborczego w Słupsku. Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie z wnioskiem Ministra Sprawiedliwości, z dniem 4 lipca 2012 r. powołała na Komisarza Wyborczego w Słupsku sędzię Jolantę Sudoł, którą serdecznie witam w naszym gronie. Informuję również, że 5 grudnia 2012

r. upłynęła kadencja Komisarza Wyborczego w Bydgoszczy, a 8 stycznia 2013 r. w Jeleniej Górze. Państwowa Komisja Wyborcza, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, powierzyła dotychczasowym komisarzom, sędziemu Andrzejowi Siuchnińskiemu i sędzi Ewie Szymańskiej-Habzdzie pełnienie ponownie tej funkcji na kolejną kadencję.

Ponadto, Szef Krajowego Biura Wyborczego powołał z dniem 1 stycznia 2013 r. na stanowisko dyrektora Delegatury KBW w Jeleniej Górze Grażynę Bielecką, pełniącą dotąd te obowiązki.

II. Przechodząc do części merytorycznej obrad przypomnę pokrótce główne zadania i prace, jakie zostały wykonane przez aparat wyborczy od zeszłorocznej narady. Skoncentrowały się one na przyjęciu zasadniczych zadaniach:

Po pierwsze, poprzednie spotkanie poświęciliśmy zwłaszcza problematyce stosowania przepisów Kodeksu wyborczego w wyborach parlamentarnych 2011 r. Komisarze wyborczy i dyrektorzy delegatur Krajowego Biura Wyborczego przekazali nam na ten temat obszernie materiały analityczne oraz liczne wnioski legislacyjne. Z uwzględnieniem tych materiałów sporządzona została informacja Państwowej Komisji Wyborczej o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., wraz z propozycjami zmian. Informację otrzymali: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu oraz Prezes Rady Ministrów. Zgłoszone w informacji propozycje i wnioski są w różnym stopniu i zakresie wykorzystywane i uwzględniane w pracach legislacyjnych w Sejmie i Senacie. Podejmowane są również na etapie prac rządowych.

Więcej na ten temat w wystąpieniu sekretarza PKW ministra Kazimierza Wojciecha Czaplickiego.

Po drugie, odpowiedzialnym zadaniem Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych i Krajowego Biura Wyborczego jest badanie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach. Po wyborach do Sejmu i do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. Państwowa Komisja Wyborcza zbadała sprawozdania 94

komitetów wyborczych uczestniczących w tych wyborach z tego: sprawozdania 81 komitetów przyjęła, a sprawozdania 13 komitetów odrzuciła, ponieważ gospodarka finansowa prowadzona przez te podmioty była niezgodna z przepisami ustawowymi. Komisarze wyborczy badali odpowiednio sprawozdania z przeprowadzonych wyborów samorządowych i referendum lokalnych.

Po trzecie, zgodnie z obowiązkiem określonym w ustawie o partiach politycznych, Państwowa Komisja Wyborcza wykonując kontrolę nad gospodarką finansową partii politycznych w 2011 r. zbadała sprawozdania finansowe 75 partii politycznych oraz informacje 7 partii o wydatkach z subwencji otrzymanej z budżetu państwa w związku z uzyskaniem mandatów do Sejmu i Senatu. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła informacje o wydatkach z subwencji wszystkich 7 partii oraz sprawozdania finansowe 65 partii a sprawozdania 10 partii odrzuciła, ponieważ nie spełniały wymogów ustawowych.

Po czwarte, zadaniami realizowanymi w głównej mierze przez komisarzy wyborczych i delegatury KBW jest organizacja przeprowadzanych w toku kadencji wyborów do rad i wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz referendum lokalnych. Państwowa Komisja Wyborcza dokonała analizy częstotliwości tych akcji w latach 2011 i 2012 ustalając, że w tym czasie wygasło 2109 mandatów radnych, zwłaszcza w gminach, oraz 50 mandatów organów wykonawczych jednostek samorządowych, przede wszystkim wójtów. Odpowiednio, wskutek wygaśnięcia mandatów przeprowadzonych zostało 681 wyborów międzykadencyjnych; w tym: wybory uzupełniające do 611 rad gmin do 20 tys. mieszkańców, w 28 radach gmin wybory ponowne radnych i wójtów, w 39 gminach wybory przedterminowe wójta, burmistrza, prezydenta oraz w 3 gminach – wybory przedterminowe do rady gminy. Odbyło się ponadto 78 referendum gminnych w sprawie odwołania organu gminy, z tego:

- w 42 gminach referenda w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta),
- w 17 gminach w sprawie odwołania wójta i rady,

- w 2 gminach w sprawie odwołania rady.

W wyniku przeprowadzonych referendów odwołano:

- 2 rady – Radę Gminy Nowinka woj. podlaskie oraz Radę Miasta Bytomia woj. śląskie,
- 2 wójtów gmin – Wizajny woj. podlaskie i Lewin Kłodzki woj. dolnośląskie,
- 4 burmistrzów miast – Ostródy woj. warmińsko-mazurskie, Kłodawy woj. wielkopolskie, Wałcza woj. zachodniopomorskie, Raciąża woj. mazowieckie,
- prezydenta Miasta Bytomia woj. śląskie.

Pozostałe referenda były nieważne z powodu niższej niż wymaga ustawa frekwencji referendalnej.

Dodam, że w ciągu 4 miesięcy bieżącego roku liczba akcji wyborczych zwiększyła się o kolejne zdarzenia wyborcze i referendalne:

- w 97 gminach zostały przeprowadzone wybory uzupełniające do rad, - w 13 jednostkach przeprowadzono wybory przedterminowe, tj.: do Rady Powiatu Wałbrzyskiego woj. dolnośląskie; 5 burmistrzów gmin miejskich – Łęknicy woj. lubelskie, Trzcianki woj. wielkopolskie, Raciąża woj. mazowieckie, Wojkowic woj. śląskie, Białego Boru woj. zachodniopomorskie; burmistrza i rady Kazimierzy Wielkiej woj. świętokrzyskie; 6 wójtów – Słupska woj. pomorskie, Padewy Narodowej woj. podkarpackie, Zawoni woj. dolnośląskie, Ujazdowa woj. łódzkie, Dębowej Kłody i Kąkolewnicy woj. lubelskie,
- w 13 gminach odbyły się referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządowych, z tego 3 referenda były ważne i doprowadziły do odwołania organów: prezydenta i rady miejskiej Elbląga w woj. warmińsko-mazurskim, burmistrza Nasielska w woj. mazowieckim, burmistrza i rady miasta Żagania w woj. lubuskim.

Po piąte, na pracach wykonanych w zakresie podziału gmin na okręgi wyborcze i obwody głosowania. Zostaną one omówione w punkcie obrad dotyczącym zadań w 2014 r.

III. Tematem wiodącym dzisiejszego spotkania jest przypomnienie i wstępne omówienie zadań, jakie czekają organy i służby wyborcze w roku 2014 r. w zakresie przygotowania i przeprowadzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego, a następnie wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego. Wiemy z praktyki, że przeprowadzenie w jednym roku dwóch akcji wyborczych o zasięgu ogólnopolskim jest trudne, wymaga wielkiego wysiłku i wkładu pracy. Dotyczy to w szczególności wyborów organów samorządowych, w których są wybierani radni trzech różnych szczebli rad i organy wykonawcze gmin, przy zastosowaniu zróżnicowanego systemu wyborczego.

Wykonanie zadań wyborczych przypadających w 2014 r. wymagać więc będzie pełnej mobilizacji całego aparatu wyborczego i podjęcia „od zaraz” przygotowań logistycznych. Niezbędne będzie jednoczesne stosowanie w tych działaniach zasady maksymalnej konkretności poszczególnych prac i czynności. Takiemu założeniu służy m.in. formuła dzisiejszych obrad, polegająca – jak to już wynika z programu narady – na bardziej aktywnym korzystaniu w przygotowaniu i realizacji zadań wyborczych z konkretnych doświadczeń. Stąd wystąpienia i referaty na aktualne tematy: Komisarzy Wyborczych w Zamościu sędzi Teresy Bodys i w Katowicach sędziego Michała Niedopytalskiego; dyrektorów Delegatur Krajowego Biura Wyborczego w Łodzi Grażyny Majerowskiej – Dudek, i w Warszawie Anny Lubaczewskiej oraz wicedyrektora Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW Romualda Drapińskiego.

1. Wiadomo, że w pierwszej połowie 2014 r. przypada termin wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego. Przypomnę – iż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa europejskiego (tj. „Aktu dotyczącego wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich” z dnia 20 września 1976 r. – Dz. U. 1976 L 278) wybory do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich odbywają się w tym samym okresie wyborczym, który według ustaleń dotychczasowych przypada między 5 a 8 czerwca 2014 r. W roku bieżącym

z przyczyn organizacyjnych podjęto na forum Parlamentu Europejskiego dyskusję, aby okres wyborczy został zmieniony i przypadł między 22 a 25 maja 2014 r.

Państwowa Komisja Wyborcza odpowiadając na pytanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych w tej sprawie, opowiedziała się za okresem wyborczym w dniach 22-25 maja.

Przy takim rozwiązaniu wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce byłyby przeprowadzone **w niedzielę dnia 25 maja 2014 r.** Według takiego założenia realizacja kalendarza czynności wyborczych rozpoczęłaby się już **24 lutego 2014 r.** zarządzeniem wyborów przez Prezydenta RP. Gdyby przyjęto taki termin wyborów, to wówczas kalendarz zasadniczych czynności przedstawiałby się następująco:

1) dla Państwowej Komisji Wyborczej:

- do 5 kwietnia 2014 r. przyjęcie zawiadomień od podmiotów wyborczych o utworzeniu komitetu wyborczego,
- do 7 kwietnia 2014 r. powołanie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych,
- do 15 kwietnia 2014 r. przyjęcie zgłoszeń list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego oraz do 30 kwietnia wylosowanie numerów dla list kandydatów,
- do 15 maja 2014 r. rozplakatowanie obwieszczeń okręgowych komisji wyborczych o zarejestrowanych listach kandydatów na posłów;

2) dla gmin i odpowiednio aparatu wyborczego w terenie:

- do dnia 7 kwietnia 2014 r., dokonanie potrzebnych zmian obwodów głosowania;
- do 20 kwietnia 2014 r. utworzenie obwodów głosowania w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, domach studenckich, oraz

- do 25 kwietnia 2014 r. podanie do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych,
- do 4 maja 2014 r. powołanie obwodowych komisji wyborczych oraz sporządzenie spisu wyborców,
- przyjmowanie od wyborców niepełnosprawnych w terminach ustawowo przewidzianych wniosków o zamiarze głosowania korespondencyjnego z użyciem nakładki sporządzonej w alfabecie Braille'a, w lokalach przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, wniosków o sporządzenie aktu pełnomocnictwa.

Termin wyborów do Parlamentu Europejskiego wydaje się odległy, a wiele zasadniczych czynności wyborczych wykonuje Państwowa Komisja Wyborcza. Należy jednak pamiętać, że sprawne przeprowadzenie każdego wyborów wymaga współdziałania całego aparatu wyborczego, a czas płynie szybko; starożytna maksyma mówi, iż spośród wszystkich biegaczy – czas bieży najszybciej. Wraz z zarządzeniem wyborów, tj. w trzeciej dekadzie miesiąca lutego 2014 r. rozpocznie się kampania wyborcza i płynąć będą kolejne terminy wykonania poszczególnych czynności wyborczych. Trzeba zatem bez zwłoki podjąć prace nad ustaleniem planu realizacji zadań wyborczych, dokonać przeglądu potrzeb, mieć świadomość i wiedzę, które z tych zadań mogą stwarzać kłopoty i trudności, i odpowiednio przygotować się do ich rozwiązania. Na tle informacji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej w związku z wyborami międzykadencyjnymi wynika na przykład, że mogą być niedobory kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Stałym bardzo ważnym zadaniem będzie przeszkolenie członków obwodowych komisji wyborczych do rzetelnego i sprawnego przeprowadzenia głosowania. Rzeczą oczywistą jest ściśle współdziałanie w całym procesie przygotowywania i przeprowadzania wyborów z organami jednostek samorządu terytorialnego. Państwowa Komisja Wyborcza w terminach najszybszych z możliwych przewidzianych kalendarzem podejmie uchwały

przewidziane w Kodeksie wyborczym, uchwali i przekaże organom i podmiotom wyborczym wytyczne i wyjaśnienia. Pomoc bieżącą zapewni kierownictwo i zespoły Krajowego Biura Wyborczego.

2. Rok 2014 jest również rokiem wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego. Dnia 21 listopada 2014 r. upływa obecna kadencja rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zgodnie z art. 371 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, wybory zarządza Prezes Rady Ministrów nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji, wyznaczając ich datę na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji. Wybory powinny zatem zostać zarządzone na **niedzielę 16 listopada 2014 r.**

Należy pamiętać, że w przyszłorocznych wyborach do rad gmin – oprócz rad w miastach na prawach powiatu i rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – radni będą wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych (art. 418, art. 416 § 3 Kodeksu wyborczego, art. 7 ust. 2 ustawy warszawskiej). Wybieranych będzie w takim trybie **blisko 38 tys. radnych**. Wpłynie to zapewne na zwiększenie liczby kandydatów na radnych, zwiększy się więc zdecydowanie zakres zadań komisarzy wyborczych i gminnych komisji wyborczych.

Konieczne dla przeprowadzenia wyborów zadanie - dokonanie podziału gmin na okręgi wyborcze zostało już wykonane. Uczestniczyli w tych pracach w trybie nadzoru i komisarze wyborczy i Państwowa Komisja Wyborcza. Według danych z miesiąca kwietnia br., w związku z podziałem na okręgi wyborcze ustalonym przez rady gmin, do komisarzy wyborczych wniesiono 287 skarg (najwięcej w Lublinie – 28, Krakowie – 20, Przemyślu – 14, Białej Podlaskiej – 12). Komisarze wydali w tych sprawach 275 postanowień, 97 skarg uznali za zasadne, wydali 55 postanowień o dokonaniu zastępczego podziału na okręgi wyborcze podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego. Do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło 115 odwołań od postanowień komisarzy wyborczych wydanych w tych

sprawach. Spośród wszystkich 115 odwołań 73 odwołania Komisja pozostawiła bez rozpoznania, ponieważ nie spełniały warunków formalnych określonych w Kodeksie wyborczym. Pomimo tych braków formalnych PKW badała odwołania i rozstrzygała w trybie nadzoru. W wyniku rozpoznania odwołań PKW stwierdziła, że:

- w 42 gminach podział był niezgodny z prawem i w związku z tym uchyliła postanowienie komisarza wyborczego wydane w tym zakresie bądź zobowiązała komisarza wyborczego do podjęcia działań nadzorczych, określonych w art. 17 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, tj. wezwania rady gminy do dokonania w określonym terminie zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze,

- w 73 przypadkach nie było podstaw prawnych do kwestionowania postanowień wydanych przez komisarzy. Pragnę podkreślić, że badając odwołania Państwowa Komisja wyborcza sprawdzała wyłącznie, czy podział jest zgodny z przepisami prawa i gdy podział był zgodny z prawem akceptowała rozstrzygnięcie. Komisja nie jest bowiem uprawniona do kwestionowania ustaleń przyjętych przez organ nawet gdy istnieją inne zgodne z prawem i w ocenie osób skarżących lepsze warianty podziału. Wszystkie zaskarżone postanowienia były szczegółowo badane w aspekcie dochowania wymogów ustawowych w dokonanym podziale.

3. Przy założeniu, że wybory samorządowe odbędą się 16 listopada 2014 r. terminarz wykonania głównych czynności przedstawia się następująco.

- w okresie od ogłoszenia zarządzenia wyborów do 70 dnia przed dniem wyborów, tj. **7 września 2014 r.** komisarze wyborczy i odpowiednio Państwowa Komisja Wyborcza przyjmują od poszczególnych podmiotów wyborczych zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego i zamiarze zgłoszenia kandydatów. W tym samym czasie do 7 września 2014 r. wójtowie, starostowie i marszałkowie województw mają obowiązek rozplakatowania obwieszczeń o okręgach wyborczych – ich granicach, numerach, liczbie wybieranych radnych i siedzibach terytorialnych komisji

wyborczych. Przypomnę w tym kontekście – że w wyborach w 2010 r. „zarejestrowano” 12511 komitetów wyborczych, z tego zgłoszenia 33 komitetów przyjęła Państwowa Komisja Wyborcza, a 12478 komitetów – komisarze wyborczy,

- dnia 22 września 2014 r. upływa termin powołania terytorialnych komisji wyborczych: wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Wykonanie tego zadania wymaga dobrej organizacji i znacznego wkładu pracy. Kandydatów na członków komisji terytorialnych zgłaszają pełnomocnicy komitetów wyborczych, co nie zawsze przebiega sprawnie i odbywa się często w ostatnim terminie; nierzadko trzeba w tych sprawach monitować komitety wyborcze. Są sytuacje zgłaszania do składów komisji zbyt małej liczby kandydatów bądź też ich liczby przekraczającej dopuszczalny skład liczbowy komisji, co wydłuża każdorazowo procedurę powołania komisji. Niezbędne będzie też podjęcie odpowiednio wczesnego współdziałania z właściwymi prezesami sądów, w celu wskazania sędziów do pełnienia funkcji przewodniczących komisji wyborczych - wojewódzkich, powiatowych i miejskich w miastach na prawach powiatu. Natomiast po powołaniu komisji – szybkie i sprawne zorganizowanie ich pracy,

- do dnia 7 października 2014 r. mają być zgłoszone listy kandydatów na radnych, a do 17 października kandydaci na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Ta bardzo trudna praca wymaga szczegółowej i precyzyjnej organizacji oraz sprawnego postępowania w terytorialnych komisjach,

- dnia 26 października 2014 r. upływają terminy powołania obwodowych komisji i sporządzenia spisu wyborców. Nie są to wprawdzie bezpośrednie zadania organów wyborczych, jednak sprawy te zawsze angażują także aparat wyborczy,

- najpóźniej 27 października 2014 r. muszą zostać rozplakatowane obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów na radnych oraz kandydatach na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast,

- od 1 do 9 listopada 2014 r. odpowiednio przypadają terminy na przyjmowanie od wyborców niepełnosprawnych wniosków o dopisanie do spisu wyborców w obwodach głosowania dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, wniosków o zamiarze głosowania przy użyciu nakładki na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, wniosków o sporządzenie pełnomocnictwa do głosowania oraz przekazania wyborcom niepełnosprawnym pakietów wyborczych.

Zasadniczą kwestią, nie przewidzianą w kalendarzu wyborczym, będzie druk kart do głosowania. To jedno z podstawowych zadań w procesie wyborczym, o dużej skali trudności, wymagające przyjęcia odrębnej logistyki działania i staranności wykonanych czynności.

———— • ————

Przypomniałem tylko ogólnie główne czynności związane z organizacją wyborów w 2014 r. Szczegółowe ustalenia i plany działania będą sporządzane w terminie późniejszym. Jednakże już na podstawie tego ogólnego obrazu jest widoczny rozmiar prac w tej dziedzinie.

Przypominam więc ponownie i apeluję o odpowiednio wczesne zainteresowanie się tą problematyką i odpowiednie skoordynowanie planów w zakresie obu rodzajów wyborów przewidywanych w 2014 r.

Wiem, że do ministra Czaplickiego już kierowane są uwagi, wnioski i postulaty dyrektorów delegatur dotyczące zwłaszcza przyszłorocznych wyborów do organów jednostek samorządowych.

Dziękujemy za tę pracę, wszystkie uwagi będą szczegółowo odnotowane i rozpatrzone. Do wszystkich problemów związanych ze zmianami w prawodawstwie wyborczym Pan minister niewątpliwie odniesie się w swoim wystąpieniu.

Czekamy też na dalsze Państwa opinie i propozycje, które mogą przyczynić się do naprawę dobrego i sprawnego przygotowania i przeprowadzenia wyborów w 2014 r.

Teresa Renata Bodys

Komisarz Wyborczy w Zamościu

**ROLA KOMISARZY WYBORCZYCH W PROCESIE PODZIAŁU
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA OKRĘGI WYBORCZE
I OBWODY GŁOSOWANIA.**

Komisarz wyborczy jako stały organ wyborczy i pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej powołany został w celu przeprowadzania wyborów i referendów na terenie całego kraju, jak i do nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego. Instytucja komisarza wyborczego, jako stałego organu wyborczego w polskim systemie prawnym, wprowadzona została ustawą z dnia 8 marca 1990 roku - Ordynacja wyborcza do rad gmin (t. j. Dz. U. Z 1996 r. Nr 84 poz. 387z późn. zm.), a zadania komisarzy wyborczych uszczegółowiła Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale z dnia 25 marca 2002 roku w sprawie określenia właściwości terytorialnej oraz trybu pracy komisarzy wyborczych (M. P. Nr 13 poz. 225 z późn. zm.). Powołano na terenie całego kraju 51 komisarzy wyborczych, przypisując im określony teren działania obejmujący z zasady kilka powiatów. W tej liczbie powołano 16 komisarzy wyborczych o zasięgu wojewódzkim.¹

Obecnie podstawowym i najwyższym aktem prawnym regulującym kompetencje komisarzy wyborczych, sposób oraz zakres rzeczowy i terytorialny pełnienia funkcji wyborczych jak też zasady powoływania i odwoływania komisarzy wyborczych - jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).²

Zadania komisarzy wyborczych w sposób ogólny określone zostały w art. 167 § 1 Kodeksu wyborczego, natomiast w pkt. 10 cyt. artykułu czytamy, że oprócz zadań wymienionych w tym przepisie do obowiązków komisarzy wyborczych należą także czynności przypisane do zadań komisarzy w innych ustawach oraz zlecone przez

¹ Załącznik Nr 1 do Uchwały PKW z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie określenia właściwości terytorialnej komisarzy wyborczych, właściwości rzeczowej w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojewódzkim oraz trybu pracy komisarzy wyborczych (D. U. Nr 13 z 2002 r. poz. 225 z późn. zm.).

² Kodeks wyborczy wszedł w życie z dniem 1 sierpnia 2011r.

Państwową Komisję Wyborczą.

Wśród obowiązków należących do kompetencji komisarzy wyborczych ustawodawca w art. 413 Kodeksu wyborczego wymienia nadzór nad wyborami do rad gmin. Nadzór ten dotyczy nie tylko samych wyborów, lecz także czynności przygotowawczych, związanych z podziałem mapy wyborczej Polski na okręgi wyborcze oraz obwody głosowania. Stworzenie mapy wyborczej Polski i określenie granic okręgów wyborczych jak i obwodów głosowania to zadania właściwych rad gmin, a nadzór nad tworzeniem tych jednostek to zadanie komisarzy wyborczych. Nowością w obecnej regulacji kodeksowej są jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin, których tworzenie przypisane zostało do zadań właściwych rad gmin. Obowiązek organów gmin podjęcia uchwał w sprawie podziału gmin na stałe okręgi wyborcze i stałe obwody głosowania wynika wprost z art. 13 i 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113, z późn. zm.)

Ustawodawca nałożył na rady gmin obowiązek dokonania podziału gmin na okręgi wyborcze w terminie 15 miesięcy licząc od dnia wejścia w życie kodeksu wyborczego tj. do dnia 1 listopada 2012 r., a następnie do podjęcia uchwał o podziale gmin na stałe obwody głosowania w terminie trzech miesięcy, licząc od daty prawomocnego podziału gminy na okręgi wyborcze. Procedura tworzenia stałych okręgów wyborczych jak i stałych obwodów głosowania znacznie wydłużyła się ponad termin zalecony przez ustawodawcę. Do chwili obecnej nie wszystkie gminy na terenie kraju uporały się z powyższym obowiązkiem i trwają nadal czynności związane tak z podziałem na okręgi wyborcze jak i obwody do głosowania. Ustawodawca wprowadził dwuinstancyjność w postępowaniu odwoławczym od uchwał rad gmin w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze, dając wyborcom możliwość zaskarżenia uchwał do komisarza wyborczego, a od postanowień komisarza możliwość wniesienia odwołań do Państwowej Komisji Wyborczej, której rozstrzygnięcia mają charakter ostateczny (art. 420 Kodeksu wyborczego).

Mniej sformalizowany został tryb podziału gmin na obwody głosowania. Ustawodawca dopuścił jedno - instancyjność w zaskarżeniu uchwał, przypisując zadanie kontrolne komisarzom wyborczym. Stosownie do uregulowania zawartego w

art. 12 § 13 Kodeksu na uchwały rady gminy wyborcom przysługuje skarga do komisarza wyborczego a od postanowień komisarza żaden środek odwoławczy już nie przysługuje. W wielu przypadkach dokonane przez właściwe rady podziały gmin na okręgi wyborcze były przedmiotem postępowań odwoławczych. Na terenie działania Komisarza Wyborczego w Zamościu zakończona została procedura podziału gmin na okręgi wyborcze dopiero w kwietniu br. Natomiast procedura tworzenia obwodów głosowania jest jeszcze w toku.³

Nadzór komisarzy wyborczych nad zadaniami dotyczącymi podziału gmin na okręgi wyborcze i obwody do głosowania przebiega w trzech płaszczyznach:

- 1) podejmowanie czynności kontrolnych i nadzorczych w trybie art. 167 § 1 pkt. 1 Kodeksu wyborczego - tj. w sytuacji stwierdzenia podjęcia przez radę gminy uchwały z naruszeniem prawa,
- 2) rozpatrywanie skarg wyborców na uchwały rad gmin w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze oraz obwody głosowania, a także w sprawie zmiany siedzib obwodowych komisji wyborczych, w trybie art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego oraz w trybie art. 12 § 13 kodeksu wyborczego,
- 3) dokonywanie zastępczego podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania w sytuacji beczynności organu właściwego do podjęcia uchwały, bądź w sytuacji podjęcia uchwały sprzecznej z prawem w wyniku ponownego rozpoznania wniosku w tym przedmiocie (art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 12 § 13 Kodeksu wyborczego).

Powyższe zadania przypisane komisarzom wyborczym mają służyć stworzeniu właściwych warunków prawnych na terenie całego kraju, które umożliwić będą przeprowadzanie wyborów z zachowaniem konstytucyjnej zasady powszechności, bezpośredniości i równości wyrażonej w art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Tworzenie okręgów wyborczych poddane zostało regulacji w dwu aktach prawnych. Pierwszym z nich jest niewątpliwie ustawa Kodeks wyborczy, zaś drugim -

³ Postępowanie dotyczące podziału gmin na okręgi wyborcze na terenie działania Komisarza Wyborczego w Zamościu zakończyło się 12 kwietnia 2013r. podjęciem przez Radę Gminy Tomaszów Lubelski prawomocnej uchwały w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze. Nie dostosowano terytorialnego zasięgu obwodów głosowania do nowego podziału na okręgi wyborcze w 2 gminach - Tomaszów Lubelski i Skierbieszów.

to ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Jedną ze spornych kwestii prawnych, która wystąpiła przy kontroli prawidłowości podziału gminy na okręgi wyborcze było utworzenie okręgów wyborczych na bazie sołectw powołanych sprzecznie z prawem. W treści art. 417 Kodeksu wyborczego ustawodawca określił, że okręgiem wyborczym jest część obszaru gminy z tym zastrzeżeniem, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym winna być jednostka pomocnicza gminy. Uprawnienie do tworzenia jednostek pomocniczych ustawodawca nadał radom gmin w art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. W przywołanym artykule, w jego ust. 1 czytamy, że jednostkami pomocniczymi mogą być sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Lektura akt związkowych, służących komisarzowi wyborczemu do kontroli uchwał organów gmin - uprawnionych tak do tworzenia okręgów wyborczych jak i jednostek pomocniczych - dowodzi, że nie wszystkie gminy posiadają właściwie utworzone jednostki pomocnicze. Takie sytuacje prawne uniemożliwiły dokonanie podziału gmin na okręgi wyborcze zgodnie z przepisami prawa i intencją ustawodawcy, a tym samym wypełnienie w sposób należyty obowiązków nadzorczych przez komisarza wyborczego. Na przykład na terenie jednej z gmin powiatu zamojskiego utworzone zostały sołectwa jako jednostki pomocnicze gminy w taki sposób, że sołectwem są części kilku miejscowości sąsiadujących ze sobą. W ten sposób miejscowość o dużej liczbie mieszkańców podzielona została na kilka części, a każda z wydzielonych części połączona z częścią innej, bądź częściami kilku innych miejscowości. Tak dokonany podział gminy na jednostki pomocnicze odbiega od wymogu z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wypaczył pojęcie „jednostki pomocniczej gminy”. Jednostkami pomocniczymi nie zostały bowiem sołectwa. Sięgając do Słownika Języka Polskiego PWN pod red. naukową prof. dr Mieczysława Szymczaka, czytamy: „sołectwo to najmniejsza jednostka podziału terytorialnego w Polsce, to część gminy obejmująca wieś lub sąsiadujące ze sobą wsie realizujące wspólne zadania społeczno - gospodarcze pod przewodnictwem sołtysa”.⁴

W pierwotnej treści artykuł 5 ust. 1 cytowanej ustawy zawierał zamknięty katalog jednostek pomocniczych. Mogły być one tworzone jedynie na bazie sołectw

⁴ Słownik Języka Polskiego PWN Tom III - Warszawa 1981 r. str. 275.

dzielnic miejskich i osiedli . Obecna regulacja wprowadzona nowelą z dnia 29 września 1995 r. zmieniła numerus clausus, czyniąc ów katalog otwartym przez dodanie sformułowania „i inne” Rozszerzenie katalogu dotyczącego tworzenia jednostek pomocniczych dało możliwość tworzenia tych jednostek także między innymi na bazie siół, przysiółków czy kolonii. W mojej ocenie dokonana przez ustawodawcę zmiana art. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie może prowadzić do innego odczytywania znaczenia pojęcia sołectwa od podanego wyżej oraz do dowolności rad gmin w tworzeniu jednostek pomocniczych. Za Słownikiem Języka Polskiego (powołanego wyżej) podać należy że przysiółek to mała wieś⁵, siółko to osada zamieszkała przez ludność rolniczą, wieś, osiedle wiejskie⁶, kolonia to między innymi osada handlowa bądź rolnicza⁷.

Posłużenie się więc - przy obecnym podziale gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze - uchwałami wadliwie tworzącymi sołectwa, uniemożliwia w ogóle wypełnienie zasady, jaką miał na myśli ustawodawca mówiąc w art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, że w gminie na terenach wiejskich okręgiem wyborczym powinna być jednostka pomocnicza gminy. Jednocześnie należy zauważyć, że żaden z przepisów kodeksu wyborczego, ani też ustawy o samorządzie gminnym, nie upoważnia komisarza wyborczego do kontroli nadzorczej uchwał w przedmiocie tworzenia jednostek pomocniczych gmin. Tak więc ten wadliwy podział na jednostki pomocnicze Komisarz Wyborczy zmuszony był zaakceptować jako bazę do tworzenia okręgów wyborczych.

W praktyce podział gmin na jednomandatowe okręgi wyborcze na szczeblu podstawowym budził wiele kontrowersji na tle stosowania art. 417 i 419 Kodeksu wyborczego. W większości przypadków tworzenia okręgów wyborczych w oparciu o treść art. 417 § 2 zdanie drugie Kodeksu⁸, jak i w oparciu o treść art. 419 § 2 pkt 2

⁵ Słownik Języka Polskiego PWN Tom II - Warszawa 1981 r. str. 1056.

⁶ Słownik Języka Polskiego PWN Tom III - Warszawa 1981 r. str. 219.

⁷ Słownik Języka Polskiego PWN Tom I - Warszawa 1981 r. str. 960.

⁸ Przepis art. 417 § 2 stanowi: „W gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa”.

Kodeksu⁹ jako okoliczności uzasadniające łączenie jednostek pomocniczych gmin w celu utworzenia okręgu wyborczego, ponad przesłankę zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa i sposobu postępowania z mandatem nadwyżkowym, przedkładano argumentację nie mającą oparcia w obecnych przepisach prawa. Jako przesłanki uzasadniające dokonany podział były bowiem wskazywane takie okoliczności jak: położenie geograficzne i bezpośrednie sąsiedztwo łączonych miejscowości, spójność terytorialna i gospodarcza, uwarunkowania geograficzne, łączność komunikacyjna, powiązania kulturowe bądź religijne a także historyczne a nadto wytworzone więzi międzyludzkie. Identyczną argumentację powoływali również skarżący w odwołaniach od postanowień komisarza wyborczego, składanych do Państwowej Komisji Wyborczej.

Należy stwierdzić, że przedłużająca się do chwili obecnej procedura tworzenia okręgów wyborczych jest spowodowana między innymi tym, że nie wszystkie organy gmin przystąpiły do konsultacji na etapie opracowywania projektów uchwał, zalecanych przez PKW, a zawartych w uchwale z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze (M. P. z 2012 r., poz. 354) i podejmowały uchwały sprzeczne z przepisami Kodeksu i wytycznymi PKW. Zdarzały się także przypadki nierespektowania przez rady gmin postanowień komisarzy wyborczych. Rady gmin nie stosując się do nakazów organów wyborczych podjęcia uchwał zgodnie z przepisami w określonym terminie, zachowywały się beczynnie, bądź podejmowały kolejne uchwały o identycznej treści jak te, których zgodność z prawem została zakwestionowana. Podejmowane też były kolejne uchwały uwzględniające zalecenia komisarza jedynie w części, co skutkowało koniecznością wykonania zadania podziału gmin na okręgi wyborcze za organ do tego powołany, przez komisarza wyborczego w

⁹ Przepis art. 419 § 2 stanowi: Podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta, rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady, z uwzględnieniem art. 417 i następujących zasad: 1) ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od 1/2, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej; 2) jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczby wynikające z art. 373 i art. 418 § 2, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza; w przypadku gdy liczba mandatów jest mniejsza od wynikającej z art. 373 i art. 418 § 2, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa.

trybie art. 17 Kodeksu wyborczego.¹⁰ Powyższe powody należały do istotnych przyczyn przedłużających się procedur a ponadto pozostawały w sferze dużego zainteresowania i komentarzy lokalnych mediów.

Nie bez znaczenia dla oceny podejmowanych czynności wyborczych i na przedłużające się postępowanie dostosowujące mapę wyborczą Polski w zakresie utworzenia okręgów wyborczych jest także utrzymany w obecnie obowiązujących przepisach prawa dualizm procesowy. Należy bowiem zauważyć, że system uregulowań prawnych w zakresie nadzoru nad uchwałami rad gmin w przedmiocie podziału na okręgi wyborcze nie jest jednoznaczny i dopuszcza dwoistość kontroli. Z jednej strony jest to kontrola komisarza wyborczego, o której wyżej mowa w trybie nadzoru tj. art. 167 § 1 pkt. 1 Kodeksu wyborczego, jak i w trybie skargi wyborców stosownie do treści art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego oraz kontrola nadzorcza Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 161 § 1 pkt. 1 Kodeksu, bądź w trybie odwoławczym z art. 420 § 2 tegoż Kodeksu. Drugi tor kontroli uchwał organu gminy to nadzór wojewody w oparciu o postanowienia ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

W myśl art. 91 ust.1 przywołanej ustawy - o nieważności uchwał organów gmin sprzecznych z prawem orzeka organ nadzoru a dalszy tryb odwoławczy przewidziany tą ustawą to, możliwość zaskarżenia postanowienia wojewody do sądu administracyjnego (art. 92 - 94 cyt. ustawy). Istotną też w świetle skutków prawnych okolicznością owego dualizmu jest obligatoryjność wstrzymania wykonania zaskarżonej w trybie administracyjnym uchwały w oparciu o treść art. 92 tejże ustawy, a także możliwość dalszego wstrzymania jej wykonalności na etapie postępowania przed sądem administracyjnym. Takiej instytucji Kodeks wyborczy nie przewiduje bowiem intencją ustawodawcy w postępowaniu wyborczym jest jego szybkość, przejrzystość oraz konieczność podejmowania przez organy wyborcze wszystkich niezbędnych czynności wyborczych z zachowaniem ich chronologii i cezury czasowej. Dlatego też terminy przewidziane do rozpoznania środków odwoławczych w trybie

¹⁰ Postanowienie Nr 494 Komisarza Wyborczego w Zamościu z dnia 11 lutego 2013r. w sprawie podziału Gminy Adamów na okręgi wyborcze (Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2013r., poz. 1259). Postanowienie Nr 502 Komisarza Wyborczego w Zamościu z dnia 11 marca 2013r. w sprawie podziału Gminy Skierbieszów na okręgi wyborcze (Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2013r., poz. 1667).

wyborczym są krótkie (pięciodniowy termin do złożenia skargi do komisarza wyborczego na uchwałę właściwej rady oraz do wniesienia odwołania od postanowienia komisarza do PKW).¹¹ Procedura kodeksu wyborczego nie przewiduje też możliwości wstrzymania wykonalności zaskarżonej uchwały ani też możliwości przywrócenia terminu do zaskarżenia decyzji niższego organu. Tymczasem procedura zaskarzania uchwał w trybie przewidzianym ustawą o samorządzie gminnym odsyła do postępowania administracyjnego i jest w sposób istotny wydłużona oraz rozbudowana. Istnienie takiej dwoistości postępowań jak i dalsze utrzymanie dotychczasowych uregulowań prawnych w tym przedmiocie jest niepożądane. Czyni bowiem dopuszczalnym współistnienie dwu postępowań różnych organów od siebie niezależnych, a nadto może prowadzić także do sytuacji funkcjonowania w obrocie prawnym dwu różnych rozstrzygnięć w tej samej sprawie.

Przykładem rozbieżności w poglądzie prawnym w związku z dwutorowością postępowań na zgodność z prawem podjętej uchwały w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze są sprawy z terenu działania Komisarza Wyborczego w Zamościu i Komisarza Wyborczego w Katowicach. W stanie faktycznym objętym analizą Rada Gminy Tomaszów Lubelski wykonała nałożone ustawą zadania i dokonała podziału gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze. Skarga wyborców wniesiona w trybie art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego została przez Komisarza Wyborczego w Zamościu oddalona i żaden z uprawnionych podmiotów nie wniósł odwołania do PKW. Następnie rada gminy bez jakichkolwiek podstaw prawnych, z naruszeniem zasady stałego charakteru podziału gmin na okręgi wyborcze (o czym traktuje art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego) bez zaistnienia przesłanek z art. 421 Kodeksu podjęła nową uchwałę, mocą której dokonała kolejnego podziału gminy na okręgi wyborcze uwzględniając w konsekwencji wnioski skarżących. Działając w ramach nadzoru

¹¹ Art. 420 § 1 i 2 stanowi: „Na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego w terminie 5 dni od daty podania do publicznej wiadomości uchwały, o której mowa w art. 419 § 4. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącemu skargę oraz radzie gminy. Od postanowienia komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny.

Art. 12 § 13 stanowi: „Na uchwały rady gminy, o których mowa w § 2, 4 i 9, wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego, w terminie 5 dni od daty podania ich do publicznej wiadomości. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni i wydaje postanowienie; od postanowienia nie przysługuje środek prawny”.

komisarz wyborczy swoim postanowieniem stwierdził, że uchwała jest niezgodna z prawem i zachodzi podstawa do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.¹² Zakwestionowaną pod względem zgodności z prawem uchwałę przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.¹³ Natomiast Wojewoda Lubelski w pisemnym oświadczeniu poinformował, że nie będzie korzystał z dyspozycji art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.¹⁴ Dalsze czynności nadzorcze w tej sprawie podejmowane więc były w trybie Kodeksu wyborczego przez organy wyborcze.

Natomiast w sprawie podziału Gminy Tarnowskie Góry na okręgi wyborcze postępowanie w trybie przewidzianym w art. 17 § 2 i 167 § 3 w związku z art. 13 Kodeksu wyborczego prowadził Komisarz Wyborczy w Katowicach, dokonując w konsekwencji swoim postanowieniem podziału Gminy Tarnowskie Góry na okręgi wyborcze, wobec bezskutecznego upływu terminu do podjęcia uchwały przez radę gminy. Równoległe wszczął postępowanie administracyjne w ramach czynności nadzorczych Wojewoda Śląski, który podobnie jak komisarz wyborczy nakazywał radzie gminy podjęcie uchwały zgodnej z prawem, a następnie wobec bezczynności rady na podstawie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stwierdził nieważność uchwały jako niezgodnej z przepisami prawa wyborczego. Postanowienie komisarza wyborczego analizowała pod względem prawnym PKW wobec wniesionego odwołania przez radę gminy zaś postanowienie wojewody poddane zostało kontroli sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę organu gminy na czynności nadzorcze Wojewody Śląskiego.¹⁵ Natomiast Państwowa Komisja Wyborcza pozostawiła odwołanie bez rozpoznania.¹⁶

Podane przykłady świadczą więc o różnej interpretacji przepisów art. 91 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 420 Kodeksu wyborczego, a tym samym o istnieniu w praktyce dwu trybów kontroli uchwał rad gmin w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze. Pożądanym byłoby uregulowanie w sposób jednoznaczny

¹² Postanowienie Nr 464 Komisarza Wyborczego w Zamościu z dnia 9 listopada 2012r.

¹³ Uchwała nie została ostatecznie opublikowana.

¹⁴ Pismo Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Delegatura w Zamościu, z dnia 20 grudnia 2012r., znak: NK-Z.40.8.2012, podpisane z upoważnienia Wojewody Lubelskiego przez Kierownika Delegatury.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 marca 2013r. sygn. akt IV SA/Gl 6/13.

¹⁶ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 grudnia 2012 r., Nr ZPOW-730-120/12.

zakresu kompetencji wojewody w sprawach, o których mowa w art. 91 i 85 u.s.g. przez wyeliminowanie spraw wyborczych zastrzeżonych dla organów wyborczych.

W praktyce budzi też wątpliwości sposób liczenia terminu przewidzianego do zaskarżenia uchwał rad gmin w przedmiocie podziału na okręgi wyborcze oraz podziału na obwody głosowania. Obecna regulacja prawna tej problematyki w Kodeksie wyborczym jest tożsama z uregulowaniem obowiązującym w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz. U. Z 2010 r. Nr 176, poz. 1190, z późn. zm.) - art. 30 ust. 3 i 4 tej ustawy) W przypadkach zaskarżenia uchwał w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze jak i obwody do głosowania - ustawodawca ów termin nakazywał i obecnie nakazuje - liczyć od daty podania uchwały do publicznej wiadomości (art. 420 § 1, art.12 § 13 Kodeksu wyborczego). Często w treści uchwał zawartych jest kilka sposobów podania tego aktu do publicznej wiadomości. W większości przypadków uchwały zawierają informacje o zamieszczeniu uchwały na tablicy ogłoszeń w siedzibie danego urzędu gminy, na tablicach ogłoszeń w sołectwach gminy oraz w biuletynie informacji publicznej danego urzędu gminy.¹⁷ O ile nie budzi wątpliwości data zamieszczenia uchwały w biuletynie, o tyle pozostałe formy podania do publicznej wiadomości nie są możliwe do weryfikacji i opierają się jedynie na oświadczeniach urzędników właściwych gmin. Zdarzają się przypadki, że każdy ze sposobów podania do publicznej wiadomości tej samej uchwały następuje w różnym czasie, a nadto nie można potwierdzić dowodem z dokumentu, w jakiej dacie nastąpiło podanie do publicznej wiadomości przez zamieszczenie uchwały w siedzibie urzędu gminy oraz na tablicach ogłoszeń w sołectwach. Dzieje się tak dlatego, że brak jest jakichkolwiek uregulowań prawnych ogólnie obowiązujących w tej materii. Analiza statutów gmin także wskazuje na brak postanowień w statutach dotyczących procedury podawania do publicznej wiadomości uchwał, jak też informacji co należy rozumieć pod pojęciem „sposób zwyczajowo przyjęty.”¹⁸

Komentatorzy ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin rad powiatów i

¹⁷ Na terenie działania Komisarza Wyborczego w Zamościu sposób podania do publicznej wiadomości uchwały w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze określiło 51 spośród 58 rad gmin, lecz w żadnym przypadku nie określono procedury publikacji.

¹⁸ Statut Gminy Zamość, Statut Gminy Jarczów.

sejmików województw - dostrzegając trudności w ustaleniu daty pewnej podania uchwały do publicznej wiadomości, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa - opowiedzieli się za przyjęciem jako początkowej daty do zaskarżenia, daty ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym.¹⁹ Praktyka wskazuje jednak, że ów pogląd nie jest podzielany przez organy wyborcze w tym przez naczelny organ wyborczy a więc PKW.

W mojej ocenie ustawodawca świadomie utrzymał rozróżnienie skutków prawnych wynikających z podania uchwały do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty z ogłoszeniem uchwały w dzienniku urzędowym województwa. Skoro ustawodawca rozróżnia te dwa sposoby publikacji, a z literalnego brzmienia art. 419 § 4 oraz 420 § 1 wynika, że skargę należy wnieść w terminie 5 dni od daty podania uchwały do publicznej wiadomości, to rozumieć należy, że ustawodawca wybrał dla liczenia terminów do wniesienia środka zaskarżenia nie datę ogłoszenia w dzienniku urzędowym danego województwa lecz datę podania uchwały do publicznej wiadomości.

Taką też interpretację przywołanych przepisów prawa stosowałam rozpoznając skargi wyborców tak na uchwały dotyczące podziału na okręgi wyborcze jak i obwody do głosowania.

Rozpoznając skargi na uchwały rad gmin, składane do Komisarza Wyborczego w Zamościu, we wszystkich przypadkach badania skuteczności wniesienia skargi w terminie, przyjmowałam datę podania uchwał do publicznej wiadomości przez ich wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu gminy. PKW nie zakwestionowała w żadnym przypadku prawidłowości badania skargi pod względem formalnym. Należy też zauważyć, że przy przyjęciu postulowanej zasady liczenia terminu do zaskarżenia uchwały od daty publikacji w dzienniku urzędowym doszłoby do wydłużenia w sposób istotny postępowanie odwoławczego bowiem - jak dowodzi praktyka - procedura publikacji uchwał w dziennikach urzędowych województw przekraczała znacznie termin ustawowy. Nadto przyjęcie do zaskarżenia jako daty początkowej - daty ogłoszenia w dzienniku urzędowym - prowadziłyby w

¹⁹ Samorządowe Prawo Wyborcze Komentarz pod red. Kazimierza W. Czaplickiego, Bogusława Dautera, Andrzeja Kisielewicza, Ferdynanda Rymarza - Wolter Kluwer Polska Sp. z o. o. 2006r. str. 95.

konsekwencji do konieczności odrzucania skarg wyborców wnoszonych do komisarza wyborczego przed publikacją uchwał jako przedwczesnych. Analiza skarg dowodzi, że wyborcy uruchamiali procedurę skargową z chwilą powzięcia wiadomości o podjęciu uchwały i jej publikacji na tablicy ogłoszeń w budynku urzędu gminy, bądź na tablicach ogłoszeń w poszczególnych sołectwach. Nie spotkałam się w swojej praktyce by wyborcy wstrzymywali się z wniesieniem skargi na uchwałę rady gminy w sprawach wyborczych do czasu ogłoszenia kwestionowanego aktu prawnego w dzienniku urzędowym województwa.

Poruszona problematyka - choć ma charakter proceduralny - to należy do uregulowań bardzo istotnych w kontekście prawomocności uchwał jak i skuteczności ich zaskarżania. Dlatego też należałoby, w mojej ocenie, doprecyzować w Kodeksie wyborczym zapisy regulujące powyższe kwestie mając też na względzie i tę okoliczność, że sposoby publikacji uchwał jak i podawania ich do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie gminy nie leży w kompetencji organów wyborczych.

Kolejną kwestią, nad którą winien pochylić się ustawodawca to publikacja uchwał rad gmin i zastępczych postanowień komisarzy wyborczych w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze i obwody głosowania w dziennikach urzędowych właściwych województw. Obecne przepisy prawa regulujące te kwestie w różnych ustawach pozostają w mojej ocenie w pewnej sprzeczności. Nakaz publikacji przywołanych wyżej tematycznie uchwał rad gmin i postanowień zastępczych komisarza określony został w Kodeksie wyborczym w art. 419 § 4 i ma swoje źródło w postanowieniach ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000r Nr.62 poz. 718 z późn. zm.)

Opierając się na przepisach Kodeksu wyborczego - publikacji w dziennikach urzędowych podlegają tak uchwały rad gmin jak i postanowienia komisarzy wyborczych będące rozstrzygnięciami nieprawomocnymi, od których przysługują wskazane wyżej środki odwoławcze. Sięgając do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do art. 88 czytamy, że warunkiem wejścia w życie aktu prawnego w tym przepisów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym. W mojej ocenie analiza przepisów kodeksu wyborczego prowadzi do

wniosku, że uchwały rad gmin w przedmiocie podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania stają się aktami obowiązującymi z chwilą wyczerpania procedury odwoławczej bądź z dniem upływu terminu do ich zaskarżenia. W taki też sposób następuje ustalenie prawomocności postanowień zastępczych komisarzy wyborczych. Publikacja w dzienniku urzędowym nie jest więc warunkiem koniecznym wejścia w życie rozstrzygnięć w zakresie prawa wyborczego, wydanych odpowiednio przez organ samorządowy bądź organ wyborczy. Z tego też powodu obecne uregulowania kodeksowe mówiące o obowiązku ogłaszania w dziennikach urzędowych nieprawomocnych uchwał rad gmin bądź postanowień komisarzy wyborczych nie mają moim zdaniem racjonalnego uzasadnienia..

Postuluję więc taki kierunek zmian w Kodeksie wyborczym, który nakazywał będzie obowiązek ogłaszania tylko prawomocnych uchwał rad gmin i postanowień zastępczych komisarzy wyborczych tworzących okręgi wyborcze i obwody głosowania w poszczególnych gminach. Przedmiotowe rozstrzygnięcia dotyczą ogółu mieszkańców danej społeczności lokalnej wskazując na przynależność wyborców do określonego okręgu wyborczego oraz obwodu głosowania, ich granic a także terenu, z którego wybierany będzie radny po myśli art. 418 kodeksu. Dlatego też by uczynić zadość prawom obywateli do informacji publicznej, pewnej i wiążącej - wystarczającym będzie opublikowanie takich decyzji wyborczych, które nie będą już poddawane żadnej kontroli instancyjnej bądź nadzorczej.

Takie też stanowisko wyraził Sąd Administracyjny w Łodzi w swoim orzeczeniu o sygnaturze IISA/Łd 1331/03²⁰. W przywołanym rozstrzygnięciu Sąd stwierdził, że publikacji w dzienniku urzędowym winny podlegać jedynie te akty, które zostały skontrolowane w trybie nadzoru. W stanie faktycznym przywołanej sprawy zaskarżona została beczynność wojewody dotycząca braku niezwłocznej publikacji uchwały rady gminy określającej wysokość opłat za wywóz nieczystości i określającej wejście w życie uchwały z upływem 14 dni od daty jej podjęcia. Wojewoda wstrzymał publikację przedmiotowej uchwały wobec wszczętego postępowania w trybie nadzoru – art. 91 u.s.g. a następnie dopiero po 7 miesiącach wydał postanowienie nadzorcze. Sąd Administracyjny wyraził pogląd mówiący, że warunek niezwłoczności publikacji

²⁰ Uchwała Sądu Administracyjnego w Łodzi – UwSS 2004 Nr 4 poz. 101.

musi być oceniany obiektywnie. „Niezwłoczność” to w ocenie Sądu działanie natychmiastowe, następujące bezpośrednio po skontrolowaniu uchwały w postępowaniu odwoławczym bądź nadzorczym. Choć kodeks wyborczy nie używa określenia z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych... „o niezwłoczności w ogłoszeniu”²¹ to obowiązek ogłoszenia rozstrzygnięcia nieprawomocnego, w kontekście bardzo krótkich terminów odwoławczych, sprawia konieczność identycznego rozumienia obu zapisów .

Wnioskowana powyżej zmiana uczyni moim zdaniem przepis jasnym i jednoznacznym, a nadto zapobiegnie sytuacjom informowania obywateli o uchwałach bądź postanowieniach, których zgodność z prawem okaże się wątpliwa i zachodzić będzie konieczność wyeliminowania ich z uregulowań wyborczych .

Dostrzega się także różny sposób redakcji postanowień przez komisarzy wyborczych, co niewątpliwie jest następstwem braku pełnych uregulowań w tej materii w kodeksie wyborczym.

W myśl art. 167 § 3 Kodeksu wyborczego komisarz wyborczy decyduje w zakresie swoich ustawowych uprawnień podejmuje w postaci postanowień. Postanowienia komisarzy są aktami o charakterze publicznoprawnym, co do których zastosowanie mają wyłącznie przepisy Kodeksu wyborczego. Przepisy tej ustawy nie zezwalają na odpowiednie stosowanie procedur z postępowania cywilnego nieprocesowego ani też z postępowania administracyjnego, co sprawia, że sposób rozstrzygnięć organu wyborczego nie we wszystkich przypadkach został określony. Dlatego też - jak dowodzi praktyka - sentencje postanowień wydawanych przez komisarzy wyborczych, głównie w kwestiach innych niż merytoryczne, bywają różne. Rodzi się więc pytanie, czy w sprawie, gdy skarżący uchybi terminowi do wniesienia skargi, bądź skarga pochodzi od podmiotu nieuprawnionego - właściwą formą rozstrzygnięcia będzie odrzucenie skargi, czy też pozostawienie jej bez rozpoznania. Czy w sytuacji cofnięcia skargi, bądź zaistnienia sytuacji procesowej, w której bezprzedmiotowym staje się merytoryczne orzekanie, właściwym rozstrzygnięciem będzie wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania, czy też pozostawienie skargi bez rozpoznania. Pierwsze z

²¹ Art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000r Nr.62 poz. 718 z późn. zm.)

przywołanych rozstrzygnięć znane są regulacjom Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania administracyjnego, drugie zaś regulacjom Kodeksu postępowania karnego. Usunięciu tych wątpliwości i rozbieżności mogłyby też posłużyć wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej wydane w trybie art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego. Utrudnieniem w sprawnym przeprowadzaniu czynności wyborczych jest także danie przez ustawodawcę możliwości skarżenia uchwał rad gmin i postanowień komisarzy wyborczych przez dużą liczbę wyborców osobiście. Zgodnie z brzmieniem art. 420 § 1 i 2 jak i art. 12 § 13 Kodeksu wyborczego, wyborcom w liczbie nie mniejszej niż 15 przysługuje prawo wniesienia skargi na właściwą uchwałę, bądź odwołania od postanowienia komisarza wyborczego.

Wnioski wyprowadzone z postępowania odwoławczego wskazują, że wyborcy korzystając z drogi odwoławczej starają się zmanifestować swoje niezadowolenie nie tylko treścią skarg i odwołań, lecz także liczbą wyborców składających podpisy pod pismem będącym środkiem zaskarżenia. Wyborcy wnosząc środek odwoławczy starają się złożyć go w jak największej liczbie osób uprawnionych do zaskarżenia uchwały rady gminy, bądź postanowień komisarza. Na terenie działania Komisarza Wyborczego w Zamościa uchwały w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze skarżone były przez wyborców w liczbach znacznie przewyższających minimum określone przez ustawodawcę. Skargi i odwołania pochodziły odpowiednio od większości mieszkańców sołectwa, bądź od mieszkańców kilku sołectw i wynosiły odpowiednio od 16 do 220.²² Taka sytuacja prawna stworzyła konieczność doręczenia postanowienia komisarza wyborczego, będącego następstwem rozpoznanej skargi, wszystkim skarżącym. To niewątpliwie czynność pracochłonna, czasochłonna i znacznie podrażająca koszty a przede wszystkim wydłużająca w sposób istotny ustalenie daty prawomocności postanowienia, bądź stwierdzenia dochowania terminu do wniesienia odwołania od postanowienia komisarza wyborczego do Państwowej Komisji Wyborczej. Skuteczność doręczenia postanowień poszczególnym skarżącym była też zróżnicowana w czasie a nadto zdarzały się i takie sytuacje, że do skutecznego

²² Do Komisarza Wyborczego w Zamościu wpłynęło 10 skarg na ustalenia rad gminy w sprawie okręgów wyborczych. Skargi te złożyli wyborcy w liczbie od 16 (gm. Adamów) do 76 (gm. Księżpol). Odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej od postanowienia Nr 502 Komisarza Wyborczego w Zamościu z dnia 11 marca 2013r. w sprawie podziału Gminy Skierbieszów na okręgi wyborcze złożyło 220 wyborców.

doręczenia orzeczenia komisarza wszystkim skarżącym nie doszło.

Skoro intencją ustawodawcy jest, między innymi, szybkość procedury wyborczej a nadto ustawodawca nie dopuszcza odpowiedniego stosowania innych procedur znanych polskiemu ustawodawcy w postępowaniu wyborczym - to istniejące rozwiązanie prawne uznać należy za wymagające doprecyzowania. Wydaje się, że jednym ze sposobów zapobieżenia w przyszłości takim sytuacjom byłoby wprowadzenie zmian w przywołanych wyżej przepisach Kodeksu wyborczego przez ich uszczegółowienie i zobligowanie skarżących do wyznaczania pełnomocnika dla doręczeń korespondencji dla wszystkich skarżących. Wówczas jedną przesyłką organ wyborczy informowałby skarżących o sposobie rozpoznania ich skargi bądź odwołania.

W mojej ocenie, zasadnym byłoby także publikowanie rozstrzygnięć organów wyborczych na wzór publikacji orzeczeń Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego a także systematycznie rozbudowywanej publikacji orzeczeń sądów powszechnych. Podobnej publikacji mogłyby być poddane postanowienia komisarzy wyborczych, w zakresie uznanym przez PKW za istotne, tak w zakresie dokonanej argumentacji prawnej jak też wagi materii prawnej objętej rozstrzygnięciem.

Postuluję więc rozważenie tej formy upublicznienia rozstrzygnięć organów wyborczych. Waler edukacyjny publikacji orzeczeń w wersji elektronicznej lub w tradycyjnej wersji papierowej zbiorów rozstrzygnięć posłużyłby usprawnieniu pracy organów wyborczych. Kadencyjność komisarzy wyborczych sprawia, iż możliwość korzystania z własnych doświadczeń i wypracowanej praktyki jest z założenia ograniczona. Stworzenie więc bazy orzeczeń organów wyborczych pozwoli na szeroki dostęp do istniejącego już dorobku, jak też zapewni jednolitość w orzecznictwie wyborczym na terenie całego kraju. Publikacja orzeczeń organów wyborczych umożliwi także zaznajomienie się z linią orzeczniczą i praktyką organów wyborczych przez wszystkie instytucje i podmioty stosujące prawo wyborcze.

Uchwalenie ustawy Kodeks wyborczy to niewątpliwie bardzo ważna decyzja legislacyjna. W jednym akcie prawnym po raz pierwszy zebrane zostały wszystkie przepisy prawa regulujące prawo wyborcze tak materialne jak i procesowe. Praktyka

wykazuje jednak pewne niedoskonałości tej ustawy, na które starałam się zwrócić uwagę w niniejszym opracowaniu by stały się one przyczynkiem do dalszej dyskusji i zmian służących uczynienie prawa wyborczego czytelnym, jednoznacznym i pozostającym w zgodzie z innymi aktami prawnymi traktującymi o problematyce wyborczej.

Michał Niedopytalski

Komisarz Wyborczy w Katowicach

WERYFIKACJA PODPISÓW WYBORCÓW W POSTĘPOWANIU WYBORCZYM

Przystępując do omówienia problematyki „weryfikacji podpisów wyborców w postępowaniu wyborczym” na wstępie rozważań, warto wyjaśnić, co należy rozumieć pod pojęciem „weryfikacji” podpisów. Przede wszystkim stwierdzić należy, że weryfikacja podpisów, nie jest pojęciem ustawowym. Ustawodawca w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy ani w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym nie wprowadził instytucji weryfikacji podpisów. Nie uregulował jej także, jako odrębnego i obowiązkowego stadium postępowania wyborczego.

Dokonując wykładni językowej słowa weryfikacja, można odwołać się do Słownika wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego²³ zgodnie, z którym weryfikacja to sprawdzenie, kontrola zgodności z prawdą, poświadczenie autentyczności. Zatem, przez weryfikację podpisów wyborców należy rozumieć sprawdzanie podpisów wyborców pod kątem ich zgodności ze stanem faktycznym, aktualnym na dzień dokonywania czynności sprawdzających przez organy wyborcze.

Ustawodawca w art. 217 Kodeksu wyborczego uregulował postępowanie wpadkowe, które ma na celu weryfikację podpisów wyborców, jednakże podkreślenia

²³ W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i obcojęzycznych, <http://www.slovník-online.pl/index.php>.

wymaga fakt, iż jest to postępowanie fakultatywne, o wszczęciu, którego decyduje okręgowa komisja wyborcza. Zgodnie z dyspozycją art. 217 Kodeksu wyborczego w razie uzasadnionych wątpliwości, co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, w tym rejestry wyborców i urzędowe rejestry mieszkańców, a w miarę potrzeby o wyjaśnienia wyborców. O wszczęciu postępowania wyjaśniającego zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę.

Przesłanką wszczęcia postępowania są uzasadnione wątpliwości, co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów. Dokonując wykładni językowej art. 217 Kodeksu wyborczego, należałoby przyjąć, iż okręgowa komisja jest zobligowana dokonać wyboru metody weryfikacji podpisów. Komisja badając prawidłowość danych, takich jak imię i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL, nie może równocześnie podważać wiarygodności podpisu osoby. Jednakże, należy wziąć pod uwagę również celowość prowadzonej regulacji. Jeśli organ wyborczy dokonuje czynności w ramach postępowania z art. 217 Kodeksu wyborczego, powinien zbadać prawdziwość danych zawartych w wykazie, co nie wyklucza kwestionowania wiarygodności podpisu. W przeciwnym wypadku, organ wyborczy musiałby dokonać wyboru metody weryfikacji podpisów i nie mógłby posługiwać się dwoma metodami łącznie. Z punktu widzenia teleologicznego taka sytuacja jest niedopuszczalna. Intencją ustawodawcy nie było bowiem ograniczenie organów wyborczych w metodach weryfikacji podpisów. Takie ograniczenie mogłoby doprowadzić do nadużyć komitetów wyborczych, które nierzetelnie zbierają podpisy poparcia na listy kandydatów.

Zgodnie z dyspozycją art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego, wyborca udzielający poparcia liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu miejsca zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Analogiczną regulację ustawodawca przewidział w odniesieniu do poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego w art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym. Ustawodawca w cytowanej normie wskazuje dane, które wyborca jest zobligowany wskazać, jeśli chce udzielić skutecznie pisemnego poparcia liście

kandydatów. Wyborca ma złożyć podpis. Na gruncie prawa cywilnego istnieje pojęcie „podpis własnoręczny”. Zgodnie z art. 78 § 1 zdanie pierwsze kodeksu cywilnego, do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. W literaturze i orzecznictwie wymienia się cechy charakteryzujące podpis. Po pierwsze jest to pewien powtarzalny znak graficzny, stosowany przede wszystkim dla potwierdzenia tożsamości osoby znakiem tym się posługującej²⁴. Po drugie, co najmniej nazwisko składającego powinno znajdować się w treści podpisu²⁵. W doktrynie przyjmuje się, że podanie imienia nie jest konieczne²⁶.

Obowiązujące przepisy nie wskazują, jaka ma być treść podpisu, i w jaki sposób powinien być wykonany. Dyrektywy językowe i funkcja nadana podpisowi wymagają, aby podpis wskazywał jego autora i dane, które go indywidualizują. Należą do nich- o czym mowa wyżej – przede wszystkim imię i nazwisko, przy czym funkcję indywidualizującą pełni głównie nazwisko – podpis zatem powinien zawierać imię i nazwisko lub co najmniej nazwisko podpisującego.

Jednakże, należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego, wyborca składa podpis obok czytelnie wskazanych w przepisie danych. Zatem jest to regulacja szczególna w stosunku do regulacji wskazanej w kodeksie cywilnym, gdzie w doktrynie przyjmuje się, że podpis powinien być umieszczony co do zasady pod tekstem oświadczenia woli²⁷. Podpis złożony w powyższy sposób pozwala na domniemanie, iż oświadczenie woli ma charakter definitywny i wyborca oświadcza wolę poparcia listy kandydatów. Jednakże, na kanwie prezentowanego zagadnienia pojawia się problem, jak organy wyborcze powinny potraktować tak zwaną „parafę”, którą wyborca umieścił obok danych wskazanych w art. 209 § 2 kodeksu wyborczego. W piśmiennictwie przeważa pogląd, iż parafa- czyli podpis skrócony- stwierdza jedynie, że dokument został przygotowany do złożenia na nim

²⁴ E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, 2013. Legalis.

²⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1993 r., III CZP 146/93, OSN 1994, Nr 5, poz. 94)

²⁶ E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, 2013. Legalis.

²⁷ Ibidem

podpisu²⁸, a więc jest „projektem”. Należałoby podzielić powyższy pogląd, bowiem parafa umieszczona obok danych zawartych w wykazie podpisów, nie może być uznana za podpis, o którym mowa w art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego. Parafy nie można uznać za definitywny wyraz woli wyborcy, bowiem nie spełnia ona podstawowych cech podpisu wyborcy, który to podpis potwierdza dane zawarte w wykazie a jednocześnie wyraża wolę poparcia listy kandydatów.

W art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego ustawodawca wskazuje dane, które powinny znaleźć się na liście poparcia. Wyborca jest obowiązany wskazać na liście poparcia swój adres zamieszkania. Podany adres zamieszkania jest przez organy wyborcze weryfikowany za pomocą dostępnych ewidencji i wykazów. Jednakże, brak definicji legalnej pojęcia adres zamieszkania. Ustawodawca ani w Kodeksie wyborczym ani w innych aktach prawnych nie definiuje tego pojęcia. W prawie cywilnym ustawodawca posługuje się pojęciem miejsca zamieszkania. Zgodnie z art. 25 kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Definicja ustawowa miejsca zamieszkania wskazana w kodeksie cywilnym, wskazuje, że miejsce zamieszkania zostało powiązane z obszarem określonej miejscowości. Nie jest konieczne dalsze jego uszczegółowianie przez określenie ulicy, numeru budynku czy numeru lokalu. Jest to immanentna cecha odróżniająca cywilistyczne ujęcie miejsca zamieszkania od adresu zameldowania osoby fizycznej. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych²⁹ w art. 9 b statuuje, iż zameldowanie na pobyt stały lub czasowy następuje pod określonym adresem. Administracyjny obowiązek meldunkowy został stworzony przede wszystkim dla potrzeb ewidencjonowania ludności i niewątpliwie posiadanie przez jednostkę prawa wyborczego nie jest od niego uzależnione.

W art. 9b ust. 2 ustawy o ewidencji ludności ustawodawca wskazuje, w jaki sposób określa się adres. Mianowicie w gminach, które uzyskały status miasta- nazwy miasta (dzielnic, ulicy, numeru domu i lokalu, nazwy województwa oraz kodu pocztowego. W innych gminach – nazwy miejscowości, numeru domu i lokalu, nazwy

²⁸ J. Barej, Kilka uwag o podpisie, Nowy Przegląd Notarialny 2007, Nr 2, s. 9.

²⁹ (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993)

gminy, nazwy województwa, kodu pocztowego oraz nazwy ulicy, jeżeli w miejscowości występuje podział na ulice. Powyższe określenie adresu jest bardzo szczegółowe, z uwagi na jego funkcję ewidencyjną, jednakże niewątpliwie nie można odnieść tak określonego adresu do adresu zamieszkania wyborcy, bowiem byłoby to nader restrykcyjne podejście, co w konsekwencji, mogłoby doprowadzić do ograniczenia prawa wyborczego jednostki.

Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego pkt 13 podpunkcie 2 wskazuje, iż adres zamieszkania obejmuje : nazwę miejscowości, nazwę ulicy i numer domu oraz numer mieszkania. W miejscowościach, w których nie ma ulic konieczne jest wskazanie numeru domu. Podanie numeru lokalu dotyczy tylko budynków wielomieszkaniowych. Brak danych lub niepełne określenie adresu zamieszkania powoduje uznanie poparcia za wadliwe. Państwowa Komisja Wyborcza nie definiuje pojęcia adres zamieszkania. Niewątpliwie powyższe wskazówki stanowią dyrektywę dla kształtowania procedury weryfikacji podpisów. Ponadto, nie można tracić z pola widzenia art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego zgodnie, z którym wytyczne wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą są wiążące dla komisarzy wyborczych. Komisarz wyborczy podejmując czynności w ramach postępowania mającego na celu weryfikację podiów wyborców, posiada dostęp do rejestru PESEL, który obejmuje adresy zameldowania, a nie adresy zamieszkania wyborców. Komisarz wyborczy, występuje o dane z rejestru wyborców właściwej gminy w celu ustalenia praw wyborczych jednostki.

Na gruncie powyższych rozważań, należy stwierdzić, iż nie można utożsamiać ze sobą adresu zameldowania i adresu zamieszkania. Jeśli wyborca widniejący w rejestrze wyborców w danej gminie, wpisze na liście poparcia adres zamieszkania zgodny ze stanem faktycznym i adres ten obejmuje wszystkie dane wskazane przez Państwową Komisję Wyborczą, a w rejestrze PESEL, jako jego adres zameldowania widnieje inny adres, niż przez niego podany na liście poparcia, to czy można dokonać konstatacji, iż poparcie udzielone zostało przez wyborcę wadliwie? Odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się jednoznaczna, bowiem nie można w ten sposób

pozbawiać wyborcy prawa wyborczego. Stwierdzenie, że poparcie udzielone w taki sposób przez wyborcę jest wadliwe, prowadziłyby do naruszenia art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym i społecznym. Ponadto, organy wyborcze mogą wykorzystać środek dowodowy w postaci przesłuchania wyborcy (vide : art. 217 Kodeksu wyborczego). Jeśli w ramach podjętej czynności wyborca potwierdzi prawdziwość wskazanych przez siebie, organ wyborczy nie posiada kompetencji do kwestionowania udzielonego poparcia, bowiem brak w tym zakresie regulacji ustawowych.

Należy też podkreślić, iż w dniu 24 września 2010 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił nową ustawę o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2015r.

Zgodnie z art. 74 wskazanej ustawy od 1 stycznia znosi się obowiązek meldunkowy. Ustawodawca jednocześnie wskazuje, iż ilekroć w przepisach prawa jest mowa o zameldowaniu na pobyt czasowy, od dnia 1 stycznia 2016r. należy przez to rozumieć miejsce zamieszkania, o którym mowa w art. 25 kodeksu cywilnego. Ponadto, od 1 stycznia 2016 r. nie gromadzi się danych w rejestrze PESEL, takich jak adres i data zameldowania na pobyt stały.

Ustawodawca nie reguluje sankcji za nieumieszczenie wszystkich danych wskazanych w art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego oraz w art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym. Powyższy problem był również przedmiotem rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych, niestety w tej kwestii nie ma jednolitej linii orzeczniczej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r. sygn. II SA/Gd 391/12³⁰, pochylił się nad problem, jakie znaczenie ma pominięcie niektórych danych osobowych przy podpisach na kartach poparcia. Sąd stwierdził, iż jeśli obywatel wskazał imię i nazwisko i numer PESEL, lecz wpisując adres zamieszkania użył skrótowej nazwy ulicy lub nie wskazał numeru domu lub mieszkania, brak jest podstaw, by odrzucić podpis obywatela. Pominięcie szczegółowego adresu nie zmierza do wprowadzenia w błąd organów wyborczych, a może wynikać między innymi z nieporadności osoby uprawnionej, która nie powinna

³⁰ Legalis

pozbawiać jej uprawnienia do skutecznego złożenia oświadczenia w sprawie referendum. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 16 maja 2013 r. sygn. II SA/Op 259/12³¹ stwierdził, iż z art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym wynika, że ustawa określa w sposób precyzyjny, jakie dane winny się znaleźć na karcie poparcia. Wszystkie dane osobowe określone we wskazanym przepisie są istotne i dlatego muszą być kompletne, gdyż służą identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację udzielonego poparcia z tej przyczyny poparcie jest skuteczne tylko w przypadku, kiedy podpisowi wyborcy towarzyszą dane określone przepisem art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym. Takie stanowisko zostało również zaprezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2011 r. sygn. 2327/11, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2012 r. sygn. II OSK 281/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2006 r. sygn. II OSK 1044/06³².

Należy podzielić drugi z prezentowanych poglądów.

W ramach czynności mających na celu weryfikację podpisów wyborców, weryfikacja prawdziwości danych osobowych wyborcy, który podpisał się na wykazie podpisów, następuje przez ich porównanie z danymi wynikającymi z podanego przez obywatela numeru PESEL. Podczas dokonywania tych czynności pojawił się problem czytelności danych osobowych wpisanych przez wyborcę.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie III SW 10/11³³, stwierdził, iż nie jest konieczne wpisanie danych osobowych do wykazu na tyle czytelnie, aby bez znajomości danych wynikających z rejestru wyborców można jednoznacznie ustalić imię, nazwisko i adres osoby udzielającej poparcia. Powyższe stanowisko należy podzielić, bowiem czytelność danych jest odczuciem subiektywnym i organy wyborcze nie mogą swobodnie uznawać na ile dany podpis i wpisane dane osobowe są czytelne, a tym samym nie mogą kwestionować udzielonego poparcia z powodu jego nieczytelności.

³¹ Legalis

³² Legalis

³³ Legalis

Na tle zaprezentowanych rozważań należy stwierdzić, iż w aktualnym stanie prawnym, mając na uwadze zniesienie obowiązku meldunkowego z dniem 1 stycznia 2016 r., trzeba jednoznacznie określić w jaki sposób należy interpretować pojęcie adresu zamieszkania. Jest to istotne dla organów wyborczych, które z należytą starannością mają prowadzić postępowanie mające na celu weryfikację podpisów. Wynik postępowania organów wyborczych jest doniosły w demokratycznym państwie prawa, bowiem obywatele mogą korzystać w pełni z przyznanych im praw wyborczych.

Przenosząc powyższe rozważania na praktykę stosowaną przez Komisarza Wyborczego w Katowicach oraz okręgowe komisje wyborcze właściwe dla obszaru terytorialnego katowickiej delegatury Krajowego Biura Wyborczego, w szczególności odnieść się należy do novum, jakim jest stosowane w Delegaturze wspomaganie informatyczne czynności sprawdzania prawidłowości udzielonego poparcia inicjatywie referendalnej, komitetom wyborczym, kandydatom na radnych, posłów, senatorów.

Proces sprawdzania prawidłowości udzielonego poparcia wykonywany metodami tradycyjnymi jest uciążliwy, mało efektywny, obciążony dużym prawdopodobieństwem popełnienia błędu i czasochłonnym. Praktycznie nie jest możliwa weryfikacja poparcia wielokrotnie udzielonego przez tego samego wyborcę, czasochłonne jest stwierdzenie poprawności numeru PESEL. Warunkiem sine qua non tego procesu jest możliwość weryfikacji danych podanych w wykazach udzielonego poparcia z rejestrem wyborców lub innymi rejestrami urzędowymi. Doświadczenia wielu lat pracy katowickiej delegatury wskazują na to, iż nie zawsze wyborca jest źródłem wpisu na listach poparcia, nie wspominając o podpisie wyborcy.

Umacnianie się demokracji, prowadzi do częstszego wykorzystywania narzędzi takich jak referendum w sprawie odwołania organów stanowiących i wykonawczych gminy. Inicjatywie referendalnej winno udzielić poparcia 10% wyborców, co szczególnie w przypadku dużych jednostek w liczbach bezwzględnych stanowi kilka, czasami kilkanaście tysięcy pozycji w listach poparcia. Rzetelna ocena poprawności udzielonego poparcia staje się elementem bardzo istotnym dla społeczności gminnych.

W okresie od 2 marca do 13 lipca 2012 roku Komisarzowi Wyborczemu złożono 7 wniosków mieszkańców o przeprowadzenie referendów w sprawie odwołania organów gminy. Do wniosków dołączono wykazy około 80 000 wyborców popierających zgłoszone inicjatywy referendalne.

Celem zoptymalizowania czynności weryfikacji przeprowadzanych przez Komisarza Wyborczego w Katowicach oraz okręgowych komisji wyborczych obejmujących swoim zasięgiem terytorialnym obszar katowickiej delegatury Krajowego Biura Wyborczego, w delegaturze podjęto decyzję o przygotowaniu narzędzia informatycznego – aplikacji – wspomagającej proces weryfikacji prawidłowości udzielonego poparcia, poprzez komparację zapisu danych wyborcy udzielającego poparcia inicjatywie referendalnej (kandydatowi lub liście kandydatów) z wzorcem zawartym w rejestrze PESEL lub rejestrze wyborców.

W tym celu poczyniono następujące założenia:

1. oprogramowanie bazuje na danych rejestru wyborców gminy lub danych rejestru PESEL,
2. weryfikacja następuje arkuszami w kolejności umieszczenia podpisu poparcia w wykazie
3. do systemu wprowadzane są jedynie numery ewidencyjne PESEL,
4. po zakończeniu akcji referendalnej lub wyborczej, wprowadzony do systemu informatycznego wykaz numerów PESEL ulega trwałemu zniszczeniu,
5. oprogramowanie automatycznie dokonuje czynności w zakresie:
 - oznaczenia poprawności numeru PESEL,
 - braku praw wyborczych na obszarze gminy (okręgu wyborczego),
 - nieukończenia 18 lat na uprzednio zdefiniowany dzień,
 - wielokrotności udzielonego poparcia,
 - faktu zgonu osoby popierającej przed dniem, w którym mógłby udzielić skutecznego poparcia (tylko przy korzystaniu z rejestru PESEL),
6. pracownik przeprowadzający czynności weryfikacji, odręcznie w oprogramowaniu oznacza stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- braku podpisu,
- stwierdzeniu czytelnego podpisu innej osoby niż osoby, której dane zostały ujęte w wykazie,
- podaniu numeru PESEL niezgodnego z pozostałymi danymi osobowymi wyborcy,
- pominięcia w wykazie wymaganych danych dotyczących zapisu nazwiska, imienia, nieczytelnego zapisu powyższych danych lub przekazaniu ich w formie skrótowej – inicjał,
- pominięcia w wykazie wymaganych danych dotyczących adresu zamieszkania, brak wypełnienia rubryki, podanie innego adresu lub podanie adresu niezawierającego wszystkich określonych uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej elementów,
- stwierdzeniu, iż przedłożono wadliwą kartę poparcia (kserokopia, karta niezgodna z wzorcem określonym w ustawie, lub zawierająca w opisie elementy wskazujące na jej sporządzenie do innej akcji wyborczej lub referendalnej,

7. oprogramowanie automatycznie generuje statystyki i wyciągi, umożliwia wydruk wszystkich stwierdzonych podczas czynności weryfikacji nieprawidłowości oraz ich przyporządkowanie do każdego kwestionowanego podpisu poparcia,

8. oprogramowanie powinno być otwarte, umożliwiając dodanie do katalogu nieprawidłowości kolejnych pozycji oraz umożliwiać modyfikację raportów.

Przedmiotowa aplikacja została wykorzystana podczas czynności weryfikacyjnych wszystkich zgłoszonych w 2012 r. Komisarzowi Wyborczemu w Katowicach inicjatyw referendalnych (oprogramowania użyczono Delegaturom Krajowego Biura Wyborczego w Elblągu oraz w Olsztynie).

Zmodyfikowane oprogramowanie umożliwiające pracę bezpośrednio z wykorzystaniem danych ewidencji ludności danej gminy, zostało użyczone trzem gminom, w których wniesiono wnioski o przeprowadzenie referendów w innych sprawach, niż odwołanie organu gminy.

Wnioski z praktycznego stosowania oprogramowania w delegaturze katowickiej oraz opinie z innych delegatur oraz gmin którym użyzono oprogramowania spowodowały, iż oprogramowanie ulegało systematycznej modyfikacji, szczególnie w zakresie oznaczania stwierdzanych błędów.

Oprogramowanie wykorzystano także podczas weryfikacji podpisów wyborców popierających zgłoszenie kandydatów na senatora w wyborach uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 21 kwietnia 2013 r., w okręgu wyborczym nr 73 w Katowicach. 10 komitetów wyborczych przedłożyło zgłoszenia kandydatów na senatora poparte podpisami ponad 27 tysięcy wyborców z których Okręgowa Komisja Wyborcza w Katowicach, badając podpisy do wymaganej liczby 2000, poddała procedurze weryfikacji 23 867 podpisów.

Wszystkie 10 zgłoszeń zostało dokonanych w przeciągu ostatnich dwóch dni terminu wynikającego z art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego. W konsekwencji, Okręgowa Komisja Wyborcza była zobowiązana do przeprowadzenia czynności związanych z rejestracją wszystkich kandydatów na senatora, w łącznym okresie kolejnych czterech dni. Do przeprowadzenia czynności weryfikacyjnych przedłożonych wykazów wyborców, popierających zgłoszenie kandydatów na senatora powołano ośmioosobowy zespół, składający się z trzech pracowników katowickiej delegatury biura wyborczego posiadających uprawnienia do dostępu do bazy PESEL oraz pięciu osób – pracowników Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, Zespołu ds. ewidencji ludności i kwalifikacji wojskowej, dla których Delegatura uzyskała uprzednio z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych niezbędne uprawnienia.

Problem jednak stanowi kwestia uzyskania uprawnień która jest niestety czasochłonna. Minister Spraw Wewnętrznych każdorazowo wyraża zgodę na dostęp do Rejestru PESEL określając zakres czasowy udzielonej, jednorazowej zgody. Uprawnienia posiadają wskazani imiennie pracownicy delegatury. Procedura związana z uzyskaniem dokumentu – certyfikatu, polega na przekazaniu Ministrowi Spraw Wewnętrznych imiennego wykazu pracowników, by następnie administrator zbioru przydzielił indywidualne loginy i hasła.

Podkreślić należy, że każdy uprawniony pracownik indywidualnie odpowiada za czynności wykonane w rejestrze PESEL. Natomiast każdorazowa zmiana, cofnięcie, nadanie nowych uprawnień wiąże się z opisaną wyżej procedurą, w którą zaangażowane jest kierownictwo Krajowego Biura Wyborczego, jak i kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

W związku ze stosunkowo niewielką liczbą dokonanych zgłoszeń kandydatów na senatora, Okręgowa Komisja Wyborcza w Katowicach zdecydowała, iż procedurze weryfikacji wykazów podpisów poparcia, poprzez kompilację z wzorcem zawartym w rejestrze PESEL, poddanych zostanie wszystkich dokonanych 10 zgłoszeń, do momentu ustalenia co najmniej 2000 podpisów dla każdego zgłoszenia, uznanych za spełniające wymogi ustawowe. Z uwagi na dokonanie przeliczenia rzeczywistej ilości podpisów poparcia kandydata na senatora zgłoszonego przez Komitet Wyborczy „J”, a wynoszącej jedynie 1883 podpisy, Komisja odstąpiła od badania prawidłowości złożonych wykazów poparcia i podjęła uchwałę o odmowie rejestracji kandydata na senatora.

Zestawienie statystyczne stwierdzonych wad przedłożonych wykazów poparcia udzielonego kandydatom na senatora, zawiera dołączona do niniejszego opracowania tabela – załącznik nr 1.

W ośmiu przypadkach, wykazy wyborców popierających zgłoszenie kandydata na senatora, przed złożeniem ich Okręgowej Komisji Wyborczej, były wstępnie zweryfikowane przez komitet dokonujący zgłoszenia. Poparcia uznane przez zgłaszającego jako wadliwe były w sposób trwały wykreślone. Niekiedy fakt wykreślenia był potwierdzony parafą osoby dokonującej skreślenia. Dwa komitety wyborcze („C” oraz „H”) przedłożyły wykazy poparcia bez uprzedniej, własnej weryfikacji.

Okręgowa Komisja Wyborcza podczas czynności weryfikacji stwierdziła wady udzielonego poparcia wynoszące od 11,5% do 18,32% w odniesieniu do wykazów poddanych uprzedniej weryfikacji przez komitet wyborczy oraz 29,88 % i aż 34,03% w odniesieniu do list nie weryfikowanych przez zgłaszającego.

Na ogólną liczbę 4398 stwierdzonych wad udzielonego poparcia, tylko 214 dotyczyło braku wypełnienia odpowiedniej rubryki karty wykazu. Z czego aż 130 błędów polegało na pominięciu adresu.

Największą grupę wad – 1004 pozycji stanowiło udzielenie poparcia przez wyborców nieposiadających praw wyborczych na obszarze okręgu wyborczego. Kolejnych 979 podpisów zakwestionowano ze względu na błędny, niepełny lub nieczytelny nr PESEL. Kolejnymi grupami stwierdzonych wad było 655 przypadków podania innego adresu zamieszkania wyborcy niż adres zameldowania na pobyt stały lub adres ujęcia w rejestrze wyborców oraz 651 przypadków podania niepełnego lub nieczytelnego adresu. Liczba zakwestionowanych przez Komisję wielokrotnych podpisów tych samych wyborców po uwzględnieniu jednego podpisu danego wyborcy, jako złożonego prawidłowo wyniosła 375. W odniesieniu do komitetu wyborczego „C” takiego wielokrotnego poparcia udzielono 138 razy, co stanowiło 4,82% ogólnej liczby przedłożonych przez komitet wyborczy „C” podpisów poparcia i stanowiło jednocześnie 16,14% zakwestionowanych w tym wykazie podpisów. W wykazach udzielonego poparcia komitetu „I” stwierdzono 62 przypadki udzielenia wielokrotnego poparcia a dla komitetu wyborczego „H” – 52 przypadki.

Podkreślić należy, iż bez zastosowania informatycznego narzędzia, stwierdzenie przypadków wielokrotnie udzielonego poparcia temu samemu kandydatowi, w praktyce byłoby niemożliwe.

Każda z kart wykazu poparcia przedłożonego przez Komitet Wyborczy „E” opatrzona była imieniem i nazwiskiem, adresem oraz numerem telefonu osoby przedkładającej komitetowi daną kartę wykazu. W opinii członków Okręgowej Komisji Wyborczej oraz członków zespołu dokonującego weryfikacji wykazów udzielonego poparcia, przedłożone przez Komitet Wyborczy „E” karty wykazu wyróżniały się starannością wypełnienia, czytelnością. Ilość podpisów poparcia uznanych przez Komisję jako wadliwe była jedną z najniższych i wyniosła 12,26%.

Komisarz Wyborczy w Katowicach, oraz Okręgowe Komisje Wyborcze w Katowicach, Rybniku, Sosnowcu, Gliwicach wielokrotnie powiadamiały organa ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na fałszowaniu

przedkładanych wykazów osób popierających inicjatywę referendalną lub zgłoszenie listy kandydatów (kandydata). Czynności dochodzeniowe każdorazowo potwierdzały fakt popełnienia przestępstwa, lecz liczne postępowania zostały zawieszono lub umorzone ze względu na niewykrycie sprawców.

Pełnomocnicy komitetów wyborczych (osoby upoważnione do dokonania zgłoszenia), nie były w stanie wskazać osób, które dostarczyły do siedzib komitetów poszczególne wykazy osób popierających. Z zapisów akt prokuratorskich wynika, że wykazy podpisów nadsyłane były drogą pocztową i nie zachowywano kopert, lub wykazy były dostarczane przez „nieznanych z imienia i nazwiska” wolontariuszy i składane np. na stoliku w sekretariacie.

Rozwiązaniem powyższego problemu mogło by być wprowadzenie w Kodeksie wyborczym wymogu podania na każdej z kart wykazu: imienia, nazwiska, numeru PESEL osoby „zbierającej” podpisy na danej karcie wykazu, oraz złożenia przez tę osobę podpisu wraz z datą.

Z doświadczenia Delegatury wynika, iż badanie, w oparciu o wzorzec rejestru PESEL lub rejestru wyborców, prawidłowości wszystkich złożonych list osób popierających inicjatywę referendalną, listę kandydatów posłów, kandydatów na senatora, listę kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego, możliwe jest jedynie w przypadku referendum gminnego lub powiatowego w sprawie odwołania organu gminy lub powiatu, gdy termin wyznaczony komisarzowi wyborczemu na wydanie postanowienia wynosi 30 dni. W przypadku wyborów uzupełniających do Senatu, jest to możliwe, jednak wiąże się to każdorazowo z koniecznością zwiększenia liczby stanowisk weryfikacji, po uprzednim wystąpieniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie nadania dodatkowych uprawnień.

Ze względu na krótki - trzydniowy okres czasu przewidziany przez ustawodawcę na badanie prawidłowości dokonanego zgłoszenia kandydatów na senatora i list kandydatów na posłów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, gdy ilość złożonych podpisów na wykazach poparcia przekroczyła w okręgu katowickim w 2011 r. liczbę 100 000 oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., gdy liczba przedłożonych podpisów wyniosła

ponad 130 000, nie jest możliwe sprawdzenie poprzez system PESEL wszystkich przedłożonych wykazów osób popierających.

Okręgowe Komisje Wyborcze w Katowicach, Gliwicach, Rybniku oraz w Sosnowcu, podejmowały decyzję o dokonaniu weryfikacji w oparciu o rejestr PESEL, ustalonej procentowo, jednakowej dla każdego dokonanego zgłoszenia, liczby przedłożonych wykazów poparcia. Weryfikowane w ten sposób karty wykazów były losowo wskazywane przez członków komisji. Pozostałe karty wykazów poparcia były sprawdzane w sposób tradycyjny przez zespoły pracowników dla których nie zachodziła konieczność wystąpienia o nadanie certyfikatów uprawniających do dostępu do rejestru PESEL.

Po przedstawieniu komisji okręgowej wstępnych wyników weryfikacji, w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów, komisje okręgowe decydowały o stosowaniu dyspozycji art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego i w dodatkowym - trzydniowym terminie, w oparciu o rejestr PESEL, dokonywano weryfikacji całości wykazu poparcia przedłożonego przez dany komitet wyborczy.

Grażyna Majerowska – Dudek
Dyrektor Delegatury
Krajowego Biura Wyborczego w Łodzi

PRZEPISY USTAWY O REFERENDUM LOKALNYM W PRAKTYCE.
WNIOSKI DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA.

Tematem referatu jest przedstawienie działania przepisów ustawy o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r. (Dz. U. 88, poz. 985 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą, w praktyce.

Instytucja referendum lokalnego została wprowadzona przez prawodawcę bez podstaw konstytucyjnych w 1990 r. ustawą o samorządzie gminnym¹ (art. 11-13 ustawy), który kierował się Europejską Kartą Samorządu Lokalnego z 1985 r., ratyfikowaną przez

Polskę dopiero w 1993 r.² Natomiast implementacja referendum lokalnego nastąpiła po wejściu w życie ustawy z 11 października 1991 r. – o referendum gminnym³, w której zostało określone pojęcie inicjatora referendum (art. 7), a art. 42 umożliwił stosowanie Ordynacji wyborczej do rad gmin⁴ w sprawach nieuregulowanych.

Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.⁵ w art. 72 ust. 2 określała, że „Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”.

Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej (skrót PKW) do ustawy o referendum gminnym zostały uchwalone dopiero 24 września 1996 r.⁶ Obowiązująca Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 170 podtrzymała prawo członków wspólnot samorządowych do decydowania w drodze referendum lokalnego⁷.

Czas 9 lat funkcjonowania ustawy o referendum gminnym oraz zwiększająca się z roku na rok liczba przeprowadzanych referendum, choć tylko przy kilkunastoprocentowej skuteczności, pokazała w sprawach odwołania organu dużą mobilizację do działania lokalnej społeczności⁸.

Obecna ustawa o referendum lokalnym została uchwalona w związku z reformą administracyjno-samorządową państwa i funkcjonuje do dnia dzisiejszego przy uchwalonych 9 zmianach do ustawy. Ważniejsze zmiany to: rok 2002 gdzie wprowadzono najobszerniejsze zmiany organizacyjno-merytoryczne dotyczące między innymi prawnych aspektów wprowadzenia ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁹ oraz uregulowanie procedur postępowania sądowego. Równie ważna zmiana w 2005 r. dotyczyła uelastycznienia progu ważności referendum (art. 55 ustawy). W roku 2011 wprowadzono dwie zmiany: pierwsza (art. 11 ust. 1a) dotyczyła poszerzenia zakresu przedmiotowego referendum (utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy), a druga związana była z uchwaleniem Kodeksu wyborczego¹⁰ (art. 1 ust. 2) i wprowadzeniem głosowania przy pomocy nakładek Braille’a (art. 9 ust. 2 pkt 3). W grudniu 2012 r. zmiana ustawy o referendum lokalnym była skutkiem wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2003 r. (K30/02). Projekt powstał w 2009 r. i dotyczył kompleksowego uregulowania prawnego przedmiotu referendum – art. 2 ustawy.

Zakres przedmiotowy referatu został zawężony do zagadnień związanych z odwołaniem organów jednostki samorządu terytorialnego, głównie do referendum gminnego¹¹.

Przy przeprowadzaniu referendum lokalnego prawidłowa realizacja przepisów prawa jest bardzo skomplikowana. Realizując przepisy ustawy i wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej¹² do ustawy, wydane po 12 latach od jej uchwalenia, stosujemy zgodnie z art. 1 ust. 2 w/w ustawy odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego oraz wydane na jego podstawie odpowiednie akty wykonawcze (głównie do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 2011 r.) z zaznaczeniem, że jeżeli wyżej określone przepisy wykonawcze nie normują lub nie mogą normować danej instytucji prawnej, to zgodnie z ustawą wprowadzającą przepisy Kodeksu wyborczego¹³, należy odpowiednio stosować przepisy wykonawcze, które zostały wydane na podstawie Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁴ z uwzględnieniem regulacji prawnych, które nie zostały uwzględnione w Kodeksie wyborczym (np. pokrewieństwo członków komisji referendalnych).

Dyspozycja art. 1 ust. 2 ustawy powoduje, że określona sytuacja prawna budzi wątpliwości co do prawidłowości postępowania organu wyborczego w konkretnej sprawie, co w konsekwencji prowadzi do zwiększonej ilości wydawanych orzeczeń sądów (czasami są to różne orzeczenia w sprawach dotyczących tego samego przedmiotu skargi np. rozstrzygnięcia dotyczące wykazów podpisów). Ustawa również wskazuje konkretne odesłanie do przepisów Kodeksu wyborczego (np. art. 8 pkt 3, art. 49 ust. 6) albo odsyła bezpośrednio do ustawy ustrojowej (np. art. 5 ust. 1c, art. 6). Ustawę stosuje się odpowiednio również mimo braku konkretnego odesłania ustawowego, w tym także, gdy dotyczy to nowych instytucji prawa wyborczego określonych w Kodeksie wyborczym, a które należy implementować w referendum lokalnym.

Przy stosowaniu „odpowiednio” przepisów pojawiają się trudności interpretacyjne w związku z odmiennym charakterem instytucji wyborów i referendum. Trudno również określić jaką wykładnią prawną będziemy się posługiwać; w orzeczeniach sądy posługują się zwykle wykładnią celowościową. Ustawa o referendum lokalnym jest

napisana w sposób niezrozumiały dla obywateli, również dla tych, którzy uczestniczą w procedurze referendalnej. Stąd na przestrzeni lat Państwowa Komisja Wyborcza wydała dziesiątki wyjaśnień, które przybierały formę ściśle określonej odpowiedzi na pytanie podmiotu pytającego. PKW wyjaśnia również opisowo kwestie, które jej zdaniem, należą do kompetencji innego organu z tytułu sprawowanego nadzoru.

Po ostatnich zmianach ustawy (art. 2) wprowadzonych w 2012 r. referendum lokalne nie musi polegać tylko na rozstrzygnięciu sprawy (np. referendum gminne w sprawie odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego (skrót j.s.t.), lecz także na wyrażeniu stanowiska w innych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnoty. Następstwem tych zmian było uchylenie art. 7 ustawy i znowelizowanie art. 54 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy mieszkańcy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania wójta, (burmistrza, prezydenta miasta). Artykuł ten nie wspomina o formie, w jakiej wybrano odwoływany organ – zatem odwołanie następuje zawsze w drodze referendum, także wójta wybranego pośrednio przez radę gminy. Przepisy wskazują, że zgodnie z art. 55 ust. 1 i 2 musi być określona frekwencja dla ważności referendum. Skoro dla odwoływanego organu, który został wybrany w wyborach bezpośrednich stosuje się art. 55 ust. 2, to dla organu wybranego pośrednio stosuje się art. 55 ust. 1 (30% uprawnionych do głosowania)¹⁵.

Inicjator referendum

Zgodnie z art. 4 ustawy referendum przeprowadza się:

- 1) z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego,
 - 2) na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu,
 - 3) na wniosek 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa,
- z tym zastrzeżeniem, że w referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest inicjatorem, gdyż tego rodzaju referendum można przeprowadzić tylko z inicjatywy mieszkańców (art. 5 ustawy).

Art 11 ust. 1 ustawy określa 3 rodzaje podmiotów, które mogą wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców. Są to:

1. Grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego, także 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Pkt 1 ust. 1 art. 11 budzi wątpliwości zwłaszcza dla inicjatora referendum, co do rozumienia minimalnego składu grupy. Konstrukcja prawna tego przepisu powinna być jasna i zrozumiała, wymaga więc od strony techniki prawodawczej poprawienia. Trudność w ocenie prawidłowego funkcjonowania inicjatora referendum budzą również w praktyce zmiany i uzupełniania składu „grupy obywateli”. Uważam, że zagadnienie to powinno być uzupełnione w wytycznych PKW.

Po analizie przepisów prawa i wyjaśnień PKW w tej sprawie można wysnuć wniosek, że trudności sprawia wykładnia art. 4 w związku z art. 6 i 11 ust. 1 pkt 1, art. 12 ust. 1 i 2 pkt 1, art. 14 ust. 2, art. 22 ust. 1 i 2 ustawy.

Próba oceny tego zagadnienia prowadzi do ustalenia, że:

- a) do grupy inicjatywnej nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego,
- b) grupa obywateli niezależnie od ilości osób musi znaleźć się na wykazach osób popierających inicjatywę referendum,
- c) uzupełnienie składu grupy inicjatywnej jest możliwe do czasu złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum,
- d) wycofanie się z grupy inicjatywnej po złożeniu wniosku nie ma znaczenia prawnego i jest bezskuteczne,
- e) wniosek powinien być podpisany przez wszystkich aktualnych w chwili jego składania, członków grupy inicjatywnej lub przez pełnomocnika inicjatora,
- f) na wykazach osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum mogą pozostać nazwiska członków pierwotnej grupy inicjatywnej.

Mimo analizy przepisów i wyjaśnień PKW, temat uzupełniania i zmiany składów grupy obywateli będących inicjatorem referendum nadal budzi wątpliwości w kontekście art. 4 oraz art. 12 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ustawy. Wątpliwość ta prowadzi do zadania pytania, jak daleko mogą być posunięte zmiany w składzie grupy inicjatywnej i czy minimalne składy z początkowego składu grupy (5 osób w gminie zgodnie z wyjaśnieniami PKW ZPOW 902/5/01 i 15 w powiecie i województwie) powinny zostać niezmienione? Czy o zmianach w składach grupy inicjatywnej powinien być powiadomiony komisarz wyborczy, czy wystarczy, iż pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum podpisze się grupa obywateli wcześniej nieznana i należy potraktować tę grupę jako mieszkańców właściwej jednostki samorządu terytorialnego, bo pełnomocnik grupy musi być mieszkańcem jednostki ale nie musi wchodzić w skład grupy inicjatywnej?

2. Statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego. Ten podmiot nie budzi aż tylu wątpliwości prawnych jako inicjator referendum, chociaż należy zauważyć, że koalicja partii politycznych nie może być inicjatorem (wyjaśnienia PKW ZPOW 871-8/13).
3. Organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej rady jednostki samorządu terytorialnego. Praktyka pokazuje, że w przypadku organizacji społecznej jak i partii politycznej przy analizie struktur statutowych, w tym składów osobowych organów tych podmiotów, należy właściwie zdefiniować inicjatora.

Skutki prawne działania rady gminy (miasta) w zakresie referendum w sprawie odwołania organów tej jednostki.

Jak wcześniej zostało opisane, referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego przed upływem kadencji może zostać zarządzane tylko na skutek wniosku mieszkańców. Dlatego też rada gminy (miasta) nie może być inicjatorem referendum „sensu stricte” gdy z jej inicjatywy podjęto uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podłożem do

przeprowadzenia referendum może być albo podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu (art. 28a ustawy o samorządzie gminnym), albo podjęcie uchwały wprost o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego z innej przyczyny (art. 28b ustawy o samorządzie gminnym).

Problemem powyższego zagadnienia jest to, że wydanie postanowienia komisarza wyborczego na skutek wcześniej podjętej uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium i w ślad za tym uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, nie podlega żadnym ograniczeniom czasowym w zakresie kończącej się kadencji organów samorządu terytorialnego. Ograniczenie czasowe (9 miesięcy) dotyczy tylko uchwały o nieudzieleniu absolutorium, a nie dotyczy uchwały o przeprowadzeniu referendum w tym przypadku. Natomiast zgodnie z art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, ograniczenie jest określone gdy rada gminy podejmie uchwałę o referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny.

Art. 5 ust. 2 ustawy określa ograniczenie czasowe przeprowadzenia referendum lokalnego tylko z wniosku mieszkańców. W związku z powyższym wydaje się, że można byłoby podjąć inicjatywę ustawodawczą i rozszerzyć art. 5 ustawy w zakresie terminu nieprzeprowadzania referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego w opisanym przypadku.

Dodatkowego wyjaśnienia wymaga wydawanie postanowień komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum na skutek podjęcia uchwały przez radę gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, o którym mówi art. 24a ust. 2 ustawy. Komisarz wyborczy wydaje postanowienie:

1. Po upływie 14 dni do stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę (30 dni), zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.
2. W ciągu 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia o oddaleniu lub odrzuceniu przez sąd administracyjny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniającej uchwałę.

Dyspozycja tego przepisu w kontekście ust. 3 art. 24a ustawy, który określa procedurę skargową, nie jest jasna i budzi wątpliwości. Wydaje się, że w ust. 2 art. 24a ustawa określa oddalenie lub odrzucenie przez sąd administracyjny skargi kasacyjnej, która

jest następstwem skargi organu j.s.t. wcześniej uwzględnionej przez sąd administracyjny.

Wszczęcie procedury referendalnej w sprawie odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji.

Dyspozycja art. 12 ust. 1 ustawy warunkuje uruchomienie procedury referendalnej dla inicjatora referendum od momentu pisemnego powiadomienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz, zgodnie z art. 12 ust. 6, również komisarza wyborczego o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu(ów) jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. W związku z tym, że data złożenia powiadomienia do organu wykonawczego ma istotne znaczenie, w praktyce komisarz wyborczy występuje do w/w organu o potwierdzenie na piśmie tej daty, gdyż od niej rozpoczyna się bieg 60 dniowego terminu na złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum przez inicjatora. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy organy, do których złożono powiadomienie, potwierdzają na piśmie fakt jego złożenia. W wyjaśnieniach PKW (ZPOW 871-14/12) określono, że wpływ powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum nie musi być potwierdzony osobiście przez wójta tylko przez osobę uprawnioną w urzędzie gminy do odbioru korespondencji, a w doktrynie¹⁶ uściślony jest pogląd, że wystarczy pieczęć lub tzw. prezentata na pisemnym powiadomieniu o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną.

W praktyce często zdarzało się, że inicjator referendum składał powiadomienie: tylko do wójta, tylko do komisarza wyborczego lub do niewłaściwego organu, np. w Łodzi do Rady Miejskiej. Przepisy ustawy ani wytyczne PKW nie regulują tych kwestii prawnych, stąd wniosek o uregulowanie prawne konstrukcji tych zdarzeń np. w wytycznych PKW. W przypadku Łodzi, Przewodniczący Rady Miejskiej zwrócił powiadomienie inicjatorowi referendum z informacją, że dokumenty zostały złożone do niewłaściwego organu.

Inicjator referendum może złożyć powiadomienie o zamiarze odwołania tylko rady gminy lub tylko wójta, może złożyć powiadomienie o odwołanie rady gminy i wójta

jednocześnie, jak również złożyć dwa powiadomienia osobno, o odwołanie rady gminy i osobno o odwołanie wójta. Dwie pierwsze sytuacje nie budzą wątpliwości dalszej procedury czyli co do złożenia wniosku. Natomiast złożenie dwóch osobnych powiadomień powoduje, że inicjator musi złożyć dwa osobne wnioski z osobnymi wykazami podpisów i to zagadnienie również powinno być prawnie uregulowane.

Zgodnie z art. 12 ust. 6 komisarz wyborczy przyjmuje powiadomienie i na podstawie pkt. 1 wytycznych PKW bada je (czy spełnia wymogi określone w art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2 i 4 ustawy) oraz niezwłocznie potwierdza pisemnie otrzymanie powiadomienia. Procedura badania powiadomienia przez komisarza wyborczego nie jest uregulowana ustawowo, regulują ją wytyczne PKW, które wprowadziły instytucję prawną – odmowę przyjęcia powiadomienia, która rodzi skutki prawne powodujące rozpoczęcie procedury od nowa. Stąd wniosek de lege ferenda o uregulowanie ustawowe w/w instytucji.

W praktyce najczęstszymi wadami powiadomienia powodującymi wydanie postanowienia komisarza wyborczego o odmowie przyjęcia powiadomienia są np.:

- inicjator (grupa obywateli) nie posiada czynnego prawa wyborczego,
- niespełnienie wymogów art. 12 ust. 2,
- brak udzielenia pełnomocnictwa przez inicjatora,
- brak minimalnego składu osobowego grupy obywateli,
- niewłaściwe określenie inicjatora, np. w Łodzi inicjatorem miał być Komitet Wyborczy Wyborców pod nazwą... z podanym skrótem nazwy komitetu.

Odmowa przyjęcia powiadomienia przez komisarza wyborczego powoduje możliwość rozpoczęcia procedury referendalnej w postaci złożenia nowego powiadomienia i rozpoczęcia od początku zbierania podpisów popierających wnioski o odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego w drodze referendum. Termin na zebranie podpisów liczy się od dnia złożenia nowego powiadomienia, bo poprzednie musi zostać uznane za niebyłe. Rodzi się więc pytanie co z wykazami podpisów wcześniej zebranymi - powinny być oddane komisarzowi wyborczemu.

Na postanowienie o odmowie przyjęcia powiadomienia ustawodawca nie przewidział drogi odwoławczej. To wytyczne PKW w punkcie 2 wprowadziły możliwość złożenia

skargi na komisarza wyborczego na podstawie art. 160 § 1 pkt. 5 Kodeksu wyborczego.

W kontekście art. 14 ust. 1 należy zauważyć, że skoro ustawa nie reguluje skutków prawnych sytuacji, w której komisarz wyborczy odmawia przyjęcia powiadomienia i w związku z tym staje się ono bezskuteczne, a następnie stwierdza, że odmowa była bezzasadna i uchyla swoje postanowienie o odmowie, to jak określić termin, od którego należy liczyć 60 dni na zebranie podpisów? Czy od dnia uchylecia postanowienia o odmowie przyjęcia powiadomienia, kierując się przepisami Kodeksu wyborczego, czy od daty otrzymania przez inicjatora postanowienia o uchyleniu odmowy (orzeczenie sądu IISA/PO 691/12)?

Po analizie przepisów można by sformułować wniosek de lege ferenda, że w wypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego termin określony w art. 14 ust 1 mógłby być liczony od dnia wydania potwierdzenia o przyjęciu powiadomienia przez komisarza wyborczego, a nie od dnia złożenia powiadomienia organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tak ustalony termin ograniczyłby cały szereg problemów związanych z funkcjonowaniem inicjatora referendum.

Zagadnieniem nieuregulowanym w przepisach prawa, a często pojawiającym się w praktyce, jest cofnięcie powiadomienia. Ewentualna przyszłościowa regulacja prawna mogłaby polegać na określeniu, że „do czasu złożenia wniosku mieszkańców (o którym mowa w art. 22 ust. 1) inicjator referendum może wycofać powiadomienie (o którym mowa w art. 12), a do wycofania powiadomienia stosuje się tryb określony do jego złożenia. Jednocześnie przekazuje się wykazy podpisów dotychczas zebrane komisarzowi wyborczemu w terminie” np. 7 dni.

Wniosek inicjatora referendum w sprawie odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego.

Następnym etapem w procedurze referendalnej dla inicjatora referendum jest, zgodnie z art. 22 ustawy, złożenie wniosku mieszkańców na piśmie, w terminie określonym w

art. 14 ust. 1 ustawy, komisarzowi wyborczemu, który niezwłocznie potwierdza na piśmie otrzymanie tego wniosku.

Szczegółową procedurę rozpatrywania wniosku określają wytyczne PKW, punkt od 4 do 8.

W praktyce, przy stosowaniu przepisów prawa, występują problemy związane z prawidłową oceną wniosku, a dotyczą one między innymi:

- 1) Posiadania przez wszystkie osoby wchodzące w skład grupy obywateli – inicjatora referendum (z uwzględnieniem zmian w składzie) prawa wybierania do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Warunek ten musi być spełniony z chwilą złożenia komisarzowi wyborczemu wniosku, co oznacza, że jeżeli którykolwiek z członków grupy nie posiadałby na tę chwilę prawa czynnego, jest to wada nieusuwalna i wniosek podlega odrzuceniu.
- 2) Oceny, czy inicjator referendum dotrzymał terminu określonego w art. 14 ust. 1 ustawy. Jest to również związane z wyżej opisaną, właściwą oceną powiadomienia i czy powiadomienie zostało właściwie przyjęte przez organ wykonawczy lub np. złożone tylko komisarzowi wyborczemu. Niedotrzymanie terminu jest wadą nieusuwalną, co powoduje odrzucenie wniosku.
- 3) Oceny wypełnienia obowiązku polegającego na powiadomieniu mieszkańców o zamierzonym referendum wraz z uzasadnieniem, określonego w art. 13 ust. 1 i 3.

Konieczność podania tej informacji o zamierzonym referendum w gminie w sposób zwyczajowo przyjęty powoduje, iż w praktyce komisarz wyborczy występuje do organu wykonawczego gminy z zapytaniem w jaki sposób dana jednostka podaje informacje urzędowe mieszkańcom do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty z zaznaczeniem, że art. 114 Kodeksu wyborczego nie stosuje się.

Przykładem niedopełnienia w/w obowiązku jest np. ukazanie się artykułów w lokalnej prasie autorstwa redaktorów lub inicjatora referendum. Ogłoszenia prasowe w prasie codziennej są zarezerwowane dla referendum powiatowego i wojewódzkiego. Komisarz wyborczy będzie musiał ocenić taką informację,

jeśli ogłoszenie w prasie będzie sposobem podawania do publicznej wiadomości informacji urzędowych i jest sposobem zwyczajowo przyjętym w danej gminie. Nie spełnia wymogu informowanie wyborców o przedmiocie referendum tylko przez wskazanie tego przedmiotu na kartach podczas zbierania podpisów.

Informacja o której mowa w art. 13 ust. 1 i 3 ustawy powinna być wywieszona głównie przez okres zbierania podpisów, gdyż zgodnie z wytycznymi PKW pkt 9, podanie do wiadomości publicznej informacji o przedmiocie referendum jest niedopuszczalne po złożeniu wniosku.

Aby komisarz wyborczy mógł określić prawidłowość wykonania przepisu prawnego, jest zobowiązany do sprawdzenia wykonanej czynności i jej oceny, również w przypadku, jeśli gmina nie określiła zwyczajowego sposobu podawania do publicznej wiadomości informacji urzędowych.

Niewypełnienie wymogu podania informacji o zamierzonym referendum, lub podanie jej w sposób sprzeczny z ustawą, jest wadą nieusuwalną i powoduje odrzucenie wniosku.

Dokumentem potwierdzającym, że mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego popierają inicjatywę referendum w sprawie odwołania organu, są karty (zwane wykazami podpisów), na których inicjator zebrał podpisy mieszkańców, stanowiące załącznik do wniosku (art. 22 ust. 2 ustawy) i muszą spełniać wymogi art. 14 ust. 2 i 4 ustawy. Podstawowym mankamentem wykazu podpisów jest brak daty na w/w kartach. Wniosek de lege ferenda dotyczy możliwości umieszczenia daty na wykazach podpisów w główce każdej karty, po informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. Data ta musiałaby nawiązywać do dnia złożonego powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum przez inicjatora organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego.

Umieszczenie daty na wykazach podpisów mieszkańców pozwoliłoby ocenić czas zebrania podpisów oraz w przypadku odmowy przyjęcia powiadomienia ocenić, czy inicjator referendum rozpoczął od początku procedurę referendalną.

Po przyjęciu wniosku i dokonaniu oceny formalno-prawnej dokumentów do niego załączonych, komisarz wyborczy przystępuje do weryfikacji podpisów. Co mają zawierać karty z podpisami określa ustawa oraz wytyczne do ustawy. Warunki, które musi spełniać prawidłowy podpis, określone w art. 14 ust. 4 ustawy i w wytycznych w pkt. 13, są wiążące dla komisarza wyborczego. W związku z brakiem ustawowej definicji „prawidłowo złożonego podpisu”, jak i sankcji prawnej za złożenie nieprawidłowego podpisu, będą pojawiały się wątpliwości w ocenie, czy pod pojęciem „podpis” należy rozumieć podpis „sensu stricte”, który ma zwolenników w orzecznictwie i doktrynie¹⁷, czy też podpis musi spełniać warunki art. 14 ust. 4, który ma również zwolenników w orzecznictwie i doktrynie¹⁸. Stąd wniosek de lege ferenda o uregulowanie ustawowe pojęcia „prawidłowo złożonego podpisu” łącznie z sankcją prawną. W praktyce weryfikacja podpisów i jej stopień trudności zależy od liczby mieszkańców w danej jednostce samorządu terytorialnego. Występują dwa sposoby tej weryfikacji:

- 1) Bezpośrednio w danej jednostce samorządu terytorialnego z możliwością wglądu do rejestru wyborców.
- 2) Weryfikacja podpisów z pobranej w formie elektronicznej bazy danych rejestru wyborców z danej jednostki samorządu terytorialnego.

Korzystanie z bazy danych rejestru wyborców w postaci nośnika z zapisem w formacie tekstowym danych tego rejestru, następuje po uzgodnieniach z organem wykonawczym jednostki i w określonym przedziale czasowym korzystania z tej bazy, tj. od dnia złożenia powiadomienia do dnia złożenia wniosku komisarzowi wyborczemu. Przykładem może być Łódź: przy referendum w 2010 r. korzystano z bazy TBD, w trakcie przygotowań do referendum w 2012 r. przygotowano program ale złożono tylko wykazy podpisów bez wniosku, a obecnie, wniosek ma być złożony 24 czerwca 2013 r. Dla takiego dużego miasta nie jest możliwe nieskorzystanie z takiej formuły weryfikacji podpisów, przy zaangażowaniu dużych nakładów pracy i krótkim terminie na wydanie postanowienia (dla miasta Łodzi za krótkim).

Podstawy prawne do uzgodnień z wójtem, to obok przepisów ustawy o referendum lokalnym i rozdziału 4 Kodeksu wyborczego, także § 2 rozporządzenia MSWiA z dnia

27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisu wyborców (Dz. U. nr 158, poz. 943), który nie reguluje do końca weryfikacji przez komisarza wyborczego podpisów oraz § 21 ust. 3 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. nr 26, poz. 286, zm. M. P. z 2012 poz.38).

Dla zapewnienia pełnej jasności przepisów prawnych w pkt. 4 ust. 3 § 21 w/w uchwały należałoby dodać słowa „w tym z elektronicznej bazy danych tego rejestru z określonego przedziału czasowego”.

Podczas postępowania związanego z badaniem wniosku, problemem praktycznym staje się art. 22 ust. 3 ustawy, związany ze zwrotem wniosku inicjatorowi referendum. Przy tak wiążących wytycznych i wyjaśnieniach Państwowej Komisji Wyborczej, określających wady nieusuwalne, zwrot wniosku może nastąpić głównie w przypadku złożenia go przed terminem 60 dni przeznaczonych na kompletowanie dokumentów do wniosku (art. 22 ust. 5 ustawy) i dotyczyć uzupełniania podpisów, po stwierdzeniu przez komisarza wyborczego braku prawidłowo złożonych podpisów. W praktyce możliwe do zrealizowania w małych jednostkach samorządu terytorialnego, gdy inicjator referendum znacznie skrócił czas zbierania podpisów. Brak prawidłowej liczby podpisów stanowi również wadę nieusuwalną i powoduje odrzucenie wniosku.

W tej części referatu warto poruszyć jeszcze temat zwrotu wykazów podpisów określonych w punkcie 56 wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej i złożyć wniosek o ustawowe uregulowanie obowiązku zwrotu wykazów podpisów, które pozostały inicjatorowi w związku z niezłożeniem wniosku lub nieprzekazaniem wszystkich podpisów wraz z wnioskiem oraz unormowanie sankcji prawnej za ich niezłożenie. W praktyce wyegzekwowanie przez komisarza wyborczego wykazów podpisów na podstawie w/w wytycznych jest prawie niemożliwe. Jedyne przypadki w Łodzi miały miejsce w maju 2012 r. – przekazano wtedy ok. 53 tysięcy podpisów bez składania wniosku.

Warto pochylić się również nad art. 23 ust. 2 i art. 24b ustawy, dotyczącymi zbiegu wniosków o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organów. Złożenie komisarzowi wyborczemu przez inicjatorów dwóch lub więcej wniosków powoduje wiele trudności związanych z niemożliwością dokonania weryfikacji tych wniosków złożonych co prawda w terminie 30 dni od dnia złożenia pierwszego wniosku, ale w różnych datach tego przedziału czasowego. Zarówno o połączeniu wniosków jak i o ewentualnym pozostawieniu pozostałych wniosków bez biegu decyduje komisarz wyborczy. Mając na uwadze również art. 5 ust. 2 ustawy w związku z przeprowadzonym głosowaniem. Tak określony sposób postępowania wydaje się najbardziej słuszny, gdyż przepisy prawa nie regulują tego zagadnienia i nie określają jego procedury, tak jak nie określają zbiegu wniosków inicjatora i uchwały rady gminy o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta. Natomiast art. 24b określający połączenie dwóch lub więcej wniosków inicjatorów oraz uchwały rady gminy wyżej określonej powinien ulec uchyleniu, stąd wniosek de lege referenda o kompleksowe uregulowanie zbiegu wniosków.

Postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum.

Postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum lokalnego może być wydane zgodnie z art. 23, art. 24, art. 24a ust. 2, i art. 24b ustawy, w których określa się termin, ustala się wzór i treść karty lub kart do głosowania, wzór i treść nakładek na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Barille'a oraz kalendarz czynności referendalnych. W praktyce uwagę należy zwrócić na prawidłowe ustalenie wzoru i treści karty do głosowania w związku z wejściem w życie Kodeksu wyborczego oraz wzoru i treści nakładki na kartę do głosowania w alfabecie Braille'a.

W celu ujednoczenia kart i nakładek na kartę do głosowania można wnosić o ustalenie wzoru karty i wzoru nakładki na kartę przez Państwową Komisję Wyborczą, tak jak to jest określone w art. 40 § 5 i w art. 40a § 3 Kodeksu wyborczego, gdyż przy ustalaniu treści karty przez komisarzy wyborczych zgodnie z art. 53 ustawy, w praktyce układ graficzny może być różny.

Należałoby się również zastanowić nad bardziej lub mniej rozbudowaną treścią postanowienia komisarza wyborczego, ponieważ ma to wpływ na format obwieszczenia postanowienia w celu podania go do publicznej wiadomości. Następstwem wydanego postanowienia o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie odwołania organu przez upływem kadencji jest cały szereg postanowień wykonawczych komisarza wyborczego, a ilość ich jest uzależniona od zapewnienia prawidłowości zachowania procedur referendalnych.

Zadaniem komisarza wyborczego jest także przygotowanie całego szeregu dokumentów, z których korzystać będą komisje referendalne, inicjator referendum oraz uprawnieni do udziału w referendum. Jednym z nich jest informacja o uprawnieniach przysługujących osobom niepełnosprawnym uprawnionym do udziału w referendum. Ta informacja sporządzana jest również w alfabecie Braille'a. Jest to zadanie wykonywane na podstawie Kodeksu wyborczego (art. 37b § 2) korzystając ze wzoru informacji Państwowej Komisji Wyborczej sporządzonej dla wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyka pokazuje, że informacje sporządzane są w różny sposób, a terminy wynikające z kalendarza czynności w danym referendum umieszczone są w tekście informacji lub w postaci dodatkowego małego kalendarza załączonego do informacji. Wskazanym byłoby ujednoczenie działania tak, aby informacja była sporządzana centralnie łącznie z informacją w alfabecie Braille'a, a każdy komisarz wyborczy dołączałby własny kalendarz z datami czynności referendalnych. Podobnie należałoby zaproponować realizację tego zadania w zakresie sporządzania instrukcji do głosowania korespondencyjnego dla uprawnionych do jej otrzymania również w alfabecie Braille'a.

Ważnym dokumentem sporządzanym przez komisarza wyborczego są wyjaśnienia przeznaczone dla terytorialnej i obwodowych komisji referendalnych opisujące całą procedurę referendalną i służące pomocą interpretacyjną dla tych komisji, zwłaszcza w dniu głosowania oraz obliczania wyników głosowania i wyniku referendum. Dokumenty te sporządzane są na podstawie art. 167 § 1 pkt 7 Kodeksu wyborczego. Komisarz wyborczy dostosowuje regulacje prawne do specyfiki danego referendum. Dokument ten wydawany powinien być w formie wyjaśnień.

Komisje referendalne

Powołanie komisji i nadzór nad ich prawidłowym postępowaniem w procedurach referendalnych to jedno z trudniejszych w praktyce zadań dla komisarza wyborczego. Ogólne zasady powoływania komisji są określone w ustawie w art. 49 i 50 oraz w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej (punkty od 26 do 29), a także w innych przepisach wykonawczych oraz w wyjaśnieniach Państwowej Komisji Wyborczej.

To, w jakich przypadkach rada gminy jest upoważniona do zgłaszania kandydatów na członków komisji referendalnych i w jakich proporcjach, wymaga uregulowania ustawowego. Z wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej mogłoby wynikać obowiązek załączania uchwał rad gmin o powołaniu kandydatów na członków komisji referendalnych, jak również ewentualna możliwość powołania pełnomocnika do kontaktu z komisarzem wyborczym lub upoważnienie wójta do wykonywania czynności określonych dla rady.

Komisje referendalne powoływane są zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy w równych liczbach postanowieniem komisarza wyborczego. Skład liczbowy ustalany przez komisarza wyborczego uzależniony jest od wielkości jednostki samorządu terytorialnego i ilości inicjatorów.

Przykładem pewnych trudności przy powoływaniu komisji referendalnych było miasto Łódź w 2010 r. Skala czynności była ogromna przy powoływaniu ok. 400 komisji, a zmiany w ich składach wymagały wydania ok. 70 postanowień dla około 200 członków, których trzeba było odwołać i w to miejsce powołać innych kandydatów, w bardzo krótkim czasie.

Pkt 29 wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej określa, jakie przepisy wykonawcze należy stosować do końca kadencji rad w 2014 r. przy powoływaniu komisji referendalnych. Zawsze należy mieć na uwadze, że jeżeli Kodeks wyborczy nie reguluje danej instytucji prawnej, to się jej nie stosuje. Dotyczy to – jak w początkowej części opracowania zostało przedstawione – braku ograniczeń członkostwa w komisjach ze względu na pokrewieństwo z wójtem lub radnymi. W

pewnym stopniu rozwiązanie to uspokoiło niepewność co do powoływania komisji, z drugiej strony może wzmóc kampanię referendalną w komisjach.

W przepisach prawa nie ma precyzyjnego określenia kto może być mężem zaufania. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej informują, że mężem zaufania nie mogą być osoby wchodzące w skład grupy inicjatywnej, pełnomocnik inicjatora referendum, radni i odwoływany wójt i że nie muszą zamieszkiwać w danej jednostce samorządu terytorialnego. Wyznaczyć ich mogą: inicjator, wójt, a gdy wójt jest zawieszony – osoba pełniąca funkcję organu wykonawczego gminy. Stąd można zgłosić wniosek, aby art. 51 ustawy mógł również określać podmioty nie mogące pełnić funkcji męża zaufania oraz dać możliwość reprezentowania rady gminy przez wyznaczonego przez nią męża zaufania.

Zainteresowania wymaga również temat obwodów głosowania co do których obowiązują tylko wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z października 2012 r. (ZPOW 703-10/12), w których Państwowa Komisja Wyborcza informuje, iż „do końca bieżącej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego referenda lokalne przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych na podstawie przepisów dotychczasowych tj. ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw”. Natomiast przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy w art. 14 ust. 2 oraz pkt 39 wytycznych jasno określają, iż po dokonaniu podziału na obwody przez rady gmin, co zostało wykonane, głosowanie powinno być przeprowadzane na podstawie nowego podziału. Dlatego też wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej powinny ulec uzupełnieniu w pkt. 39 o zapis, że do końca bieżącej kadencji rad, referenda przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych na podstawie Ordynacji wyborczej z 1998 r. w związku z art. 54 ustawy.

W praktyce stosowania przepisów prawa dotyczącego referendum lokalnego, na uwagę zasługują jeszcze dodatkowe zagadnienia związane z:

1. Usankcjonowaniem podmiotu podającego dane do protokołu wyniku referendum wynikającego z art. 55 ust. 2 ustawy, a związane z określeniem ważności referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego. W

praktyce komisarz wyborczy określa dla terytorialnej komisji referendalnej wielkość $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W stosunku do wyboru organu wykonawczego dane te wynikają wprost z odpowiedniego protokołu wyniku wyborów, natomiast w stosunku do rady jednostki samorządu terytorialnego dane te podlegają zliczeniu z zestawień, które są załącznikiem do protokołu wyniku wyboru rady. Ta liczba pojawia się wcześniej w programie informatycznym. Dokumentem będącym dla komisarza wyborczego podstawą do podawania tych wielkości powinny być wytyczne PKW np. w punkcie 46.

2. Określeniem ważności referendum w przypadku odwoływanego wójta, którego wybór był dokonany przez radę. W przepisach ustawy w art. 55 ust. 1 należałoby dopisać, że dotyczy to również takiej sytuacji prawnej.
3. Ustawowym upoważnieniem komisarza wyborczego do sporządzania odpisu protokołu wyniku referendum w formie dokumentu elektronicznego i przekazania go wojewodzie, w art. 63 ust. 5 ustawy.
4. W art. 67 dotyczącym zakończenia działalności organu, wszędzie tam, gdzie przepis mówi o zakończeniu działalności organu wykonawczego, powinno się dodać słowa „i mandat wygasa z mocy prawa”, gdyż w praktyce można spotkać się z sytuacją, gdzie rada gminy ma wolę wygaszenia tych mandatów.
5. Uregulowaniem procedury składania skarg do sądu. Skargi do sądów stają się coraz bardziej popularne. Z przeglądu orzecznictwa przykładowo można je podzielić w zależności od ilości wydanych orzeczeń na:
 - a) związane z wykazami podpisów,
 - b) związane z kampanią referendalną,
 - c) związane z niewywiązywaniem się z obowiązku wynikającego z art. 13 ustawy (informacja o zamierzonym referendum),
 - d) związane z odmową przyjęcia powiadomienia,
 - e) związane z unieważnieniem referendum.
6. Kampania referendalna sprawia organom odwoływanym bardzo wiele problemów. Zadanie to co prawda nie należy do kompetencji komisarza wyborczego, ale tych organów. W obowiązujących przepisach trudno oddzielić ich działania, czy to już

kampania referendalna czy też nie? Dodatkowo w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej można by było umieścić sformułowanie, że przepisy kampanii referendalnej są w sposób kompletny uregulowane w ustawie referendalnej i nie ma podstaw prawnych do stosowania przepisów Kodeksu wyborczego – a takie sytuacje pojawiają się w praktyce.

Ustawa o referendum lokalnym z 2000 r. po 13 latach jej funkcjonowania stała się regulacją niejasną powodującą doktrynalne rozbieżności co do jej wykładni i spowodowała problemy interpretacyjne w praktyce orzeczniczej, a zwłaszcza po wejściu w życie Kodeksu wyborczego. Stąd tak dużo wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej. Nowelizacja obecnie obowiązującej ustawy nie jest w stanie uwzględnić tych wszystkich rozstrzygnięć. Należy więc dążyć do zrozumiałej regulacji prawnej referendum lokalnego dla podmiotów w nim uczestniczących.

W związku z rozszerzeniem katalogu spraw z zakresu referendum w przepisach prawa przedmiotowego, można byłoby poddać pod rozagę możliwość uchwalenia ustawy dotyczącej referendum lokalnego „sensu stricte”, a referendum w sprawie odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji uregulować w sposób odrębny, polegający na:

- 1) Uchwaleniu nowej odrębnej ustawy.
- 2) Dodaniu rozdziału do Kodeksu wyborczego dotyczącego referendum w sprawie odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji.

Trzecią propozycją jest całościowe uregulowanie procedur związanych z referendum lokalnym w jednej ustawie bez odsyłania do przepisów Kodeksu wyborczego, ponieważ źle się stosuje ustawy, których przepisy odsyłają do „odpowiedniego stosowania innych”. Odpowiednie stosowanie przepisów zawartych w innych ustawach zawsze pociąga za sobą trudności interpretacyjne.

Przypisy:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

2. A.K. Piasecki, „Referenda lokalne- wymiar normatywny i empiryczny”, w: *Aspekty prawne i patologiczne*, pod redakcją M. Steca i K. Małysa-Sulińska, str. 144.
3. Dz. U. Nr 110, poz. 473.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96 z późn. zm.).
5. Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.
6. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 września 1996 r. w sprawie wytycznych dla organów wyborczych w zakresie przygotowania i przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji (M. P. Nr 62, poz. 572).
7. Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

8.

Kadencja	Referenda	Skuteczne
1990-1994	48	3
1994-1998	103	9
1998-2002	195	25
Suma:	346	37

9. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

11.

Kadencja	Referenda	Skuteczne
2002-2006	92	12
2006-2010	81	14
2010-2014 (2010-kwiecień 2013)	95	14
Suma:	268	40

12. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (M. P. poz. 353).

13. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jednolity z 2003 r. Dz. U. 159, poz.1547 z późn. zm.).
15. Wyjaśnienia PKW z 19 kwietnia 2012 r. (ZPOW 871-10/12)
16. K. Bednarzewski, „Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum”, w: *Aspekty prawne i patologiczne*, pod redakcją M. Steca i K. Małysa-Sulińska, str. 174.
17. Orzecznictwo: OSK/1117/04, II SA/Kr 37 /04, III SA/Kr 224/06, II OSK/1554/08, III SA/Gd 391/12, II OSK 2178/12.
18. Stanowisko A. Kisielewicz, w: „Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz.” Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz:
„Podpisu na karcie poparcia inicjatywy referendum „nie można utożsamiać wyłącznie z podpisem rozumianym sensu stricto jako własnoręcznie napisane nazwisko i ewentualnie imiona podpisującego” lecz trzeba go łączyć z podaniem wymaganych ustawą danych osobowych” (str. 89-90). „W konsekwencji termin do zebrania podpisów musi być rozumiany jako termin do zebrania podpisów wraz z danymi identyfikacyjnymi osoby składającej podpis” (str. 94).
19. Orzecznictwo: II OSK/1044/06, II SA/Sz446/08, III SA/Kr 101/09, II SA/OP 259/12, III OSK/281/12, SA/Go 44/13.

Anna Lubaczewska

Dyrektor Delegatury

Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie

**WSPÓLDZIAŁANIE DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO
Z URZĘDNIKAMI WYBORCZYMI
NA PRZYKŁADZIE DELEGATURY W WARSZAWIE**

Współdziałanie to słowo jest bardzo pięknie opisane w języku polskim: współdziałanie, czyli działanie we wspólnym kierunku, we wspólnej sprawie inaczej: działać, pracować wspólnie z kimś, przyczyniać się do czegoś razem z innymi, wspólnie z kimś brać udział w jakiejś akcji.

Według Słownika synonimów i antonimów dla rzeczownika współdziałanie synonimami są: kooperacja, współpraca, spółnictwo, współludział; natomiast antonimy to: brak współpracy czy przeszkadzanie sobie.

W pojęciu każdej społeczności mieści się wspólność pewnych interesów i w związku z tym także współdziałanie celem ich realizowania lub ochrony. Gdy trzeba spełnić jakiś czyn zbiorowy, współdziałają wszyscy.

Niewątpliwie przeprowadzenie wyborów to akcja wymagająca współdziałania jak największej liczby podmiotów realizujących zadania o charakterze publicznym. Współdziałanie organów administracji państwowej i samorządowej, partii politycznych oraz innych organizacji, mediów, a także szeroki udział obywateli stanowią niezbędną podstawę sprawnego przeprowadzenia wyborów. Niejednokrotnie można jednak odnieść wrażenie, że wybory to sprawa niewielkiej grupy osób, szczególnie aparatu wyborczego, a nie kwestia ogólna, publiczna. Brak spójności przepisów oraz całościowego spojrzenia na różne aspekty prawa wyborczego wpływa na sposób realizacji zadań wyborczych.

Celem wystąpienia jest omówienie jednego z aspektów tej szerokiej akcji jaką są wybory, a mianowicie współdziałania delegatur Krajowego Biura Wyborczego z urzędnikami wyborczymi na przykładzie delegatury w Warszawie.

Obecnie podstawę prawną instytucji urzędnika wyborczego (pełnomocnika do spraw wyborów) stanowi art. 181 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

W przepisie tym wskazano, iż obsługę administracyjną właściwej terytorialnej komisji wyborczej oraz wykonywanie zadań wyborczych odpowiednio na obszarze województwa, powiatu lub gminy zapewnia marszałek województwa, starosta lub wójt, jako zadanie zlecone. W tym celu marszałek województwa, starosta lub wójt może ustanowić pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego. Zasady współdziałania urzędnika wyborczego z Krajowym Biurem Wyborczym określa porozumienie zawarte odpowiednio pomiędzy marszałkiem, starostą lub wójtem a Szefem Krajowego Biura Wyborczego lub upoważnioną przez niego osobą.

Przepis art. 181 znajduje się w dziale II – Organy wyborcze, w rozdziale 6 – terytorialna komisja wyborcza.

Treść art. 181 oraz miejsce jego publikacji wydaje się sugerować, że najważniejszym zadaniem organów samorządowych jest obsługa administracyjna właściwej terytorialnej komisji wyborczej a w dalszej kolejności wykonywanie innych zadań wyborczych jako zadań zleconych właściwym j.s.t.

Realizację tych zadań zapewniają, a więc także za nie odpowiadają - wójt, starosta lub marszałek województwa, którzy mogą powołać swojego pełnomocnika do spraw wyborów tzw. urzędnika wyborczego. Ustawodawca pozostawił organom wykonawczym samorządu wybór co do ustanowienia urzędnika wyborczego. Zasady współpracy określone zostały w Porozumieniu, które zawiera z upoważnienia Szefa Krajowego Biura Wyborczego dyrektor właściwej terytorialnie delegatury z odpowiednim organem samorządu.

Instytucja urzędnika wyborczego funkcjonuje w prawie wyborczym od 1998 r. (art. 23 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw) a więc już od 15 lat. Urzędnicy wyborczy są zapewne powołani w większości jednostek samorządu w kraju.

Delegatura w Warszawie swoim zasięgiem obejmuje:

- **57 gmin**, w tym 1 miasto na prawach powiatu (m. st. Warszawa) z 18 dzielnicami (jednostki pomocnicze);

- 8 powiatów,

oraz wykonuje zadania o charakterze ogólnowojejewódzkim.

Specyficzne dla delegatury warszawskiej jest ustanowienie oprócz urzędnika wyborczego w m. st. Warszawa jego zastępców w 18 dzielnicach m. st. Warszawy. Należy w tym miejscu dodać, iż rady dzielnic są wybierane w wyborach powszechnych, przeprowadzanych łącznie z wyborami do pozostałych organów samorządu terytorialnego. W Warszawie organizuje się więc wybory do Rady m. st. Warszawy, rad dzielnic i wybory prezydenta miasta. Na terenie Warszawy funkcjonuje ponad 800 stałych obwodów głosowania i blisko 60 obwodów odrębnych. Powołanie zastępców urzędnika wyborczego w poszczególnych dzielnicach niewątpliwie wpływa na organizację i przygotowanie wyborów.

Delegatura warszawska ma od dawna zawarte Porozumienia określające zasady współpracy ze wszystkimi jednostkami samorządu, ze swojej właściwości. Wójtowie, starostowie i marszałek województwa mazowieckiego wskazali także osoby do pełnienia funkcji urzędników wyborczych w swoich jednostkach.

Można stwierdzić, że dopełniono wszelkich formalności, i że wszyscy powinni być zadowoleni a współpraca w zakresie wykonania zadań wyborczych nie powinna przysparzać większych trudności ale czy tak faktycznie jest ?

Ponad 15- letnie funkcjonowanie w procedurach wyborczych instytucji urzędnika wyborczego skłania do analiz i refleksji. Warto zastanowić się jakie czynniki wpływają na współpracę a w efekcie mogą przesądzać o dobrej współpracy w jednych jednostkach i o jej braku w innych ?

Za najważniejszy czynnik uznałabym tzw. „czynnik ludzki”, a więc przede wszystkim właściwy dobór osób do pełnienia funkcji urzędnika wyborczego w poszczególnych jednostkach. Wskazanie, właściwej z punktu widzenia organów wyborczych, osoby na urzędnika może nastąpić tylko w takich gminach (powiatach, województwach), w których ich „szefowie” „czują wybory”, rozumieją po prostu, że wybory to ogromne przedsięwzięcie, wymagające zaangażowania, czasu i pracy nie tylko jednej osoby ale wielu pracowników urzędu.

Urzędnik wyborczy to przede wszystkim koordynator określonych ustawowo zadań i organizator pracy poszczególnych służb i osób. Powinna to być osoba decyzyjna w danym urzędzie, najlepiej z praktycznym doświadczeniem zdobytym przy organizacji wcześniejszych wyborów. Najlepszy na funkcję urzędnika wyborczego wydaje się sekretarz gminy, bo odpowiada za pracę poszczególnych wydziałów urzędu, może również podejmować decyzje dotyczące organizacji pracy i funkcjonowania urzędu. Jest to niestety, także osoba mocno obciążona licznymi innymi zadaniami samorządowymi. Ale niewątpliwie sekretarz bądź zastępca wójta to nie tylko odpowiedni wybór ale także wybór odpowiedzialny.

Czasami można bowiem mieć wrażenie, że niektórzy wójtowie bądź starostowie czy marszałek wyznaczając pracownika na urzędnika wyborczego jakby zapominali, że osoba ta jest ich pełnomocnikiem! a odpowiedzialność za wykonanie zadań spoczywa na właściwym organie samorządu. Gdyby zrozumienie w tym zakresie było większe, to nie mielibyśmy na co dzień do czynienia z pracownikami, którzy nigdy nie powinni zostać wyznaczeni do takiej funkcji oraz z wójtami, którzy nie mają czasu dla wyznaczonego przez siebie pełnomocnika. Każdy z nas, pracowników aparatu wyborczego, ma w swoim zasięgu terytorialnym „taką gminę”, z którą źle się współpracuje.

Kolejna kwestia związana z funkcjonowaniem urzędników wyborczych, nie mniej istotna, to zmiany na tym stanowisku, związane np. z przejściem na emeryturę, z długą chorobą czy śmiercią. Dodatkowo po każdych wyborach, szczególnie samorządowych, odchodzą z pracy osoby z doświadczeniem, a na ich miejsce przychodzą „nowi”. Jeżeli wykazują zaangażowanie, chęć współpracy i poznawania procedur wyborczych to i tak jest to obiecujący początek dalszej, wspólnej pracy. Jeżeli natomiast, zarówno nowo wybrany wójt (starosta, marszałek) jak i wskazana przez niego osoba, prezentują odmienne wyobrażenia na temat współdziałania z delegaturą, to ciężka przed nami droga.

W delegaturze warszawskiej każdorazowo po uzyskaniu wiadomości o konieczności dokonania zmiany urzędnika wyborczego, informuje się wójta (starostę, marszałka) by przed wskazaniem nowej osoby miał na uwadze zakres zadań oraz możliwości ich wykonania.

Statystyka dot. urzędników wyborczych w delegaturze warszawskiej przedstawia się następująco:

- 21 osób pełni funkcję urzędnika wyborczego od momentu podpisania Porozumienia;
- 34 osoby są sekretarzami miasta lub gminy;
- 2 osoby pełnią funkcję zastępców wójta;
- 6 osób jest pracownikami Biura Rady Gminy.

Jeżeli chodzi o m. st. Warszawa to na poziomie miasta funkcję urzędnika dwukrotnie pełnili Zastępcy Prezydenta m. st. Warszawy obecnie urzędnikiem jest Zastępca Dyrektora Gabinetu Prezydenta miasta, natomiast na 18 dzielnic w 6 zastępcy urzędnika pełnią te funkcję od początku.

W powiatach (we właściwości jest ich 8) zmiany następowały zdecydowanie częściej, tylko w 1 powiecie funkcję urzędnika pełni od początku ta sama osoba. Zdecydowana większość urzędników wyborczych to sekretarze powiatu. Podobne zmiany dotyczą poziomu województwa, obecny urzędnik pełni swoją funkcję od 2006 r. i pracuje jako zastępca Dyrektora Kancelarii Marszałka Województwa.

Ilość zmian na stanowiskach urzędników wyborczych w dużym stopniu wpływa na jakość współpracy z konkretnymi jednostkami podczas wyborów. Wymaga to od delegatury zwiększonej pracy, dodatkowych wyjaśnień, szkoleń i spotkań a i tak pozostaje obawa i niepewność, co do sposobu wykonania poszczególnych zadań wyborczych. Nowo powołani urzędnicy muszą „przepracować” co najmniej jedne wybory, żeby mogli w pełni zrozumieć procedury wyborcze.

Jakość współpracy zależy także, od stopnia zrozumienia zakresu zadań wyborczych, zarówno zleconych gminom i innym j.s.t. ustawami wyborczymi, jak i zadań własnych. Jasne określenie tych zadań, a następnie sposobów ich realizacji, w tym udostępnionych materiałów, programów informatycznych, to podstawa prawidłowego ich wykonania przez organy samorządowe.

Wydaje się, że treść Porozumienia nie przedstawia faktycznego zakresu współpracy. Nowi wójtowie, a także urzędnicy wyborczy są w większości całkowicie nieświadomi jakie zadania stają przed nimi, z czym będą musieli się zmierzyć. Dlatego za konieczne uważam by do każdego wyborów KBW ustalało wykaz zadań dla

poszczególnych jednostek, z podaniem ich zakresu jak i terminów wykonania. Należałoby również określić wysokość środków finansowych, planowanych a następnie przyznanych w formie dotacji.

Organizacja wyborów wymaga zaangażowania wielu pracowników urzędu. Zadania realizują m. in. pracownicy biura rady, ewidencji ludności, księgowości, informatyki, biura gospodarczego czy organizacyjnego, zamówień publicznych, kancelarii, archiwum zakładowego. Im bliżej dnia głosowania tym liczba pracujących na rzecz wyborów powinna być coraz większa.

Liczba zadań wykonywanych przez jednostki samorządu a szczególnie przez gminy jest po prostu ogromna , to m. in.: obsługa terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, powołanie komisji obwodowych, szkolenia, rejestracja kandydatów, druk kart i obwieszczeń, dystrybucja, sprzęt informatyczny, lokale i ich wyposażenie oraz przystosowanie dla osób niepełnosprawnych, transport, miejsca na plakatowanie obwieszczeń i informacji wyborczych, pełnomocnictwa do głosowania, spisy wyborców, zaświadczenia, głosowanie korespondencyjne.

Oczywiście nie wymieniłam wszystkich czynności, a także nie rozpisałam ich na poszczególne etapy, a i tak otrzymaliśmy bardzo obszerny katalog. Stworzenie takiego wykazu zadań jest moim zdaniem konieczne by w racjonalny sposób zorganizować ich wykonywanie. Bo „akcja – wybory” to przede wszystkim czas, ludzie i środki finansowe.

Od lat samorządy sygnalizują, że kwoty dotacji są niewystarczające a procedury utrudniają wykonanie zadań. Mam na uwadze zarówno ustawę o zamówieniach publicznych jak i kwestie rozliczania diet dla członków komisji (PIT-y), oraz zawierania umów – zleceń. Często samorządy są zmuszone wydatkować także własne środki a podlegają przecież kontroli RIO, audytowi wewnętrznemu. Zgłaszane są ponadto problemy dotyczące zakresu obowiązków poszczególnych pracowników w odniesieniu do czynności ujętych w umowach-zleceniach zawieranych z tymi pracownikami przy wyborach.

Należy z przykrością także stwierdzić, że kwestia gratyfikacji dla urzędników wyborczych jest do tej pory nieuregulowana, a mówimy przecież o instytucji

funkcjonującej w prawie wyborczym od 15 lat. O ile jeszcze w okresie wyborów powszechnych ukształtowała się praktyka zawierania z urzędnikami umów-zleceń, to między wyborami nie ma takich możliwości.

Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w swoich budżetach nie dysponują większymi środkami na bieżącą współpracę. Zorganizowanie i przeprowadzenie narady wymaga zaangażowania środków np. na wynajem sali.

W ciągu minionych lat w różny sposób ukształtowała się współpraca z jednostkami samorządu. Mam tu na uwadze zarówno charakter tej współpracy jak i jej zakres podmiotowy.

Organy wyborcze i delegatury KBW przede wszystkim pomagają samorządom, a więc wyjaśniają, szkolą, opracowują projekty materiałów wyborczych (np. uchwał, obwieszczeń, informacji). Zdarza się jednak, że w ramach pomocy po prostu wykonuje się powierzone tym jednostkom czy organom zadania. Niestety tak daleko idąca pomoc może prowadzić do uchylania się od bezpośredniej odpowiedzialności i decyzyjności. Moim zdaniem powinniśmy współdziałać z samorządem, z wyraźnym rozdzieleniem kto za co odpowiada. Coraz częściej delegatury, z uwagi na wzrost zadań własnych, nie będą w stanie służyć pomocą w tak szerokim zakresie jak dotychczas.

Współpraca z jednostkami samorządu to nie tylko narady i szkolenia urzędników wyborczych. Niewątpliwie wykonują oni znaczną część zadań wyborczych, część samodzielnie, inne tylko nadzorują. Jednak coraz bardziej rozbudowane procedury wymagają zaangażowania znacznie większej liczby osób. Typ urzędnika wyborczego „Zosia - samosia” nie jest już gwarantem prawidłowej i terminowej realizacji zadań wyborczych.

Duża liczba i różnorodność zadań, za wykonanie których odpowiadają samorządy, powoduje konieczność spotkań z pracownikami różnych komórek organizacyjnych urzędów. Przekazanie wszystkich informacji tylko urzędnikowi wyborczemu staje się bowiem dalece niewystarczające.

Oddzielne spotkania robocze powinny być organizowane np. z pracownikami działów ewidencji ludności oraz z informatykami. Celowe wydają się również bezpośrednie kontakty ze skarbnikami i służbami finansowymi (rozliczenie dotacji) oraz z osobami odpowiedzialnymi za obsługę komisji terytorialnych i za przygotowanie do głosowania lokali wyborczych. Osoby wskazywane do komisji obwodowych przez wójtów powinny być także objęte szkoleniami (najlepiej jeszcze przed zarządzeniem wyborów).

Zmiana przepisów wyborczych w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (wskazanie komisarza wyborczego jako właściwego w tym zakresie organu) oraz podział większości jednostek samorządu na okręgi jednomandatowe to także powód do ściślejszej współpracy z samorządami, przede wszystkim z osobami obsługującymi działalność rad gmin.

Delegatura warszawska oprócz okresowych narad z urzędnikami wyborczymi organizuje także, co najmniej raz w roku, szkolenia pracowników działów ewidencji ludności gmin (rejestr wyborców w delegaturze warszawskiej obejmuje blisko 50 tys. wpisów), dodatkowe spotkanie organizuje się po zarządzeniu wyborów (spis, zaświadczenia, głosowanie korespondencyjne, pełnomocnictwa). Oddzielne narady, o podobnej tematyce organizowane są dla m. st. Warszawy i pracowników 18 urzędów dzielnic.

Dla potrzeb konkretnych akcji wyborczych opracowujemy w delegaturze projekty i wzory uchwał, obwieszczeń i innych materiałów wyborczych. Dla łatwiejszych kontaktów drogą elektroniczną ustalono dla poszczególnych jednostek, jednolity schemat adresów mailowych dla skrzynek wyborczych tj.: nazwa jednostki i nazwisko urzędnika wyborczego. Wszystkie informacje i materiały wyborcze są przesyłane na takie konta. Przed wyborami prosimy również o wskazanie osób zastępujących urzędników wyborczych podczas ich nieobecności a także osób odbierających pocztę elektroniczną.

Dobry urzędnik wyborczy, doświadczony i odpowiedzialny to niewątpliwa pomoc i korzyść dla delegatur KBW. Takim osobom nie trzeba przypominać o wszystkich terminach i zadaniach kalendarza wyborczego, wyjaśniać przepisów i procedur, a

także konieczności powołania w urzędach zespołu pracowników do spraw wyborczych. Taki urzędnik nie tylko właściwie zorganizuje pracę komisji wyborczych ale przede wszystkim przeszkoli członków komisji odciążając tym samym pracowników delegatury. Współpraca z taką osobą ma po prostu zupełnie inny wymiar.

Bez zaangażowanego, doświadczonego urzędnika wyborczego, dobrego organizatora oraz odpowiedzialnego wójta przeprowadzenie wyborów będzie wiązało się z coraz większym stresem i zdenerwowaniem. Przybywa bowiem zadań wyborczych rosna także, oczekiwania podmiotów uczestniczących w wyborach co do zakresu udzielanych informacji i świadczonej pomocy. Dlatego najwyższy czas spojrzeć na samorządy jak na partnerów, współodpowiedzialnych za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów, a więc ściśle określić zadania, dofinansować ich wykonanie, wyposażyć w sprzęt, udostępnić potrzebne programy informatyczne itp.

Uwagi końcowe:

Współdziałanie z organami samorządu terytorialnego, a szczególnie z przedstawicielami gmin powinno mieć charakter stały, permanentny, a nie tylko okresowy, akcyjny. Mimo deklarowanej przez urzędników wyborczych potrzeby zwiększenia liczby spotkań i narad to ze strony organów samorządowych nie widać już takiego entuzjazmu i zaangażowania w stałą współpracę. Można zrozumieć taki punkt widzenia. Udział w naradzie pracownika lub kilku to dojazdy, a więc delegacje i zaangażowanie własnych środków finansowych. Nieobecność pracownika uczestniczącego w naradzie wpływa, także na organizację pracy urzędu i wykonywanie zadań własnych.

Wydaje się, że dotychczasowa formuła współpracy wyczerpała się i konieczna jest zmiana regulacji w tym zakresie. Przede wszystkim należy jasno i precyzyjnie określić zakres zadań zleconych poszczególnym j. s. t., a także ich zadań własnych.

Krajowe Biuro Wyborcze powinno mieć zapewniony realny wpływ na dobór osób pełniących funkcje urzędników wyborczych.

Pilnego rozwiązania wymaga dotychczasowy brak regulacji dot. wynagradzania, urzędników wyborczych jak i innych osób wykonujących zadania wyborcze w urzędach.

Środki finansowe dla gmin (*i innych j.s.t.*), a także Delegatur KBW nie mogą być dostępne dopiero po zarządzaniu wyborów, bowiem jeżeli myślimy o stałej współpracy, to wymaga ona stałych nakładów.