

PRZEGLĄD WYBORCZY

*

Biuletyn informacyjny

5-6/2002



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

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

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

Skład komputerowy - Marcin Lisiak

Oddano do druku – 30 sierpnia 2002 r.

Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” przez środki masowego przekazu, Krajowe Biuro Wyborcze będzie wdzięczne za każdorazowe wskazanie źródła informacji.

Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie

www.pkw.gov.pl

| SPIS TREŚCI | Str. |
|--|-------------|
| * Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej | 5 |
| * Działania w zakresie badania sprawozdań finansowych partii politycznych oraz sprawozdań komitetów wyborczych | 5 |
| * Wytoczne i wyjaśnienia w sprawach wyborów samorządowych | 7 |
| * Narada z komisarzami wyborczymi | 15 |
| * Z prac Krajowego Biura Wyborczego | 25 |

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła 5 posiedzeń w dniach 6 i 20 maja oraz 3, 17 i 24 czerwca 2002 r. Zgodnie z ustawową właściwością Komisja kontynuowała prace wynikające z Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o partiach politycznych w zakresie kontroli gospodarki finansowej komitetów wyborczych i partii politycznych. Podejmowała także działania związane z przygotowaniem do wyborów organów samorządu terytorialnego.

- * Zgodnie z art. 38 ustawy o partiach politycznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 604 ze zmianami) każda partia polityczna w terminie do 31 marca każdego roku, ma obowiązek złożenia Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków jej Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Przy tym w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy sprawozdanie bada i sporządza o nim opinię i raport biegły rewident. W ciągu 14 dni od złożenia Państwowa Komisja Wyborcza podaje sprawozdania do publicznej wiadomości ogłaszając je wraz z opiniami i raportem w Monitorze Polskim. O obowiązku złożenia sprawozdań Państwowa Komisja Wyborcza systematycznie przypominała partiom politycznym, podejmowała w tych sprawach interwencje u organów partii, wyjaśniała kwestie budzące wątpliwości. Spośród 87 partii politycznych zobowiązanych do złożenia sprawozdań, złożyło sprawozdania 51 partii. Mimo wielokrotnych monitów od 36 partii Państwowa Komisja Wyborcza nie otrzymała sprawozdań. Komunikaty Państwowej Komisji Wyborczej o sprawozdaniach oraz treść sprawozdań wraz z opiniami i raportami biegłych rewidentów są ogłoszone w Monitorze Polskim Nr 29, poz. 462 i 463 z dnia 11 lipca 2002 r. Państwowa Komisja Wyborcza podjęła jednocześnie prace nad badaniem sprawozdań w zakresie ich zgodności z przepisami prawa, stosownie do art. 38a ustawy.
- * Wobec zakończenia przez Sąd Najwyższy procedury rozpatrywania skarg komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu i Senatu w 2001 r. wniesionych, w trybie art. 123 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, w związku z odrzuceniem przez Państwową Komisję Wyborczą ich sprawozdań wyborczych - Państwowa Komisja Wyborcza zgodnie z art. 124 Ordynacji wyborczej podała do publicznej wiadomości "Komunikat o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach". W "Komunikacie" ogłoszonym w Monitorze Polskim Nr 29, poz. 464 z dnia 11 lipca 2002 r., Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że na ogólną liczbę 93 sprawozdań wyborczych bez zastrzeżeń przyjęła sprawozdania 35 komitetów wyborczych, sprawozdania 39 komitetów przyjęła ze wskazaniem na stwierdzone w nich uchybienia, a sprawozdania 19 komitetów wyborczych odrzuciła. Pełnomocnicy 13 komitetów, których sprawozdania zostały odrzucone, wnieśli do Sądu Najwyższego skargi na rozstrzygnięcia

Sądu Najwyższego skargi na rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej. Wszystkie skargi Sąd Najwyższy oddalił. Państwowa Komisja Wyborcza dokonała jednocześnie, stosownie do art. 128 Ordynacji wyborczej, wyliczenia dotacji podmiotowej przysługującej uprawnionym podmiotom wyborczym, przekazując o tym informację zainteresowanym i Ministrowi Finansów. Informacja jest także dostępna na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl.

Wyliczenie dotacji podmiotowej przysługującej partiom politycznym i komitetom wyborczym wyborców uczestniczącym w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w dniu 23 września 2001r. (przyjęte przez Państwową Komisję Wyborczą na posiedzeniu w dniu 20 maja 2002 r.).

| Komitety wyborcze, partie polityczne | | Liczba mandatów do Sejmu i do Senatu | Wydatki poniesione na kampanię wyborczą, w zł | Kwota pomniejszenia dotacji komitetom, których sprawozdania zostały odrzucone, w zł ¹⁾ | % pomniejszenia | Przysługująca dotacja podmiotowa, w zł ²⁾ |
|--------------------------------------|---|--------------------------------------|---|---|-----------------|--|
| Partie polityczne | Samoobrona RP | 55 | 534.957,05 ³⁾ | 350.328,00 | 65 | 184.629,05 |
| | "Prawo i Sprawiedliwość" | 44 | 4.820.840,00 ³⁾ | - | - | 4.820.840,00 |
| | Polskie Stronnictwo Ludowe | 46 | 9.369.290,28 ³⁾ | 3.852.656,40 | 75 | 1.284.218,80 |
| | Liga Polskich Rodzin | 40 | 514.841,25 | 386.130,94 | 75 | 128.710,31 |
| Koalicja | Koalicja SLD-UP, w tym: ⁴⁾ | 291 | 26.995.002,15 | - | - | 26.995.002,15 |
| | Sojusz Lewicy Demokratycznej | - | - | - | - | 21.056.101,56 |
| | Unia Pracy | - | - | - | - | 2.969.450,22 |
| | Krajowa Partia Emerytów i Rencistów | - | - | - | - | 1.889.650,14 |
| | Stronnictwo Demokratyczne | - | - | - | - | 539.900,04 |
| | Partia Ludowo Demokratyczna | - | - | - | - | 539.900,04 |
| Komitety wyborcze wyborców | KWW Platforma Obywatelska | 65 | 16.319.017,53 | - | - | 7.258.628,00 |
| | KWW "Mniejszość Niemiecka" | 2 | 486.548,30 | - | - | 223.342,40 |
| | KWW Blok Senat 2001 | 15 | 3.238.983,21 | - | - | 1.675.068,00 |
| | KWW Henryka Stokłosa | 1 | 101.161,52 | - | - | 101.161,52 |
| | KW Wyborców i Sympatyków Lecha Kaczyńskiego | 1 | 155.231,24 | - | - | 111.671,20 |
| Razem | 560 | 62.535.872,53⁵⁾ | | - | - | 42.783.271,43 |

¹⁾ Dotacja podmiotowa została pomniejszona na podstawie art. 126 ust. 1 i 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP.

²⁾ Na podstawie art. 15 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw... (Dz. U. Nr 154, poz. 1802) dotacja podmiotowa przysługująca partii politycznej lub komitetowi wyborczemu wyborców jest wypłacana w 2002 r. w wysokości 50% ustalonej kwoty. Pozostałe 50% należnej kwoty zostanie wypłacone w pierwszym półroczu 2003 r.

³⁾ Wydatki na kampanię wyborczą, ustalone w wyniku rozpatrzenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań wyborczych, w kwocie niższej od wykazanej w sprawozdaniu wyborczym (ogłoszonym jako załącznik Komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 stycznia 2002 r. - M.P. Nr 4, poz. 77).

⁴⁾ Podział dotacji pomiędzy partie wchodzące w skład koalicji wyborczej został dokonany w proporcjach określonych w umowie z dnia 6 lipca 2001 r. o utworzeniu Koalicji Wyborczej SLD-UP.

⁵⁾ Zgodnie z art. 128 ust. 2 Ordynacji wyborczej dotacja podmiotowa przysługująca za 1 mandat wynosi:
62.535.872,53 : 560 = 111.671,20 zł

Przysługująca dotacja za wszystkie mandaty nie może przekroczyć kwoty wydatków poniesionych w związku z kampanią wyborczą.

- * Państwowa Komisja Wyborcza wykonując zadania przewidziane w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, uchwałą z dnia 17 czerwca 2002 r. udzieliła wytycznych komisarzom wyborczym oraz wyjaśnień organom samorządu terytorialnego dotyczących podziału gmin, powiatów i województw na okręgi wyborcze.

**Wytyczne i wyjaśnienia
w sprawach dotyczących podziału gmin, powiatów i województw
na okręgi wyborcze**

1. Komisarz wyborczy, który w trybie nadzoru - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zmianami), zwanej dalej Ordynacją wyborczą - stwierdzi, że uchwała rady (sejmiku) w sprawie podziału na okręgi wyborcze została podjęta z naruszeniem prawa niezwłocznie wydaje postanowienie wskazujące istotę naruszenia prawa, i wzywa radę do podjęcia nowej uchwały zgodnej z prawem w ustawowym terminie - najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji, czyli do 10 lipca 2002 r.

W przypadku niedotrzymania przez radę ustawowego terminu na zmianę uchwały, lub jeżeli ze względu na upływ czasu podjęcie przez radę nowej uchwały w terminie do 10 lipca 2002 r. jest niemożliwe, komisarz wyborczy wyznacza termin późniejszy informując, iż w wypadku jego niedotrzymania wystąpi do wojewody o zastępcze dokonanie podziału na okręgi wyborcze w trybie art. 203a Ordynacji wyborczej.

Postanowienie stwierdzające podjęcie uchwały z naruszeniem prawa i wzywające radę do podjęcia uchwały zgodnej z prawem komisarz wyborczy przesyła do wiadomości wojewodzie.

Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu komisarz wyborczy występuje do wojewody o zastępcze wykonanie zadania na podstawie art. 203a ust. 3 Ordynacji wyborczej przez wydanie zarządzenia w sprawie podziału na okręgi wyborcze.

2. Komisarz wyborczy, który na podstawie art. 93 ust. 1, art. 137 ust. 1 lub w związku z art. 164 ust. 2 Ordynacji wyborczej, po rozpoznaniu sprawy w wyniku wniesionej skargi odpowiednio przez wyborców lub radę gminy albo radę powiatu, stwierdzi, że uchwała rady (sejmiku) w sprawie podziału na okręgi wyborcze narusza przepisy Ordynacji wyborczej wydaje postanowienie w sprawie uchylenia uchwały, wskazując na istotę naruszenia prawa i wzywa radę (sejmik) do podjęcia uchwały zgodnej z prawem w ustawowym terminie 3 miesięcy przed upływem kadencji. Jednocześnie komisarz wyborczy informuje radę (sejmik) o prawie wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej. Kopię postanowienia przekazuje się wyborcom, którzy wnieśli skargę, właściwej radzie i wojewodzie.

W wypadku niedotrzymania ustawowego terminu na podjęcie uchwały zgodnej z prawem albo w wypadku, gdy ze względu na upływ czasu podjęcie tej uchwały w terminie do 10 lipca 2002 r. jest niemożliwe, komisarz wyborczy wyznacza termin na podjęcie uchwały zgodnej z prawem z zagrożeniem, że niedotrzymanie tego terminu spowoduje działania zmierzające do wykonania tego zadania przez wojewodę w trybie art. 203a ust. 2 lub 3 Ordynacji wyborczej.

3. Po wejściu w życie ustawy z dnia 22 maja 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, która w art. 82 pkt 7 i 8 przewiduje skreślenie art. 91 i nowelizację art. 92 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zacząną obowiązywać przepisy stanowiące, że podział gminy na okręgi wyborcze dokonywany jest według jednolitej normy przedstawicielstwa ustalonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do rady gminy, z uwzględnieniem art. 89 i nowych zasad określonych w art. 92 ust. 2 pkt 1 i 2 Ordynacji wyborczej. W myśl tych zasad ustalanie liczby radnych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych następuje przez podzielenie liczby mieszkańców w okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa w gminie z zastosowaniem zaokrągleń liczby mandatów w górę do całkowitej liczby mandatów, jeżeli ułamek liczby mandatów w okręgu jest równy lub większy niż $1/2$ mandatu i odrzuceniem ułamka mandatu mniejszego niż $1/2$.

Jeżeli w wyniku tego postępowania wstępnie ustalona liczba mandatów w okręgach w sumie jest większa od liczby radnych wybieranych do rady gminy, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach, w których norma przedstawicielstwa (okręgowa) jest najmniejsza. Gdy suma wstępnie ustalonej liczby mandatów w okręgach jest mniejsza od liczby radnych wybieranych do rady gminy, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa (okręgowa) jest największa. Oznacza to, że dla korekty i dostosowania wstępnie obliczonej liczby mandatów w okręgach (po zastosowaniu zaokrągleń ułamków mandatów) do liczby radnych wybieranych do danej rady należy pomocniczo obliczyć okręgowe normy przedstawicielstwa, dzieląc liczbę mieszkańców w każdym okręgu wyborczym przez wstępnie obliczoną liczbę mandatów po zaokrągleniach i według tak obliczonej wielkości tych norm odpowiednio zmniejszyć lub zwiększyć liczbę mandatów w tych okręgach, które mają najmniejszą lub największą okręgową normę przedstawicielstwa.

Na podstawie art. 136 ust. 1 i art. 164 ust. 2 Ordynacji wyborczej przedstawiony wyżej sposób zaokrąglania do pełnego mandatu liczby mandatów w okręgach wyborczych oraz dostosowania liczby mandatów do ustalonej liczby radnych wybieranych do danej rady, z

uwzględnieniem okręgowych norm przedstawicielstwa, jest obowiązujący przy tworzeniu okręgów wyborczych dla wyboru rad powiatów i sejmików województw.

Po wejściu w życie omawianych przepisów tracą aktualność wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z 1998 r. w sprawie sposobu ustalania liczby radnych w okręgach wyborczych do rad gmin w sytuacji, gdy na skutek zaokrąglenia ułamków liczby mandatów zaistniała konieczność odjęcia mandatów nadwyżkowych lub dodania mandatów brakujących.

Ustalenie liczby mandatów w okręgach, przy zastosowaniu innej metody odejmowania mandatów nadwyżkowych lub dodawania mandatów brakujących, niż ustalonej nowymi przepisami, dokonane przed wejściem w życie omawianych przepisów zawartych w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, nie powoduje obowiązku zmiany uchwały, jeśli podział na okręgi nie narusza zasad określonych w przepisach obowiązujących w dniu podjęcia uchwały.

4. W związku z wątpliwościami, dotyczącymi art. 89 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 137 ust. 1 Ordynacji wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia, co następuje:
 - a) z art. 89 ust. 2 zdanie drugie, w związku z art. 91 Ordynacji wyborczej nie wynika zakaz łączenia sołectw w celu utworzenia okręgu jednomandatowego w gminie liczącej do 20.000 mieszkańców, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa;
 - b) pięciodniowy termin na wniesienie przez co najmniej 15 wyborców skargi na uchwałę rady powiatu w sprawie podziału na okręgi wyborcze, określony w art. 137 ust. 1 Ordynacji wyborczej, należy liczyć od dnia podania uchwały do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (zgodnie z art. 136 ust. 2).
5. W związku z art. 93 ust. 2 Ordynacji wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia, że dla skutecznego wniesienia przez radę gminy odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej od postanowienia komisarza wyborczego, o którym mowa w art. 93 ust. 2 Ordynacji wyborczej, niezbędna jest uchwała rady gminy w sprawie wniesienia takiego odwołania ze wskazaniem, kto jest upoważniony do działania w imieniu rady w tej sprawie.

Powyższe wyjaśnienie stosuje się odpowiednio do sytuacji, o której mowa w art. 137 ust. 2 i art. 164 ust. 2 Ordynacji wyborczej.

* * *

- * Państwowa Komisja Wyborcza udzielała także wyjaśnień na liczne pytania dotyczące tworzenia okręgów wyborczych i obwodów głosowania.

- W sprawach ustalania okręgów wyborczych w gminach, Państwowa Komisja Wyborcza przypomniała i wskazała, iż podział na okręgi wyborcze musi być dokonywany zgodnie z wymogami art. 89 – 91 Ordynacji wyborczej.
 - Zgodnie zatem z art. 89 ust. 2 zasadą jest, że okręgi wyborcze na terenach wiejskich stanowią sołectwa. Dopuszczalne odstępstwa od tej zasady wynikają z konieczności przestrzegania liczby radnych wybieranych w okręgu oraz przestrzegania normy przedstawicielstwa. Przestrzeganie normy przedstawicielstwa to przede wszystkim łączenie sołectwa, któremu przypada liczba mandatów mniejsza od 0,5, z innym sołectwem lub sołectwami. Natomiast łączenie z sobą sołectw, w których przypada liczba mandatów mieszcząca się w granicach określonych ustawą narusza zasadę, że sołectwo jest okręgiem wyborczym.
 - Przy rozważaniu możliwości utworzenia okręgu wyborczego przez połączenie sołectw z częścią miasta należy mieć na uwadze przepisy art. 89 ust. 2 i 3, które stanowią, iż w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest sołectwo. Wprawdzie dopuszczają one możliwość łączenia i podział sołectw w celu utworzenia okręgu wyborczego, nie regulują jednak kwestii łączenia sołectw z obszarami położonymi na terenie miast. Prowadzi to do wniosku, iż połączenie sołectw z częścią miasta jest co do zasady nieprawidłowością powodującą naruszenie art. 89 ust. 2 Ordynacji wyborczej.
 - Jeżeli gmina ustanowiła, że miasto położone na jej terenie jest jednostką pomocniczą, to miasto takie w systemie samorządu terytorialnego ma taki sam status jak inne jednostki pomocnicze wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Z tych powodów przepisy art. 89 ust. 2 i 3 Ordynacji wyborczej, dotyczące zasad tworzenia okręgów wyborczych obejmujących obszar sołectwa należy stosować również przy tworzeniu okręgów w miastach stanowiących jednostki pomocnicze. Zatem, miasto takie powinno być jednym okręgiem wyborczym i jego podział na dwa lub więcej okręgów wyborczych jest dopuszczalny jedynie wtedy, gdy liczba radnych wybieranych w danym mieście byłaby większa od maksymalnej liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym, określonej w art. 90 Ordynacji wyborczej. Tak więc, jeżeli zaistnieje konieczność podzielenia miasta będącego jednostką pomocniczą, na okręgi wyborcze, to liczba utworzonych okręgów powinna być jak najmniejsza, przy zachowaniu warunków wskazanych w tym artykule.

Jeżeli miasto położone na terenie gminy nie ma statusu jednostki pomocniczej, to obszar miasta należy podzielić na okręgi wyborcze z zastosowaniem zasady określonej w art. 91 Ordynacji wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza stoi na stanowisku, iż nie występują przeszkody natury ustawowej, by został dokonany podział miasta stanowiącego część gminy na okręgi jednomandatowe, jeśli w mieście tym nie istnieją jednostki pomocnicze, które należałoby uwzględnić przy tworzeniu okręgów wyborczych oraz gdy w utworzonych okręgach zostanie zachowana norma przedstawicielstwa.

Istotne jest to, by podział na okręgi wyborcze uwzględniał uwarunkowania przestrzenne i społeczne powiązania.

- Sygnalizowane przez gminy stany faktyczne dotyczące przebiegu granic sołectw i miast oraz liczby mieszkańców uniemożliwiający niekiedy stosowanie zasad określonych w przepisach ordynacji wyborczej, czynią koniecznym poszukiwanie rozwiązań praktycznych, przy równoczesnym zapewnieniu jak najmniejszych odstępstw od zasad wynikających z obowiązujących przepisów.

Przykładowo, gdy w mieście na obszarze gminy liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców ma być wybieranych 9 radnych to, przestrzegając art. 90 ust. 2 Ordynacji, nie jest dopuszczalne utworzenie jednego okręgu (gdyż może on liczyć najwyżej 8 mandatów), a także nie jest dopuszczalne utworzenie dwóch okręgów (gdyż każdy z nich nie będzie miał co najmniej 5 mandatów). Podobna sytuacja wystąpi, gdy w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców na wszystkie sołectwa będzie przypadało 9 mandatów, zaś pozostałe mandaty na miasto. Trudności wystąpią też, gdy w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców na miasto lub na wszystkie sołectwa będzie przypadało mniej niż 5 mandatów.

Zdarza się również, że układ przestrzenny gminy, w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach i miastach, jest tego rodzaju, że nie pozwala na utworzenie okręgów składających się z graniczących z sobą sołectw, bez przyłączenia któregoś z sołectw do miasta lub podzielenia miasta na okręgi, z których jeden lub więcej zostaną połączone z sołectwami.

W takich sytuacjach możliwe jest odstępstwo od zasady niełączenia sołectw z miastami, jak również tworzenie okręgów obejmujących sołectwa nie graniczące z sobą. Dopuszczalność podobnych odstępstw od zasad tworzenia okręgów wyborczych może dotyczyć również miast podzielonych na dzielnice i osiedla albo stanowiących jednostki pomocnicze.

W tego rodzaju sprawach należy jednak dążyć do minimalizacji skutków odstępstw od wskazań wynikających z ustawy oraz rygorystycznie przestrzegać przepisów określających liczbę radnych wybieranych w okręgach, a także przestrzegać stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa przy tworzeniu okręgów wyborczych.

Przypadki odstępstw od zasad tworzenia okręgów wyborczych powinny być starannie analizowane przez komisarzy wyborczych. W razie braku dostatecznego uzasadnienia omawianych odstępstw komisarze wyborczy powinni sygnalizować fakt naruszenia prawa wojewodzie, chyba że wpłynie odwołanie w trybie art. 93 Ordynacji wyborczej.

- Zgodnie z art. 92 ust. 2 Ordynacji wyborczej podział gminy na okręgi wyborcze dokonany w 1998 r. przez zarząd gminy na podstawie art. 209 Ordynacji wyborczej ma charakter stały. Zmiany w tym podziale mogą być dokonane jedynie z przyczyn wskazanych w art. 92 ust. 1 Ordynacji wyborczej lub w art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).
- Wyjaśniając wątpliwości dotyczące tworzenia okręgów wyborczych dla wyboru rad powiatów i sejmików województw, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała.
 - Zgodnie z art. 135 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw okręgiem wyborczym w wyborach do rady powiatu jest gmina. Wyjątki od tej zasady wskazuje art. 135 ust. 3 i 4 Ordynacji wyborczej. Dotyczą one sytuacji, gdy w danej gminie wybierana byłaby zbyt mała lub zbyt duża liczba radnych, przy założeniu, że w każdym okręgu wyborczym wybiera się od 3 do 10 radnych (art. 133 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Jeśli w okręgu - gminie liczba wybieranych radnych, ustalana przy zastosowaniu jednolitej normy przedstawicielstwa, byłaby niższa od 3 to istnieje obowiązek utworzenia okręgu składającego się z 2 lub więcej gmin, w którym wybieranych byłoby nie mniej niż 3 a nie więcej niż 10 radnych. Dopuszczalne jest również łączenie gmin, w których liczba wybieranych radnych wynosi mniej niż 5 (art. 135 ust. 3 Ordynacji).

Odstępstwa od zasady, że gmina jest okręgiem w wyborach do rady powiatu należy minimalizować łącząc gminy tylko w sytuacjach koniecznych, przy zachowaniu wyżej wymienionych warunków. Rozważając przykład trzech sąsiadujących z sobą gmin, jeśli gminie A przypadają 2 mandaty, gminie B przypadają 3 mandaty, a gminie C przypadają 4 mandaty, to konieczne jest połączenie w jednym okręgu gmin A i B lub gmin A i C tworząc odpowiednio okręg 5-mandatowy lub 6-mandatowy. Nieuzasadnione jest natomiast, choć formalnie dopuszczalne, połączenie gmin A, B i C w jeden okręg 9-mandatowy.

Nie jest dopuszczalne korygowanie liczby radnych wybieranych w poszczególnych gminach, jeśli po dokonaniu podziału w sposób określony w art. 136 ust. 1 Ordyna-

cji, suma mandatów radnych wybieranych we wszystkich gminach jest równa liczbie radnych wybieranych do danego powiatu.

Przewidziane w art. 136 ust. 1 pkt 2 Ordynacji wyborczej odejmowanie mandatów nadwyżkowych dotyczy sytuacji, gdy utworzono okręgi z prawidłową liczbą wybieranych radnych, dokonując w razie konieczności łączenia gminy lub ich dzielenia, a na skutek zaokrągleń ułamków mandatów (art. 136 ust. 1 pkt 1 Ordynacji) suma mandatów jest większa od liczby radnych wybieranych do rady powiatu. Podobnie jest z przydzieleniem dodatkowych mandatów. Należy przy tym podkreślić, że przewidziane w art. 136 ust. 1 pkt 2 Ordynacji odejmowanie mandatów nadwyżkowych dotyczy okręgów, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza (nie muszą to być okręgi z największą liczbą mandatów). Dodatkowe mandaty przydziela się natomiast tym okręgom, w których norma przedstawicielstwa jest największa (nie muszą to być okręgi z najmniejszą liczbą mandatów). Korekta nie może polegać na jednoczesnym odejmowaniu nadwyżkowych mandatów jednym okręgom i dodawaniu ich innym okręgom, bowiem takie postępowanie podważałoby proporcjonalny do liczby ludności podział mandatów.

- Przepisy Ordynacji nie normują sprawy łączenia w jeden okręg gmin, które z sobą nie sąsiadują. Fakt ustanowienia zasady, że gmina jest okręgiem w wyborach do rady powiatu wskazuje na intencję utrzymania w okręgach silnych związków społecznych i gospodarczych. Związki takie ulegną tym większemu osłabieniu, im mniejsze będą powiązania między gminami łączonymi w jeden okręg wyborczy. Niewątpliwie brak sąsiedztwa osłabia te związki. Z tych też powodów tworzenie okręgów z gmin, które z sobą nie sąsiadują może mieć miejsce tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy liczba mieszkańców poszczególnych gmin i przebieg ich granic uniemożliwia inne rozwiązanie.
- Wyjaśniając wątpliwości związane z łączeniem powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego do sejmiku województwa Komisja wskazała, iż zgodnie z art. 163 ust. 3 Ordynacji wyborczej łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdyby liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa była mniejsza niż 5 radnych. Z art. 164 ust. 1 pkt 1 Ordynacji wynika, że w opisaney wyżej sytuacji połączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego jest obligatoryjne.

Przy stosowaniu art. 163 ust. 3, który pozwala na łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego, należy uwzględnić generalną zasadę wyrażoną w art. 163 ust. 2,

że okręgiem wyborczym dla wyboru sejmiku województwa jest powiat. Łączyć powiaty można zatem tylko wówczas, gdy powiat nie może być samodzielny okręgiem wyborczym, czyli wtedy gdy liczba mandatów przypadających dla powiatu (według liczby mieszkańców powiatu i jednolitej normy przedstawicielstwa w województwie) po zaokrągleniu części ułamkowej mandatu jest mniejsza niż 5. Wynika to z brzmienia art. 163 ust. 3 oraz zasady wyrażonej w art. 164 ust. 1 pkt 1, że w okręgu wyborczym utworzonym dla wyboru sejmiku województwa wybiera się od 5 do 15 radnych, a więc minimalna liczba mandatów w okręgu nie może być mniejsza niż 5 mandatów. Powyższe zasady należy odnosić do powiatu przyłączanego, który samodzielnie nie może być okręgiem wyborczym, a nie do powiatu, z którym powiat ten ma tworzyć wspólny okręg wyborczy.

- W sprawach ogłaszania i wejścia w życie uchwał rad o podziale na okręgi wyborcze oraz zmian w podziale na obwody głosowania, Państwowa Komisja Wyborcza zajęła stanowisko, że:
 - uchwały rad ustalające podział gminy na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu są aktami prawa wyborczego o charakterze generalnym i powszechnie obowiązującym. Publikacja uchwał i wejście ich w życie następuje w trybie i na zasadach określonych odrębnymi przepisami Ordynacji wyborczej. Terminu wejścia w życie tych uchwał nie można wiązać z ich ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż ich obowiązywanie ustawa wiąże z podaniem ich do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty i upływem terminu ich zaskarżenia liczonemu od daty podania do wiadomości publicznej, bądź zakończeniem postępowania skargowego i odwoławczego przewidzianego w art. 93 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej. Termin ogłoszenia uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie ma więc znaczenia prawnego w procedurze wyborczej. Z tych względów ustawowy obowiązek ogłaszania uchwał rad w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może być wiązany z terminem ich wejścia w życie, w związku z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zmianami).
 - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw dopuściła zmiany w podziale gminy na obwody głosowania jedynie wówczas gdy nastąpiła zmiana granic gminy lub zmiana liczby mieszkańców w gminie (art. 31 ust. 1 Ordynacji). W praktyce, konieczności dostosowania podziału gminy na obwody głosowania do nowego podziału na okręgi wyborcze można uniknąć przez tworzenie nowych okręgów z obwodów głosowania. Wyraźny przepis pozwalający na dostosowanie

wanie granic obwodów głosowania do zmian w podziale na okręgi wyborcze jest zawarty w projekcie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Należy oczekiwać, iż w niedługim czasie ustawa ta zostanie uchwalona.

NARADA Z KOMISARZAMI WYBORCZYMI

* W dniach 8 – 10 maja w Rowach (woj. pomorskie) odbyło się spotkanie Państwowej Komisji Wyborczej i kierownictwa Krajowego Biura Wyborczego z komisarzami wyborczymi i dyrektorami delegatur Krajowego Biura Wyborczego, poświęcone podsumowaniu pracy i doświadczeń z działalności w 2001 r. oraz zadaniom związanym z wyborami w 2002 r. do organów samorządu terytorialnego. Spotkaniu przewodniczył Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Ferdynand Rymarz, przedstawiając w wystąpieniu wprowadzającym podstawowe założenia narady.

"Witam serdecznie przybyłych na nasze spotkanie Panie i Panów Komisarzy Wyborczych, Dyrektorów Zespołów i Delegatur oraz innych pracowników Krajowego Biura Wyborczego, a także kolegów z Państwowej Komisji Wyborczej i jej Sekretarza.

Miło mi jest przedstawić Państwu naszych nowych Komisarzy Wyborczych.

Pana sędziego Andrzeja Kubę – Komisarza Wyborczego w Ciechanowie i Pana sędziego Andrzeja Jastrzębskiego – Komisarza Wyborczego w Słupsku.

To ostatnie powołanie wiąże się ze smutną wiadomością o śmierci sędziego Ireneusza Romana Wolańskiego – Zastępcy Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Słupsku, który zmarł w dniu 18 grudnia 2001 r. Uczcijmy pamięć o nim chwilą ciszy.

Chciałbym również powitać Pana sędziego Józefa Medyka – Komisarza Wyborczego w Warszawie, który powrócił do naszego grona na nową kadencję po krótkiej przerwie.

Nową osobą w naszym gronie jest Pan Marian Dzięgielewski – Dyrektor Zespołu Prezydialnego. Przedstawiam i witam go z przyjemnością, poznałem go bowiem z dobrej strony, choć dyrektorem jest dopiero od 1 marca tego roku.

Nasze ostatnie spotkanie w Warszawie zorganizowane w ubiegłym roku, krótko po wyborach do Sejmu i Senatu odbywało się wprawdzie z udziałem Przewodniczących Okręgowych Komisji Wyborczych, ale z małymi wyjątkami był to ten sam skład osobowy co dzisiaj, a to pozwala mi nawiązać do tematyki tamtego spotkania. Było ono poświęcone ocenie przebiegu wyborów do Sejmu i Senatu z położeniem akcentu na analizę stosowania nowych przepisów wraz ze wskazaniem na stwierdzone usterki legislacyjne.

Oceny nowych przepisów dokonywaliśmy pod kątem obowiązku Państwowej Komisji Wyborczej przedłożenia Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu

informacji o realizacji przepisów ustawy i ewentualnych propozycji ich zmian, wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 7 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP.

Informowałem wówczas, że Państwowa Komisja Wyborcza opracuje pełną ocenę stosowania nowych przepisów po zakończeniu badania sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych oraz wykonaniu innych zadań związanych z rozliczeniem finansowania wyborów. Nie będę wchodził w szczegóły tych spraw tym bardziej, że były one relacjonowane w środkach masowego przekazu. Muszę jednak stwierdzić, że zakres zadań związanych z badaniem sprawozdań wyborczych oraz ich trudność przerosły nasze przewidywania. Wypada nam cieszyć się, że rozpatrywanie sprawozdań wyborczych zostało niedawno zakończone. Mamy również satysfakcję, że wszystkie dotychczas rozpatrzone skargi komitetów wyborczych na postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdań wyborczych Sąd Najwyższy oddalił.

To jednak nie koniec zadań z tego zakresu. Przed nami rozpatrywanie sprawozdań rocznych o przychodach partii politycznych oraz o przychodach i wydatkach Funduszy Wyborczych. Występowanie do Sądu Okręgowego w Warszawie o przepadek na rzecz Skarbu Państwa przychodów komitetów wyborczych oraz równowartości wydatków dokonanych z naruszeniem przepisów. Podobne wystąpienia będą miały miejsce w odniesieniu do przychodów partii politycznych osiągniętych z naruszeniem prawa, a także wobec takich przychodów i wydatków Funduszu Wyborczego. Dalsze obowiązki Państwowej Komisji Wyborczej to ustalenie wysokości dotacji i subwencji przysługujących partiom politycznym, a także zawiadomienie organów ścigania o występkach i wykroczeniach związanych z gospodarką finansową komitetów wyborczych i partii politycznych.

Na tle omawianych prac muszę stwierdzić, że zadania Państwowej Komisji Wyborczej związane z kontrolą finansowania wyborów połączyły się z zadaniami z zakresu finansowania partii politycznych i nabrały charakteru zadań ciągłych. Wspomnę tu, że sprawy o przepadek na rzecz Skarbu Państwa przychodów uzyskanych z naruszeniem prawa przez komitety wyborcze utworzone dla wyborów Prezydenta RP dalekie są od zakończenia.

Wyodrębniła się więc grupa zadań, która systematycznie obciąża Państwową Komisję Wyborczą i Zespół Prawny i Organizacji Wyborów, a nie dotyczy bezpośrednio Komisarzy Wyborczych i Delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Mamy jednak pełną świadomość, że jest również grupa zadań obciążających głównie Komisarzy Wyborczych i Delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Mam tu na myśli samorządowe wybory, w tym wybory uzupełniające i przedterminowe oraz referenda w sprawie odwołania organów stanowiących samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. Państwowa Komisja Wyborcza docenia wagę tych zadań.

Pragnę poinformować, że w 2001 r. wybory uzupełniające zostały przeprowadzone do 471 rad gmin, w odniesieniu do 494 mandatów. W tej liczbie 73 radnych uzyskało mandaty bez głosowania, ponieważ w okręgach wyborczych w których ci radni byli wybierani, zarejestrowano tylko po jednym kandydacie, a w takich wypadkach - zgodnie z art. 188 ust. 1 Ordynacji wyborczej, głosowania nie przeprowadza się, uznając za wybranego radnym zarejestrowanego kandydata. Wybory odbywały się przy zróżnicowanej frekwencji, w większości przekraczającej 20%; frekwencja wyborcza poniżej 10% miała miejsce w ok. 10% okręgów wyborczych, jednocześnie w wielu okręgach w wyborach uczestniczyło ponad 50% uprawnionych. Np. w woj. dolnośląskim: do Rady Gminy Kunice - 80,2%, do Rady Gminy Kostomłoty - 70,0%; w woj. lubelskim: do Rady Gminy Puchaczów - 68,6%; w woj. łódzkim: do Rady Gminy Daszyna - 85,3%, do Rady Gminy Szczerców - 85,6%, do Rady Gminy Bełchatów - 74,4%; w woj. mazowieckim: do Rady Gminy Orońsko - 73,9%; w woj. śląskim: do Rady Gminy Irządze - 74,8%; w woj. wielkopolskim: do Rady Gminy Pępowo - 79,5%, do Rady Gminy Wijewo - 76%.

W większości okręgów wyborczych zarejestrowano 2-3 listy kandydatów na radnych. W wielu okręgach, zwłaszcza do rad miejskich, rejestrowano od 6 do 9 list, np. do Rady Miejskiej w Chełmży, woj. kujawsko-pomorskie; Rady Miasta Chełmek, woj. małopolskie, Miasta Warka, woj. mazowieckie, Rady Miasta Blachownia, woj. śląskie.

W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, powiatach i województwach w 2001 r. nastąpiły zmiany w składach 536 rad, w tym 91 zmian w sejmikach województw.

Głównymi przyczynami wygaśnięcia mandatu było zrzeczenie się mandatu oraz śmierć radnego. Motywami zrzeczenia są najczęściej powody natury osobistej oraz zatrudnienie w urzędzie danej jednostki samorządu lub na stanowisku kierowniczym jednostki organizacyjnej gminy, powiatu, województwa, gdyż łączenie takiego zatrudnienia z pełnieniem mandatu jest ustawowo zakazane.

W 2001 r. zostały przeprowadzone wybory przedterminowe do 8 rad: 5 Rad Gmin: Oporów, woj. łódzkie; Mikołajki Pomorskie, woj. pomorskie; Koszarawa, woj. śląskie; Janowo, woj. warmińsko-mazurskie; Ustronie Morskie, woj. zachodnio-pomorskie oraz 3 Rad Miast: Niemodlin, woj. opolskie, Obrzycko, woj. wielkopolskie; Biały Bór, woj. zachodnio-pomorskie.

Na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, w 2001 r. odbyło się 70 referendów w sprawie odwołania rad: 39 rad gmin, 30 rad miast oraz 1 rady powiatu (Kamieńskiego, woj. zachodniopomorskie). Najwięcej inicjatyw referendalnych było w województwach warmińsko - mazurskim i zachodniopomorskim - po 9.

Referendów ważnych było 7. W ich wyniku zostały odwołane 3 rady miejskie (w Niemodlinie, woj. opolskie; Obrzycku, woj. wielkopolskie i Białym Borze, woj. zachodniopomorskie) oraz 4 rady gminne (w Oporowie, woj. łódzkie; Halinowie, woj. mazowieckie; Mikołajkach Pomorskich, woj. pomorskie i Janowie, woj. warmińsko-mazurskie). Frekwencja w tych referendach wyniosła od 30,73% w Oporowie do 44,88% w Obrzycku.

Pozostałe referenda były nieważne, ponieważ w głosowaniu nie wzięło udziału co najmniej 30% uprawnionych.

W 2001 r. liczba referendów o odwołanie rady przez upływem kadencji była znacznie mniejsza (o 38) niż w roku 2000 (108 referendów). Podejmowane były równocześnie inicjatywy dotyczące odwołania rad większych jednostek samorządowych - rad miast na prawach powiatów i rad powiatów (Rady Miasta Nowy Sącz, Rady Powiatu Kamieńskiego).

Z wnioskami o przeprowadzenie referendum występowali najczęściej mieszkańcy, zorganizowani w grupy inicjatywne bądź komitety referendalne; rzadko inicjatorami referendów były pozostałe uprawnione podmioty: organizacje społeczne i struktury terenowe partii politycznych. Inicjatywy o przeprowadzenie referendów były uzasadniane niewłaściwą działalnością danej rady, a także zarządu i wójta (burmistrza, prezydenta), w tym konkretnie wskazywanymi zarzutami, np. likwidacją szkół, brakiem działań w sferze ochrony zdrowia i pomocy społecznej; niegospodarnością i brakiem działań na rzecz rozwoju gminy bądź powiatu. Przygotowania do referendów przebiegały na ogół bez nadmiernych napięć, choć były też wypadki ostrych konfliktów między radą a wnioskodawcami, wzajemnych oskarżeń i zarzutów (np. w gminie Kąkolewnica, woj. lubelskie, w gminie Podgórzyn i mieście Świeradów-Zdrój, woj. dolnośląskie).

Państwowa Komisja Wyborcza ocenia, że przy załatwianiu wymienionych wyżej spraw współdziałanie komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego z organami samorządu terytorialnego było dobre i owocowało sprawną realizacją ustawowych zadań. Uchwały rad o wygaśnięciach mandatów radnych i zarządzane z tej przyczyny wybory uzupełniające (bądź uzupełnienia z list składów rad) podejmowane były w sposób prawem wymagany i z zachowaniem ustawowych terminów, a zdarzające się nieprawidłowości w tych sprawach były na ogół sprawnie usuwane. Przypadki zwłoki w podejmowaniu przez rady uchwał w tych sprawach nie były częste i w takich sytuacjach komisarze wyborczy występowali o podjęcie działań nadzorczych do wojewodów, m.in. wystąpienia takie skierowali do Wojewody Dolnośląskiego Wojewódzki Komisarz Wyborczy we Wrocławiu i Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Jeleniej Górze. Działania Wojewody były skuteczne.

Poświęciłem nieco więcej uwagi wyborom samorządowym i przy tej tematyce zatrzymam się dłużej bowiem wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a prawdopodobnie również bezpośrednie wybory wójtów i burmistrzów będą naszym głównym zadaniem w bieżącym roku.

Nie znamy terminu ich przeprowadzenia, ale wiemy, że muszą się one odbyć między 13 października a 8 grudnia br.

Będą one przeprowadzane pod rządami zmienionej Ordynacji wyborczej, co z organizacyjnego punktu widzenia stanowi niewątpliwie utrudnienie.

Państwowa Komisja Wyborcza aktywnie uczestniczyła w pracach prowadzonych w Sejmie nad zmianami Ordynacji wyborczej do rad i ustaw samorządowych. Sekretarz Komisji brał udział w posiedzeniach komisji sejmowych przygotowujących projekty zmian, przedstawiane były w tych sprawach analizy i wnioski zgromadzone w praktyce prowadzenia wyborów w trakcie kadencji rad. Zgłaszane przez PKW wnioski i sugestie zostały w istotnej mierze uwzględnione w uchwalonej 11 kwietnia 2001 r. ustawie o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (w tym Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw). Uchwalone zmiany prawa wyborczego dotyczą: kompetencji komisarzy wyborczych do zwołania pierwszej sesji nowowybranej rady, jeżeli w ustawowym terminie nie wykona tej czynności przewodniczący poprzedniej rady; ustalenia wydłużonego do 60 dni przed upływem kadencji terminu zarządzenia i przeprowadzenia wyborów; zapewnienia skutecznego trybu nadzoru wojewodów nad działalnością rad gmin, powiatów i sejmików województw w zakresie zgodnego z prawem podejmowania uchwał w sprawach wygaśnięcia mandatu radnego; poszerzenia katalogu funkcji i stanowisk objętych zakazem ich łączenia z pełnieniem mandatu radnego oraz zapewnienia skuteczności zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych funkcji lub działalności pod groźbą wygaśnięcia mandatu.

Dalej idące zmiany wprowadziła ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220). Obok zmian o charakterze ustrojowo – politycznym jak zmniejszenie liczby radnych, czy też zmiana systemu ustalania wyniku wyborów (przyjęcie systemu D'Hondta), w których to sprawach Państwowa Komisja Wyborcza nie zajmowała stanowiska, wprowadzono wiele zmian sugerowanych lub postulowanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Wymienię tutaj zmiany związane z wprowadzeniem funkcji komisarza wyborczego (w miejsce wojewódzkich komisarzy wyborczych i ich zastępców), wykluczenie z udziału w komisjach wyborczych najbliższej rodziny kandydatów na radnych, wprowadzenie diet zamiast wynagrodzeń

tów na radnych, wprowadzenie diet zamiast wynagrodzeń przysługujących członkom komisji (co rozwiązało kłopoty podatkowe), uporządkowanie kwestii zarządzania wyborów w powiązaniu z terminem ustalania liczby wybieranych radnych, wyraźne rozróżnienie stałych i odrębnych obwodów głosowania, wprowadzenie zakazu pełnienia przez kandydata na radnego funkcji męża zaufania, wprowadzenie zapisu umożliwiającego stosowanie jasnej zasady, że wszelkie dopiski lub inne znaki (poza znakiem "x") umieszczone w kratce przeznaczonej do głosowania powodują nieważność głosu, przyjęcie logicznych i konsekwentnych zasad postępowania w wyborach do wszystkich rad, jeśli liczba zarejestrowanych kandydatów jest równa lub mniejsza od liczby radnych wybieranych w okręgu (głosowania nie przeprowadza się). Wspomnę jeszcze o nowym art. 203a umożliwiającym zastępcze wykonanie przez wojewodę, z inicjatywy komisarza wyborczego, zadań organów gminy dotyczących tworzenia obwodów, powoływania obwodowych komisji wyborczych, sporządzania spisów wyborców i podziału gminy na okręgi, jeśli organy te nie wykonują w terminie wymienionych zadań, a nieskuteczne okaże się wezwanie ich przez komisarza wyborczego do wykonania zadań w wyznaczonym terminie. Przepisy te dotyczą również podziału powiatu i województwa na okręgi wyborcze.

Omawiany przepis nakłada na komisarzy wyborczych nowe zadania, ale tworzy również narzędzie do ich wykonania.

Nie wymieniłem wszystkich zmian, ale wspomnę jeszcze o nowym ust. 2 w art. 51, który upoważnia Państwową Komisję Wyborczą do określenia warunków oraz sposobu korzystania przez obwodowe komisje wyborcze z techniki elektronicznej przy ustalaniu wyników głosowania w obwodzie. Z przepisu tego Państwowa Komisja Wyborcza zamierza skorzystać, o czym powiem za chwilę.

Komisja Sejmowa pracująca nad projektem nowelizacji Ordynacji nie uwzględniła wszystkich sugestii Państwowej Komisji Wyborczej, co jak mi wiadomo podyktowane było przyjętym z góry założeniem wprowadzenia do Ordynacji jedynie zmian niezbędnych. Przy tym założeniu uzyskany efekt może nas w pełni satysfakcjonować.

Poza zmianami w Ordynacji Sejm uchwalił ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Zmiana ustroju stolicy wprowadza również duże zmiany w organizacji wyborów. Dla wyborcy wybory zostaną uproszczone, ale pod względem organizacyjnym, ze względu na nową strukturę terytorialną i nowy podział na okręgi będą niewątpliwie trudne. Trzeba również pamiętać, że sposób uchwalenia tej ustawy został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego, który jeszcze sprawy nie rozpatrzył.

Nie są zakończone prace nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Że takie wybory będą wydaje się już pewne, ale czy będą w dwóch turach

nie jest jeszcze rozstrzygnięte. Przy założeniu głosowania ponownego, jeśli w pierwszym głosowaniu kandydat na wójta nie uzyska wymaganej liczby głosów, dopiero praktyka pokaże jak liczne będą przypadki drugiej tury głosowania, a co za tym idzie, o ile wzrosną koszty wyborów.

Mimo, że do wyborów samorządowych pozostało jeszcze conajmniej parę miesięcy prace przygotowawcze już się rozpoczęły.

Państwowa Komisja Wyborcza otrzymała zarządzenia 7 wojewodów ustalające liczbę wybieranych radnych. Zarządzenia te zostały ogłoszone w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Pozwala to na podjęcie prac nad podziałem jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, a także ewentualnej korekty podziału gminy na obwody głosowania.

Otrzymaliście Państwo wyjaśnienia skierowane do Przewodniczących Sejmików Województw, Rad Powiatów, Rad Miast i Rad Gmin, Marszałków Województw, Starostów, Prezydentów Miast, Burmistrzów i Wójtów w sprawie podziału jednostek samorządowych na okręgi wyborcze (pismo z dnia 10 kwietnia 2002 r.). Również odpowiedzi w tych sprawach na pytania Komisarzy Wyborczych i Dyrektorów Delegatur są przekazywane do wiadomości wszystkich Komisarzy i Dyrektorów.

Wiemy o niedoskonałości przepisów art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, bowiem mogą być wątpliwości czy nie dotyczy on zmiany w podziale na okręgi wyborcze w związku ze zmianą liczby radnych ustaloną przepisami tej ustawy, a nie późniejszej nowelizacji ustaw samorządowych dokonanych ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. Wyrażna podstawa prawna do takich zmian jest przewidziana w projekcie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (w art. 81 tej ustawy). W projekcie tym zawartych jest również kilka innych zmian Ordynacji wyborczej dotyczących m. in. podziału na okręgi wyborcze.

Nie będę ich teraz omawiał, a zainteresowanych odsyłam na strony internetowe Sejmu.

W związku z przygotowaniem do wyborów samorządowych spotkałem się z pytaniami o możliwości zmiany podziału gminy na obwody głosowania w związku ze zmianami w podziale na okręgi wyborcze wprowadzonymi zmianą liczby radnych.

Poza ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która w art. 29 pkt 3 dopuszcza zmiany w podziale na obwody głosowania z przyczyn wskazanych w art. 31 ust. 1 Ordynacji wyborczej, a także w związku z nowym podziałem miasta i dzielnic na okręgi wyborcze,

nie ma przepisów, które w sposób wyraźny uprawniałyby do zmiany granic obwodów na skutek zmiany w podziale gminy na okręgi wyborcze.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 Ordynacji zmiana podziału gminy na obwody głosowania jest dokonywana, gdy konieczność taka wynika ze zmiany liczby mieszkańców w gminie. W zastosowaniu tego przepisu należy więc szukać podstawy prawnej dla zmiany w podziale gminy na obwody głosowania. Oczywiście przepis ten nie może być nadużywany bowiem ustawa przesądziła o zasadzie "stałości" obwodów głosowania. Nie bez znaczenia jest również przyzwyczajenie wyborców do głosowania w określonym obwodzie. Z tych też powodów należy dążyć by konieczne zmiany w podziale gmin na okręgi wyborcze następowały przy zachowaniu granic obwodów głosowania.

Mówiąc o zmianach w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wspomniałem o nowym przepisie (art. 51 ust. 2) upoważniającym Państwową Komisję Wyborczą do określenia warunków korzystania przez obwodowe komisje wyborcze z techniki elektronicznej przy ustalaniu wyników głosowania w obwodzie. Wracam do sprawy, gdyż Państwowa Komisja Wyborcza ma zamiar skorzystać z tego przepisu w najbliższych wyborach samorządowych. Sprawa co do zasady nie jest jeszcze ostatecznie przesądzona, niemniej prowadzone są już wstępne prace przygotowawcze. Sprawa ta jest znana Dyrektorom Delegatur, a sądzę, że również Komisarzom Wyborczym, gdyż Dyrektorzy byli proszeni o ocenę koncepcji informatycznej obsługi wyborów samorządowych i 42 dyrektorów nadesłało swoje uwagi. Znaczna ich część była krytyczna. Sceptycyzm wynikał z obawy o możliwość zapewnienia sprzętu komputerowego dla obsługi wszystkich obwodowych komisji wyborczych, obawy o możliwość zapewnienia obsługi tego sprzętu przez wykwalifikowane osoby oraz z obawy o możliwość zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych i technicznych umożliwiających sprawne wykonanie zadania. Dodatkowe obawy wynikały z trudności jakie mogą powstać w nawiązaniu współpracy między operatorami a obwodową komisją wyborczą, a także wyniknąć z braku formalnego podporządkowania operatora organom wyborczym. Wnioskowano wreszcie by środki finansowe skupić na wzmocnieniu obsługi informatycznej terytorialnych komisji wyborczych, a nie obwodowych komisji wyborczych.

Dyrektor Zespołu Informatyki Wyborczej Krajowego Biura Wyborczego twierdzi, że wymienione zagrożenia i przeszkody są możliwe do pokonania, zaś największą korzyść będzie można osiągnąć właśnie przez wspomnienie informatyczne obwodowych komisji wyborczych. Te korzyści to:

- wykluczenie błędów (wewnętrznej niespójności) protokołów głosowania;
- skrócenie pracy obwodowych komisji wyborczych;

- przyspieszenie przekazu wyników głosowania do terytorialnych komisji wyborczych, a również wyników wyborów i wyników głosowania do Komisarzy Wyborczych i Państwowej Komisji Wyborczej;
- szybkie ustalenie wyników głosowania i wyborów w poszczególnych jednostkach samorządowych i w całym kraju.

Niewątpliwie realizacja przedsięwzięcia wymaga dużego nakładu pracy oraz zwiększy koszty wyborów. Są to koszty nowości i postępu. Należy więc zadać sobie pytanie, czy jesteśmy przygotowani organizacyjnie i finansowo na podjęcie się omawianego zadania. Jeśli damy odpowiedź twierdzącą to musimy skoncentrować swoje wysiłki na jak najlepszym wykonaniu zadania.

Poproszę Pana Dyrektora Andrzeja Florczyka by zechciał po moim wystąpieniu przedstawić argumenty przemawiające za przyjęciem jego koncepcji, prezentowane kilka dni temu Państwowej Komisji Wyborczej, które być może rozwieją obawy zgłaszane przez Dyrektorów Delegatur.

Poza zadaniami, których wykonanie jest naszym obowiązkiem chciałbym na chwilę odnieść się do sprawy, która nie jest obowiązkiem Państwowej Komisji Wyborczej ani Krajowego Biura Wyborczego.

W bieżącym roku upływa kadencja walnych zgromadzeń izb rolniczych (upływa ona z dniem, w którym upływa kadencja organów stanowiących samorządu terytorialnego). Datę wyborów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji walnego zgromadzenia izby. O ile mi wiadomo data tych wyborów nie została jeszcze wyznaczona.

W swoim czasie zaopiniowaliśmy negatywnie propozycje zmiany przepisów i połączenie wyborów samorządowych z wyborami do walnych zgromadzeń izb rolniczych. Względy były dla nas oczywiste: różne składy, zasady powoływania i zasięg działania komisji wyborczych, różne spisy wyborców, różne organy organizujące wybory itd. Zgodzoną się z naszą argumentacją. Niedawno jednak przedstawiciele Krajowej Rady Izb Rolniczych zwrócili się z pytaniem, czy byłoby możliwe, w razie potrzeby, udzielenie pomocy w organizacji tych wyborów. Nie jest to zadanie leżące w zakresie naszych obowiązków. W rozmowie z Kierownikiem Krajowego Biura Wyborczego Panem Kazimierzem Czaplickim uzyskałem zapewnienie, że nie sprzeciwia się on by pracownicy Biura, w tym Dyrektorzy Delegatur, w ramach zlecenia, podjęli się udzielenia pomocy w organizacji tych wyborów.

Oczywiście nie może to odbywać się kosztem zadań w przygotowaniu wyborów samorządowych, bowiem ich sprawne przeprowadzenie stanowi nasz ustawowy obowiązek.

Pozwolą Państwo, iż z okazji naszego spotkania podzielę się pewną refleksją. Otóż, nasza wspólna dobra praca – organów wyborczych i Krajowego Biura Wyborczego jest coraz bardziej dostrzegana i doceniana. Świadczy o tym wpływ naszych uwag i propozycji na kształt ustaw wyborczych, o czym zresztą już mówiłem. Warto jednak podkreślić rosnące również uznanie dla naszych dokonań w środowisku naukowym, o czym mogłem się przekonać ostatnio na konferencji przedstawicieli katedr prawa konstytucyjnego, która odbyła się kilka dni temu w Olsztynie. W referatach oficjalnych i w rozmowach kulturalnych nawet sceptycy przyjętych rozwiązań co do składu sędziowskiego organów wyborczych przyznawali, że model ten sprawdza się w praktyce bowiem, jak stwierdzali, tylko sędziowie mogą kierować się wyłącznie literą prawa, bez oglądania się na polityczne skutki podejmowanych decyzji wyborczych. To musi cieszyć, ale jednocześnie mobilizować nas do dalszego trzymania takiej linii postępowania.

Wzrasta także prestiż polskich organów wyborczych na forum międzynarodowym. W marcu br. przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej uczestniczyli w I Konferencji Europejskich Organów Zarządzających Wyborami zorganizowanej w Hiszpanii pod auspicjami Rady Europy. Głównym celem Konferencji była prezentacja rozwiązań dotyczących pozycji, struktury i kompetencji centralnych i terenowych organów wyborczych oraz przedyskutowanie założeń i celowości powołania Europejskiego Stowarzyszenia Organów Zarządzających Wyborami. Muszę skromnie wyznać, iż wystąpienia polskiej delegacji były bardzo dobrze przyjęte, a nasze ustawowe regulacje – wysoko ocenione.

W kwietniu br. uczestniczyliśmy w międzynarodowej konferencji poświęconej problematyce rozwiązywania protestów i skarg wyborczych, która odbyła się w Sofii. Tam również polskie doświadczenia były przyjmowane z należytą uwagą.

W tym samym miesiącu delegacja polska, w składzie której była Pani Anna Deręgowska – dyrektor delegatury w Koninie, miała możliwość obserwowania wyborów parlamentarnych i lokalnych na Ukrainie. Wizyta pozwoliła na porównanie ustawodawstwa i praktyki wyborczej w obu krajach, ze wskazaniem, by użyć sportowego określenia, na naszą przewagę. Chciałbym tu podkreślić, że Centralna Komisja Wyborcza Ukrainy wielokrotnie odwoływała się w oficjalnych swoich wypowiedziach do naszych rozwiązań, wskazując m. in. również na konieczność powołania swojego organu wykonawczego ze strukturami terenowymi – na wzór Krajowego Biura Wyborczego.

W najbliższych miesiącach podpiszemy porozumienie o współpracy z Centralną Komisją Wyborczą Federacji Rosyjskiej, która wykazuje szczególne zainteresowanie organizacją naszego aparatu wyborczego i funkcją kontrolną organów wyborczych w zakresie finansowania kampanii wyborczej.

Przedstawiając nowe, rozszerzone na kontakty międzynarodowe, pola naszego działania chcę zadeklarować i wyrazić wolę, by w tych działaniach uczestniczyli w coraz większym stopniu komisarze wyborczy i pracownicy delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Takie kontakty, o czym nie muszę nikogo przekonywać, niewątpliwie podnoszą nasz profesjonalizm.

Dziękuję za uwagę i zapraszam do dyskusji, i jeżeli mogę coś sugerować w tym zakresie to prosiłbym o skupienie uwagi na sprawach związanych z przygotowaniem wyborów samorządowych."

* * *

W dyskusji zwracano uwagę na potrzebę dalszego usprawniania tak procedur prawnych, jak i praktyki działania w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów, w tym informatycznej obsługi wyborów. Kierunki zmian w ustawach wyborczych i przebieg prowadzonych prac oraz zadania organów wyborczych i służb wyborczych przedstawił Sekretarz Komisji, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz W. Czaplicki. Prawne aspekty organizacji prac wyborczych omówił dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Bohdan Szcześniak, a założenia obsługi informatycznej dyrektor Zespołu Informatyki Wyborczej Andrzej Florczyk.

Z PRAC KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO

- * Kierownik Krajowego Biura Wyborczego i jego zastępca systematycznie uczestniczyli w pracach Komisji Sejmu na projektem ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, oraz zmianami w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawie o partiach politycznych, ustawie o referendum lokalnym a także ustawach samorządowych.
- * Kierownik Krajowego Biura Wyborczego na zaproszenie Związku Powiatów Polskich uczestniczył w dniu 23 maja 2002 r. w Konferencji "Forum informatyki ZPP" poświęconej problematyce obsługi informatycznej wyborów; obecny był także dyrektor Zespołu Informatyki Wyborczej Krajowego Biura Wyborczego. Celem Forum było przygotowanie urzędów samorządowych do obsługi informatycznej wyborów na szczeblu powiatowym. Za współdziałanie i pomoc w tych sprawach Związek Powiatów Polskich wyraził uznanie i podziękowanie.