

PRZEGLĄD WYBORCZY

Biuletyn informacyjny

5-8/2016



Krajowe
Biuro
Wyborcze

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 – Beata Tokaj, Szef Biura

Projekt okładki: BPROG Sp. z o.o.

Fotografie:

K. Lorentz – strony: 4, 5, 12, 23, 38

J. Kurowski – strony: 44-49, 50 (góra), 51 (góra), 52-53

M. Kaźmierczak – strony: 50 (dół), 51 (dół)

Skład komputerowy – Emilia Godlewska

Oddano do druku – październik 2016 r.

**Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” prosimy
o każdorazowe wskazanie źródła informacji.**

**Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego
w Internecie www.pkw.gov.pl**

SPIS TREŚCI

Str.

| | |
|---|----|
| ❖ Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej | 4 |
| ❖ Narada w Rzeszowie (5-7 czerwca 2016 r.) | 4 |
| Wykład dr hab. Piotra Tulei | 5 |
| Wykład prof. dr hab. Marka Zubika | 12 |
| Wykład prof. Karola Życzkowskiego (omówienie) | 23 |
| Omówienie wyników lustracji działalności komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego, przeprowadzonej przez członków Państwowej Komisji Wyborczej | 38 |
| ❖ 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce 1991-2016 | 44 |
| ❖ Informacja o wydatkach z budżetu państwa na przeprowadzenie wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu nr 59 | 54 |
| ❖ Działalność komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego | 56 |
| ❖ Wybory samorządowe w trakcie kadencji | 60 |
| ❖ Współdziałanie i wymiana doświadczeń | 60 |

❖ **POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 9 i 23 maja, 13 i 20 czerwca, 4, 11, 18 i 25 lipca oraz 22 sierpnia 2016 r.

- ❖ W dniach 5-7 czerwca 2016 r. odbyła się w Rzeszowie narada służbowa, w której wzięli udział członkowie Państwowej Komisji Wyborczej, komisarze wyborczy oraz dyrektorzy zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Narada, odbywająca się w przededniu obchodów 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce, stanowiła swoistą inaugurację tych obchodów. Dla podkreślenia tego faktu i nadania roboczemu spotkaniu szczególnego charakteru, poproszono trzech wybitnych naukowców o przygotowanie i wygłoszenie wykładów na tematy wyborcze.

Zdjęcie poniżej przedstawia uczestników narady



Wykład: Instytucja protestu wyborczego jako gwarancja praw wyborczych

Dr hab. Piotr Tuleja, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie



Protest wyborczy gwarantuje wyborcom prawo uczestnictwa w stwierdzaniu ważności wyborów. Umożliwia on postawienie zarzutu, w myśl którego przeprowadzenie wyborów odbyło się z naruszeniem obowiązujących reguł. Prawo do protestu wyborczego jest elementem szeroko rozumianej instytucji stwierdzania ważności wyborów. Stwierdzenie ważności wyborów następuje najczęściej przez parlament lub przez organ o charakterze sądowym. W ramach protestu wyborczego nie można kwestionować każdego naruszenia prawa wyborczego. Podstawą protestu może być zarzut naruszenia podstawowych reguł procedury wyborczej, który może uzasadniać unieważnienie wyborów w całości lub w części¹. Uzasadnieniem dla pierwszego rozwiązania jest założenie, że stwierdzenie ważności wyborów przez organ pozaparlamentarny stanowiłoby ograniczenie zasady państwa demokratycznego. Uzasadnienie drugiego rozwiązania opiera się na twierdzeniu, że stwierdzenia ważności wyborów powinien dokonywać organ niezależny, nie zaangażowany w proces polityczny. Instytucja ważności wyborów ma istotne znaczenie dla legitymizacji organu państwa, którego skład został ustalony w drodze wyboru. Potwierdza ona, że wybory

¹ Ł. Buczkowski, Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego (w:) Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena pod red. K. Skotnickiego, Warszawa 2011, s. 207.

odbyły się zgodnie z wcześniej ustalonymi regułami. To tradycyjne rozumienie ważności wyborów i będące jego konsekwencją rozumienie podstawy protestu wyborczego uległo w ostatnich kilku dekadach zmianie, która związana jest ze zmianą charakteru praw wyborczych gwarantowanych w konstytucji. Konstytucje państw współczesnych przestały prawo wyborcze charakteryzować wyłącznie jako prawo przedmiotowe, które ma zagwarantować prawidłowy proces wyłaniania kandydatów. Prawo wyborcze stało się również prawem podmiotowym gwarantującym odpowiedni standard udziału w wyborach.

Przedstawiając konstrukcję publicznych praw podmiotowych G. Jellinek już na początku XX wieku wskazywał, że prawa polityczne to prawa, za pomocą których obywatele mogą „wprawić w ruch” organy państwa². Treść tych praw, w tym praw wyborczych, z czasem przestała mieć charakter wyłącznie programowy. Przepisy konstytucji wyrażające prawa wyborcze stały się również źródłem norm prawnych wiążących wszystkie organy władzy publicznej – w tym parlament. Dwudziestowieczne doświadczenia totalitarne ugruntowały powszechne przekonanie, że procedura wyborcza powinna nie tylko gwarantować realizację biernego i czynnego prawa wyborczego ale również prawo do wolności wypowiedzi czy prawo do zgromadzeń. Podstawą prawa wyborczego stała się konstytucyjna aksjologia wyrażająca się w pojęciu demokracji proceduralnej. Demokracji, która oparta jest na zasadzie suwerenności narodu, regule większości, zagwarantowaniu praw mniejszości i rządach prawa. Tylko wtedy, gdy prawo wyborcze opiera się na wskazanych wyżej zasadach można uznać, że realizowana jest zasada wolnych wyborów³. Zasada wyborów wolnych oznacza m.in. :

- prawo do swobodnego i skutecznego uczestniczenia w wyborach;
- prawo do kandydowania w wyborach na sprawiedliwych i demokratycznych warunkach, bez względu na to, czy ostatecznie kandydat wygrał te wybory, czy je przegrał;
- możliwości zweryfikowania tego czy indywidualne prawo skarżącego do kandydowania w wyborach nie zostało pozbawione swej skuteczności, i czy jego istota nie została upośledzona;
- istnienie krajowego systemu skutecznego badania skarg indywidualnych i odwołań w sprawach dotyczących praw wyborczych jako gwarancji wolnych i rzetelnych wyborów;
- zapewnienie przez ten system skutecznego wykonywania indywidualnych praw do głosowania i do kandydowania w wyborach;

² G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen 1919, s. 54.

³ B. Opaliński, Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* nr 10 z 2013 r., s. 55 i nast.

- utrzymanie dzięki temu zaufania pokładanego w państwowej administracji procesów wyborczych;
- stworzenie narzędzi umożliwiających wywiązanie się przez Państwo z pozytywnego obowiązku, wynikającego z art. 3 Protokołu nr 1, w postaci przeprowadzania demokratycznych wyborów;
- podejmowanie rozsądnych kroków mających na celu zbadanie zarzucanych nieprawidłowości bez nakładania nierozsądnych i nadmiernie surowych barier proceduralnych na skargę indywidualną;
- uznanie, że w postępowaniu takim nie chodzi jedynie o zarzucane naruszenie indywidualnych praw skarżącego, lecz także, o wymiar bardziej ogólny, o wywiązanie się przez Państwo z pozytywnego obowiązku w postaci przeprowadzenia wolnych i rzetelnych wyborów;
- przyjęcie, że nawet gdy sądy nie mają możliwości rozstrzygnięcia sprawy wyłącznie na podstawie dowodów przedstawionych przez skarżącego, to powinny podejmować dodatkowe kroki mające na celu uzyskanie większej ilości informacji i zweryfikowanie dokładności zarzutów skarżącego, które to zarzuty rzucały cień wątpliwości na wolny i rzetelny przebieg wyborów w jego okręgu wyborczym;
- ze względu na złożoność procesu wyborczego i związanych z nim ograniczeń czasowych konieczność usprawnienia różnych procedur okołowyborczych, w których właściwe organy władzy krajowej winny rozstrzygać w przedmiocie odwołań dotyczących przeprowadzenia wyborów w stosunkowo krótkich terminach, aby uchronić się przed opóźnieniem procesu wyborczego;
- możliwość odstąpienia od bardzo sztywnych gwarancji proceduralnych lub wydawania bardzo szczegółowych decyzji. Niemniej jednak, względy te nie mogą służyć temu, by podważona została skuteczność postępowania odwoławczego, i należy zapewnić, by podjęty został autentyczny wysiłek mający na celu zbadanie istoty dających się uzasadnić skarg indywidualnych dotyczących nieprawidłowości wyborczych, oraz by odnośne decyzje były w sposób wystarczający uzasadniane;
- zagwarantowanie czynnego i biernego prawa wyborczego w sposób spełniający powyższe powoduje jurydyzację kontroli procesu wyborczego⁴.

⁴ Szerzej na temat tych wymogów por. wyrok ETPCz z 3.11.2011 r., Alijev v. Azerbejdżan LEX nr 566442

Tak sformułowany standard konwencyjny i zbliżony do niego standard konstytucyjny⁵ determinują instytucje prawa wyborczego. Można w związku z tym postawić pytania czy standard ten jest prawidłowo realizowany przez przepisy kodeksu wyborczego określające podstawy i tryb zgłaszania protestów wyborczych oraz przepisy określające kształt instytucji ważności wyborów. Konstytucja w art. 100 w sposób ogólny określa zasady zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów, odsyłając równocześnie do ustawy. W art. 101 kompetencje orzekania o ważności wyborów przyznaje sądowi, statuując równocześnie prawo wyborcy do protestu przeciwko ważności wyborów. Analogiczne zasady sformułowane w art. 125 ust. 4, art. 125 ust. 7, art. 129, art. 169 ust. 2 i 3 oraz art. 170 Konstytucji. *Ratio legis* przepisów Konstytucji oraz konkretyzujących je przepisów kodeksu wyborczego jest weryfikacja ważności wyborów, ustalenie że wybory są ważne i organ został wybrany zgodnie z prawem. Kierując się dyrektywą autonomicznego wykładania pojęć konstytucyjnych należy przyjąć, że użyte w kontekście ważności słowo „wybory” należy rozumieć szeroko. Nie ogranicza się ono wyłącznie do samego aktu głosowania⁶. W praktyce jednak zakres przedmiotowy użytego w art. 101 ust. 2 Konstytucji sformułowania „ważność wyborów” ograniczona jest przez art. 82 § 1 kodeksu wyborczego, który stanowi :

Przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu:

- 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub
- 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W obu przypadkach przesłanki protestów wyborczych nie stanowią *novum* i były w podobny sposób ujmowane w poprzednio obowiązujących regulacjach dotyczących prawa wyborczego⁷. W odniesieniu do art. 82 § 1 kodeksu wyborczego można mówić o doprecyzowaniu podstaw protestów wyborczych, gdyż przepis ten nie używa ogólnej formuły przestępstwa przeciwko wyborom, lecz doprecyzowuje ją wskazując, że chodzi wyłącznie o przestępstwa z rozdziału XXXI Kodeksu karnego. Sformułowanie powyższe jest jednak tylko na pozór jednoznaczne⁸. Wykładnia art. 82 § 1 pkt 1 w szerszym konstytucyjnym kontekście rodzi istotne wątpliwości. Powstaje bowiem pytanie kto i w jakiej procedurze ma stwierdzić, że doszło do popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom,

⁵ Wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06

⁶ W. Sanetra, Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy. Lipiec – sierpień 2013, s. 7 i nast.

⁷ Wyrok TK z 10.11.1997 r., K 39/97

⁸ Ł. Buczkowski, Stwierdzenie nieważności ..., s. 213

o których mowa w rozdziale XXXI kodeksu karnego? W myśl art. 42 ust. 3 Konstytucji zasada domniemania niewinności wymaga, by wina została stwierdzona wyrokiem sądu. Ze względu na konstytucyjne rozumienie sprawy oraz sądu właściwego do jej rozpoznania wskazanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że wina powinna zostać stwierdzona wyrokiem sądu karnego orzekającego z zachowaniem wszystkich gwarancji przewidzianych w art. 42 Konstytucji oraz kodeksu postępowania karnego. Identyczny standard obowiązuje na gruncie konwencji o ochronie wolności i podstawowych praw⁹. Zachowując ten standard należałoby najpierw uzyskać prawomocne orzeczenie sądu karnego stwierdzające popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom i dopiero na jego podstawie orzekać o ich ważności. W takim przypadku rozstrzygnięcie o ważności wyborów następowaloby na długo po ich przeprowadzeniu, a w pewnych przypadkach byłoby możliwe dopiero po zakończeniu kolejnej kadencji Sejmu i Senatu. Sygnalizowany problem znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów. Sąd Najwyższy badając spełnienie przesłanki z art. 82 §1 pkt 1 kw w jednym z orzeczeń poprzestał na ustalaniu znamion przedmiotowych czynu zabronionego (postanowienie z 16.11.2005 r., III SW 120/05). Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że jest to coś innego, niż stwierdzenie popełnienia przestępstwa w postępowaniu karnym. Następuje na podstawie dowodów przedłożonych przez składającego protest i nie obejmuje strony podmiotowej przestępstwa. W innym orzeczeniu SN wskazał jednak, że należy badać nie tylko znamiona przedmiotowe, a jeżeli skarżący nie przedstawił dowodów na umyślność zachowania mającego być przestępstwem nie ma podstaw do uwzględnienia protestu (postanowienie z 16.06.2015, III SW 59/15). W kolejnym orzeczeniu SN stwierdza, że takie wybiórcze, ograniczone tylko do znamion (głównie przedmiotowych lub też podmiotowych), badanie istnienia przestępstwa kłóci się z treścią art. 82 kw, który mówiąc o przestępstwie, odsyła do jego karnego rozumienia (postanowienie z 17.06.2015 r., III SW 55/15). Należy z tego wnosić, że liczyć się powinny nie tylko znamiona opisane w ustawie, ale i karygodność, zawinienie, karalność sprawcy, o czym może i powinien orzekać tylko sąd karny. Można też wskazać orzeczenie, w którym sądy wymagają przedłożenia wyroku karnego, a jego brak stanowi podstawę uznania protestu za bezzasadny. Nie wskazują przy tym by wyrok taki miałby być wyłącznym dowodem na popełnienie przestępstwa wyborczego. Z orzeczenia tego nie wynika jednak niedopuszczalność przedstawienia innych dowodów na okoliczność popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom (postanowienie z 6.07.2015 r., I Acz 652/15). Sygnalizowane rozbieżności w orzecznictwie mają swe źródło w sposobie sformułowania art. 82 §1 pkt 1 kw. Przepis ten powinien zostać zmieniony, gdyż na jego podstawie nie jest możliwe wydanie orzeczeń stwierdzających zaistnienie przesłanki z punktu pierwszego i równoczesne zachowanie gwarancji konstytucyjnych, o których mowa w art. 42 ust. 3

⁹ M. A. Nowicki, Paksas przeciwko Litwie – wyrok ETPCz z dnia 6 stycznia 2010 r., skarga 34932 (w:) M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2011, Lex 2012, s. 483.

Konstytucji. Wskazanie jak należałoby określić podstawy protestów wyborczych przekracza ramy niniejszego opracowania. Wydaje się, że najprostszym sposobem byłoby zastąpienie zwrotu „przestępstwa” sformułowaniem „czyny zabronione”, o których mowa w rozdziale XXXI kodeksu karnego oraz przyjęciem, że orzeczenie stwierdzające popełnienie takiego czynu przez sąd rozstrzygający o ważności wyborów nie może być wiążące dla sądu, który orzekałby o odpowiedzialności karnej.

Druga wątpliwość związana z rozumieniem art. 82 kw dotyczy rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczętym na skutek złożenia protestu wyborczego. Z cytowanych wyżej orzeczeń wynika, że ciężar ten spoczywa na wnoszącym protest. Dotyczy to przede wszystkim zarzutu popełnienia przestępstwa: „Podejrzenie co do rzekomego popełnienia przestępstwa przez osobę wybraną w wyborach, które nie dotyczy dopuszczenia się przez nią przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, które miało wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, nie mieści się w zakresie przedmiotowym protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów” (postanowienie SN z 1.07.2014 r., III SW 14/14).

Zakaz działania sądu z urzędu w sprawach protestów wyborczych formułuje Sąd Apelacyjny w Katowicach : „Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) statuują daleko posunięty rygoryzm w zakresie formułowania podstaw protestu, a sąd rozpoznaje zgłoszony protest wyłącznie w granicach podniesionego w nim zarzutu. Autor protestu nie ma zaś możliwości po upływie ustawowego terminu do jego wniesienia rozszerzać go ani zmieniać jego podstawy, czy zgłaszać innych dowodów” (postanowienie SA w Katowicach z 6.07.2015 r., I Acz 652/15).

W odniesieniu do art. 82 § 1 pkt 1 kw pierwsza niespójność polega na tym, że przestępstwa z art. XXXI kk są ścigane z urzędu, tymczasem stwierdzenie popełnienia takiego przestępstwa jako podstawy protestu następuje na wniosek. Samo postępowanie charakteryzowane jest w cytowanych wyżej orzeczeniach w oparciu o sposób rozumowania ukształtowany na gruncie kodeksu postępowania cywilnego. Widać tu wyraźne analogie z tezami ukształtowanymi na gruncie art. 505 kpc. Tymczasem postępowanie w sprawie protestów wyborczych ma charakter publicznoprawny. W cytowanych wyżej orzeczeniach ETPCz wyraźnie podkreśla się, że konsekwencją tego publicznoprawnego charakteru postępowań wyborczych oraz konsekwencją efektywności procedur w sprawie ochrony praw wyborczych jest niemożność ograniczenia się organów państwa wyłącznie do zarzutów sformułowanych przez obywateli. Przerzucenie ciężaru dowodu na wyborców jest tym bardziej wątpliwe, że niekiedy nie będą oni w stanie wykazać wpływu naruszenia prawa wyborczego na wynik wyborów. Nie posiadają do tego odpowiednich instrumentów prawnych i faktycznych. Stąd wątpliwa wydaje się następująca teza Sądu Najwyższego : „Zarzut

srowadzający się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych, oparty wyłącznie na kontestowaniu wyników wyborów ogłoszonych przez Państwową Komisję Wyborczą, bez przedstawienia dowodów, nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego” (postanowienie z 16.07.2014 r., III SW 35/14). W wielu sytuacjach stanowisko to może stanowić podstawę dla oceny protestów oczywiście bezzasadnych. W odniesieniu do pewnej kategorii naruszeń prawa wyborczego, szczególnie tych dotyczących całego kraju, może oznaczać postawienie bariery dowodowej niemożliwej do przeskoczenia dla pojedynczego wyborcy.

Trzecia wątpliwość dotyczy zakresu przedmiotowego spraw, które mogą zostać objęte protestem wyborczym oraz innymi środkami przewidzianymi w kodeksie wyborczym dla ochrony praw wyborców. Instytucja ważności wyborów oraz innych przewidzianych przez kodeks wyborczy środków powinna tworzyć komplementarny system ochrony praw wyborczych. Wątpliwości w tym zakresie sformułował Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując, że kodeks wyborczy nie daje podstaw do kontroli funkcjonowania mechanizmu rejestracji list wyborczych. Mechanizm ten nie jest objęty protestem wyborczym, gdyż ukształtowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykładnia sposobu liczenia terminu do złożenia protestu wyborczego sprawia, że protest złożony przed rozpoczęciem biegu terminu pozostawia się bez rozpoznania jako przedwczesny. Protest wyborczy ma zawsze charakter następczy. Zdaniem RPO brak możliwości zaskarżenia do sądu decyzji PKW odmawiającej komitetowi wyborczemu wydania zaświadczenia uprawniającego do rejestracji kolejnych list kandydatów w wyborach do Sejmu RP bez konieczności zbierania podpisów wyborców popierających te listy budzi wątpliwości tak z punktu widzenia ochrony praw wyborczych, jak i prawa do sądu¹⁰. Wątpliwości tych nie rozwiewa stanowisko SN wskazujące, że podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 tego Kodeksu, uprawniającego komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na posłów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców (art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego) (postanowienie z 18.10.2012 r., II SW 4/12). Biorąc pod uwagę rozkład ciężaru dowodu, hipotetyczny charakter wpływu naruszenia na wynik wyborów trudno byłoby, w obecnych realiach, wykazać, że ewentualne naruszenie prawa przez PKW skutkuje nieważnością wyborów.

Przedstawione przykłady wskazują, że konieczna jest dalsza analiza instytucji kodeksu wyborczego gwarantujących prawidłowe przeprowadzenie wyborów pod kątem zasad konstytucyjnych składających się na zasadę wyborów wolnych.

¹⁰ Wystąpienie RPO z 10.01.2012 r., RPO - 684314 – I/11/M do Przewodniczącego PKW.

**Wykład: Nie każda „dobra zmiana” wychodzi na dobre prawu wyborczemu.
Kilka rozważań na tle wyroków Trybunału Konstytucyjnego**

Prof. dr hab. Marek Zubik
Uniwersytet Warszawski



1. W opracowaniu chciałbym się podzielić dwiema refleksjami, które – na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – dotyczą ustaleń sądu konstytucyjnego wiążących się z systemem wyborczym w Polsce. Jedna odnosić się będzie niejako do aspektu formalnego, wynikającego ze sposobu i trybu dokonywania zmian w prawie wyborczym rozumianym przedmiotowo. Druga – kwestii materialnej. Chodzić będzie o jedną z gwarancji ochrony prawa wyborczego, tym razem w znaczeniu podmiotowym.
2. Pragnę zacząć od pewnej egzegezy tytułu mojego wystąpienia. Użyty w nim związek frazeologiczny zdobył ostatnio sporą popularność. Być może stanie się kiedyś – raczej niesławnym – ujęciem czasów, które wyznacza VIII kadencja Sejmu. Muszę jednak rozczarować tych, którzy oczekiwali by odniesień do bieżącego życia politycznego kraju. Nie czuję się na siłach, ani nie uważam za stosowne, recenzować aktualne sprawy publiczne. Nie neguję jednak wagi kontekstu sytuacyjnego dla odczytywania treści normatywnej, czy nawet dla oceny hierarchicznej zgodności norm. Ma on i powinien mieć

doniosłe znaczenie. Normy prawne działają bowiem w przestrzeni publicznej dziejącej się tu i teraz. Nie zamierzam się również odnosić do anonsowanych w mediach kierunkach przyszłych rozwiązań prawnych, jakie mogłyby się pojawić w prawie wyborczym¹¹. Warto je obserwować, ale ich ocena będzie możliwa, gdy przybiorą ostateczny kształt normatywny.

Chciałbym natomiast tytułową „dobrą zmianę” powiązać z szerszym problemem – postrzeganiem przez polityków prawa regulującego sposób przygotowania, przeprowadzania oraz ustalenia rezultatów głosowania powszechnego w inny sposób, niż zapewnienie wiarygodności procesu wyborczego. Takie podejście zawsze będzie rodziło podejrzenie instrumentalnego posługiwania się prawem i podkopywać będzie zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3. Kwestia kodyfikacji prawa wyborczego postulowana była w Polsce od dość dawna. Nie dziwiło zatem podjęcie się prac legislacyjnych nad nowym, ustawowym ujęciem przepisów prawa wyborczego w Sejmie VI kadencji. Zakończyły się one uchwaleniem Kodeksu wyborczego w dniu 5 stycznia 2011 r., który został ogłoszony w „Dzienniku Ustaw” z 31 stycznia 2011 r. Wszedł w życie po upływie 6 miesięcy od dnia swojego ogłoszenia, a zatem 1 sierpnia 2011 r. Uchwalenie Kodeksu nastąpiło na ponad pół roku przed wyborami parlamentarnymi, które – zarządzone 4 sierpnia 2011 r. – odbyły się 9 października 2011 r. Jednakże już do dnia zarządzenia pierwszych wyborów zdołano wprowadzić do Kodeksu 6 zmian. Do dnia dzisiejszego – po niespełna 5 latach obowiązywania – doczekał się aż 16 zmian. Warto tutaj zaznaczyć, że dopiero w 2015 roku sprawdzono w praktyce całość regulacji Kodeksu wyborczego. Dopiero bowiem w tym roku odbyły się ostatnie z czterech rodzajów głosowań powszechnych objętych treścią Kodeksu.

4. Szereg okoliczności zewnętrznych zdeterminował wprowadzenie do polskiego porządku prawnego Kodeksu wyborczego:

a) Ustawodawca bazował na niezbyt wyszukany, co do swojej legislacyjnej jakości, projekcie ustawy. Dokument ten przypominał raczej kompilację dotychczasowych kilku ustaw wyborczych, niż efekt racjonalnie przeprowadzonego procesu kodyfikacyjnego. Niedostateczny profesjonalizm legislacyjny, przy braku krytycyzmu co do zastanych rozwiązań, nie mógł przynieść efektu, jaki racjonalny kodyfikator powinien uzyskać – nową jakość, uogólnienie zasad i reguł postępowania, skonsumowanie aktualnego stanu wiedzy oraz podjęcie się maksymalnego uwspółcześnienia rozwiązań, tak by nie było racjonalnej potrzeby nowelizowania kodeksu w najbliższym czasie. Tym

¹¹ R. Grochal, *Czy PiS zmieni zasady wyborów? Eksperci szukają sposobu na drugą kadencję*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 6 czerwca 2016 r., s. 3.

samym już na wejściu w samą ustawę ze stycznia 2011 r. „wpisano” ziarno jej potencjalnej niestabilności.

- b) Proces kodyfikacyjny zakończony został w bliskiej perspektywie zarządzenia wyborów parlamentarnych. Z jednej strony ustawodawca starał się zapewnić spoczynek ustawie, i to stosunkowo długi, bo sześciomiesięczny. Z drugiej – wprowadził poważną modyfikację reguł wyborczych, wykorzystywanych już w bezpośrednio najbliższych wyborach, a mianowicie jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu. Była to daleko idąca zmiana reguł gry wyborczej w porównaniu z rozwiązaniami dotychczasowymi. Zważywszy, że niektóre przygotowania do wystąpienia w rywalizacji o mandaty przedstawicielskie podmioty życia politycznego podejmują na długo przed rozpoczęciem formalnej procedury, koincydencja ta mogła wywoływać konieczność zmiany strategii wyborczej. Mieściło się to wszakże w akceptowalnych granicach uczciwego dokonywania zmian w ramach systemu wyborczego.
- c) Kodyfikator nieumiejętnie posłużył się przepisami intertemporalnymi, czym spowodował, że to od decyzji Prezydenta zarządzającego wybory ostatecznie zależało ustalenie reżimu prawnego określającego przepisy wyborcze w wyborach parlamentarnych w roku 2011. Czas spoczynku ustawy nakładał się bowiem na okres luzu decyzyjnego głowy państwa co do terminu na zarządzenie wyborów. Ustalenia zatem wiążących reguł wyborczych nie determinowała ustawa. Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy pozostawiły faktyczny wybór organowi władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie kodyfikatora zderzyło się z wyrokiem TK o sygn. K 9/11. Ów zabieg legislacyjny uznany został za wykraczający poza konstytucyjnie legitymowany luz regulacyjny ustawodawcy.
- d) Zapół reformatorski ustawodawcy nie osłabł wraz z uchwaleniem Kodeksu. Zamiast – co byłoby naturalne – pozostawić kodyfikację, aby obrosła praktyką organów państwa oraz orzecznictwem sądowym, przed pierwszymi wyborami ustawodawca zdążył, jeszcze w okresie *vacatio legis*, wprowadzić kilka zmian. Były to, co prawda, zmiany o różnym ciężarze gatunkowym. Niemniej jednak przynajmniej część z nich trudno byłoby uznać za nieistotne. Zmodyfikowano m.in. reguły dotyczące promocji wyborczej, podziału na okręgi wyborcze do Sejmu, przepisy wprowadzające Kodeks, czy wreszcie wprowadzono – od lat postulowane – usprawnienie dla wyborców niepełnosprawnych, w tym umożliwiono im głosowanie korespondencyjne.
- e) Ustawodawca pomylił funkcję ustrojową techniki legislacyjnej spoczynku ustawy (*vacatio legis*) z ciszą legislacyjną. Obie te konstrukcje prawne, odnoszące się do zasad wprowadzania w życie nowych rozwiązań do porządku prawnego, nie pokrywają się w całości.

Konstrukcja spoczyńku ustawy zakłada m.in. danie sobie przez ustawodawcę czasu na analizę przyjętych rozwiązań, a niekiedy nawet szybką korektę dostrzeżonych luk czy uchybień. Nie zakłada niezmienności tekstu prawnego. Nie jest to bowiem celem samym w sobie. Chociaż spoczynek ustawy służy zaznajomieniu się i dostosowaniu adresatów norm do zmienionego stanu prawnego, to jednak jej znaczenie się na tym nie kończy.

Odmienne rzecz się ma z ciszą legislacyjną. Jej podstawowym znaczeniem jest stabilizacja reguł zachowań. Co do celu bliżej jest jej do norm intertemporalnych pozwalających ustalić, w razie wątpliwości, jaki reżim prawny należy uznać za określający obowiązujące reguły zachowań. Inaczej rzecz ujmując – zmiany przepisów mogą zachodzić, niemniej jednak nie zawsze zmienione rozwiązania prawne mogą i powinny dotyczyć najbliższych zdarzeń, do których dyspozycje nowych norm mogłyby potencjalnie się odnosić. Cisza legislacyjna służy tym samym głównie zapewnieniu niezmienności systemu i prawa wyborczego, czyli reguł w trakcie gry wyborczej.

f) Objęcie Kodeksem całości procedur wyborczych stosowanych w kraju zmieniło perspektywę zastosowania zasady stabilizacji prawa wyborczego, tak jak jest ona rozumiana chociażby w „Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych” Rady Europy. Warto tu powtórzyć: „To nie tyle zmiany systemu głosowania są rzeczą złą – zwykle są na lepsze – co dokonywanie często zmian lub też przed (w ciągu roku) wyborami”. W sytuacji, kiedy Kodeks odnosi się do wyborów parlamentarnych (odbywających się raz na 4 lata), prezydenckich (raz na 5 lat), samorządowych (co 4 lata), do Parlamentu Europejskiego (co 5 lat), okresy „zdatne” do dokonywania zmian zasad ogólnych, wspólnych dla wszystkich procedur, nie są częste. Warto nadmienić, że akurat jesteśmy w okresie, kiedy do najbliższego zwykłego, początkowego terminu zarządzenia wyborów pozostaje otwarte „okienko” zmian legislacyjnych. Zmienił się natomiast kontekst sytuacyjny. Musi być on wzięty pod uwagę przy dokonywaniu modyfikacji w ustawowych regułach prawa wyborczego. Mamy bowiem do czynienia z faktycznym ograniczeniem efektywności hierarchicznej kontroli norm, realizowanej przez TK.

g) Wreszcie Kodeks – chociaż słusznie w uszach prawnika nazwa ta brzmi bardzo nobliwie – pozostaje ustawą, z dokładnie tą samą siłą derogacyjną, jak każda inna, późniejsza ustawa „zwykła”.

W polskim systemie źródeł prawa, jak wiadomo, nie ma miejsca na ustawy organiczne, tak jak funkcjonują one chociażby we Francji. Tym samym nawet najbardziej trafne, słuszne postanowienia Kodeksu, także te dotyczące niedokonywania w nim zmian (np. art. 203, 390a, 421-422), formalnie mogą być modyfikowane lub uchylane, także w sposób dorozumiany, każdą późniejszą ustawą. Stabilizacja przepisów wyborczych

możliwa byłaby jedynie poprzez jednoznaczne ustalenie obowiązywania, na mocy przepisów konstytucyjnych, zasady stabilności prawa wyborczego. Niemniej jednak nawet wówczas – o czym należy pamiętać – zasada taka podlegać będzie modyfikacjom wynikającym z zasady proporcjonalności (czy raczej zakazu nadmiernej ingerencji). Trudno byłoby bowiem uznać za oczywiście korzystny dla całego porządku konstytucyjnego bezwzględny zakaz dokonywania zmian w prawie, w tym prawie wyborczym. Przynajmniej musi pozostać otwarta dla ustawodawcy możliwość dokonywania takich zmian, w myśl starożytnej zasady – „konieczność nie zna prawa”.

5. Próbując skonkludować tę część rozważań, chciałbym podkreślić doniosłość zasady stabilności prawa wyborczego. Należy mieć jednak świadomość nowości normatywnej, jaka jest konsekwencją ogólnej koncepcji kodyfikacji całości prawa wyborczego w Polsce. Po drugie, trudno już mówić o pełnym ustabilizowaniu się orzecznictwa TK co do odczytywania szczegółowego znaczenia ciszy legislacyjnej. Szczegółowych wypowiedzi jest już kilka. Niekiedy jednak odnalezieniu przez Trybunał samej zasady nie towarzyszyła jednoznacznie stanowcza i rygorystyczna ocena dokonanych zmian w konkretnym przypadku. Za przykład posłużyć może chociażby wyrok z 3 listopada 2006 r. w sprawie o sygn. K 31/06, dotyczący blokowania list wyborczych. TK zapowiedział, że „wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z (...) wymogiem konstytucyjnym (...)”, ujętym przez Trybunał jako: „konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego (...)”. Nakaz ten uznano za „normatywny składnik” art. 2 Konstytucji. Warto przy tym zaznaczyć, że ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, która była przedmiotem oceny Trybunału, weszła w życie po 14 dniach od dnia jej ogłoszenia, czyli 27 października 2006 roku, zaś wybory odbyć się miały między 29 października a 24 listopada 2006 roku. Ostatecznie głosowanie odbyło się 12 listopada 2006 roku, a zatem kilka dni po ogłoszeniu wyroku przez TK, dotyczącego przepisów, w oparciu o które przeprowadzono wybory.

Niezależnie od wahań czy niejednoznaczności, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że:

- *vacatio legis* i cisza legislacyjna są konsekwencją treści art. 2 Konstytucji;
- konieczność zachowania tych zasad niuansowana ma być przy ocenie, czy dokonywane zmiany mają istotne znaczenie dla reguł prawa wyborczego.

6. Drugi wątek odnosi się do kwestii zabezpieczenia proceduralnego i efektywnego systemu odwoławczego w procesie wyborczym.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego, obok Sądu Najwyższego czy też Państwowej Komisji Wyborczej, związana jest z doniosłą rolą ustrojową¹². Wyznacza m.in. granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa wyborczego. Stwierdzenie to – samo w sobie – nie jest zapewne szczególnie zaskakujące. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa wyborczego jest bowiem ważnym mechanizmem gwarantującym zachowanie demokratycznych reguł odnowienia legitymacji społecznej organów przedstawicielskich, czy też tych innych organów władzy publicznej, które z mocy decyzji ustrojodawcy obsadzone są w drodze głosowania powszechnego.

Okres „niemocy” TK, z jakim mamy obecnie do czynienia, nie oznacza bezczynności Trybunału. Co do regulacji prawa wyborczego, wydał ostatnio dwa orzeczenia. Pierwsze, z 11 maja 2016 r. w sprawie SK 16/14, odnosiło się do przepisów ustawy o referendum lokalnym. Rozstrzygnięcie to faktycznie rzutuje na rozumienie analogicznych przepisów Kodeksu wyborczego. Trybunał uznał bowiem konstrukcję dotyczącą szybkiej ścieżki sądowego trybu postępowania o ochronę dóbr osobistych w kampanii referendalnej za zgodną z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Drugie orzeczenie, z 6 kwietnia 2016 roku o sygnaturze P 5/14, wprost odnosi się do przepisów Kodeksu wyborczego. TK uznał, że art. 420 § 2 Kodeksu w zakresie, w jakim wyłącza środek prawny od orzeczenia PKW, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Oba wyroki nie są publikowane przez Prezes Rady Ministrów w „Dzienniku Ustaw”, mimo treści art. 190 ust. 2 Konstytucji oraz braku jakiegokolwiek normy kompetencyjnej dla premiera do oceny, kiedy wypowiedź władcza TK jest wyrokiem. Ponieważ wyroki TK cieszą się przymiotem ostateczności (art. 190 ust. 1 Konstytucji), mimo ignorowania ich przez niektóre organy państwa, powinny być przedmiotem analizy.

7. Na tle orzeczenia o sygn. P 5/14 chciałbym się odnieść do kwestii efektywnego systemu odwoławczego.

Jak to ujmuje cytowany już „Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych”: „Jeśli przepisy prawa wyborczego mają mieć znaczenie większe, niż słowo na papierze, postępowanie niezgodne z prawem wyborczym winno być zaskarżalne do organu odwoławczego”. Kodeks daje możliwość przyjęcia alternatywnego rozwiązania. Pierwsze w drodze odwołań do sądów powszechnych, sądów specjalnych lub sądu konstytucyjnego. Drugie poprzez odwołania rozpatrywane przez komisję wyborczą. Kodeks precyzuje: „Można się opowiedzieć za tym ostatnim systemem, jako że komisje wyborcze są wysoce wyspecjalizowane, podczas gdy sądy zwykle mają mniejsze

¹² Doniosłość znaczenia sądowej kontroli poprawności przeprowadzenia wyborów pokazuje chociażby niedawne orzeczenie FTK Austrii z 18 lipca 2016 r. (W I 7/2016-20). Trybunał ten uznał, że naruszenia procedur wyborczych, głównie związanych z głosowaniem korespondencyjnym, przy nieznaczonej różnicy głosów między kandydatami, są poważne i mogą mieć wpływ na wynik wyborów prezydenckich. Nakazał w konsekwencji ponowienie II tury tych wyborów w całym kraju.

doświadczenie w sprawach wyborczych. Jednak w charakterze zabezpieczenia, pożądane jest istnienie pewnej formy sądowego nadzoru, tak, by w pierwszej instancji odwołanie rozpatrywała komisja wyższego szczebla, zaś kompetentny sąd stanowił drugą instancję”.

Warto ogólnie przywołać tło sprawy, na tle której pytanie prawne Trybunałowi zadał Naczelny Sąd Administracyjny.

Gmina podjęła uchwałę w sprawie podziału jej terytorium na okręgi wyborcze, w tym liczbę wybieranych w nich radnych. Grupa wyborców złożyła do komisarza wyborczego skargę. Stwierdził on niezgodność z prawem uchwały i wezwał radę gminy do jej zmiany pod rygorem zastępczego ustalenia geografii wyborczej. Spór dotyczył przydzielenia mandatu po przyłączeniu jednego sołectwa do drugiego. Komisarz uznał też, że doszło do naruszenia uchwały PKW z 7 maja 2012 roku w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. Komisarz dokonał podziału gminy na okręgi i powiadomił o tym PKW. Gmina (a także grupa wyborców) złożyła odwołanie do PKW, która utrzymała w mocy kwestionowane postanowienie sędziego-komisarza. Gmina złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który skargę odrzucił, uznając ją za niedopuszczalną. Nie dając za wygraną, gmina złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten z kolei sformułował pytanie prawne do TK.

Niewątpliwie kwestia podziału gminy na okręgi wyborcze ma znaczenie dla realizacji konstytucyjnej zasady równości. Obecna konstrukcja prawna zastępczego ustalenia geografii wyborczej ma genezę w 2004 roku. Wcześniej komisarz mógł występować do wojewody o wydanie zarządzenia zastępczego. Podlegało ono kognicji sądów administracyjnych na zasadach ogólnych. Zmiana normatywna doprowadziła do wykreowania procedury równoległej, bardziej specyficznej dla uchwał jednostki samorządu terytorialnego w kwestiach wyborczych. Nowe rozwiązania pozostawiły organom wyborczym kompetencje nadzorcze nad działaniami gmin w sprawach głosowania powszechnego, prowadząc jednocześnie do wyłączenia kognicji sądów co do oceny legalności działania zarówno gminy, jak i sędziów-komisarzy oraz PKW.

TK uznał kwestię ustalenia geografii wyborczej na terenie gminy za „sprawę” w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a konieczność objęcia kognicją sądu również sporów powstałych na tym tle za pozostającą w perspektywie art. 62 Konstytucji.

W pełni podzielam zdanie TK, że wyznaczenie okręgów wyborczych determinuje wykonywanie praw organów wspólnoty samorządowej do samostanowienia (pkt 5.10.6 uzasadnienia). Jest to sprawa istotna z punktu widzenia praw obywateli (pkt 5.10.5 uzasadnienia). Oczywiście wyrok ten jest ostateczny. NSA powinien uwzględnić fakt uznania niekonstytucyjności zamknięcia drogi sądowej, uznając kognicję sądów administracyjnych. Nie musi się to jednak przełożyć na zmianę zastępczego

ustalenia geografii wyborczej. Dodać w tym miejscu warto, że nie po raz pierwszy TK uznał konieczność istnienia sądowej kontroli uchwał PKW. Dość wspomnieć o wyroku z 18 lipca 2012 r. o sygn. K 14/12, a dotyczącym m.in. uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odmowy rejestracji lub zgłoszenia kandydata na parlamentarzystę przez okręgową komisję wyborczą ze względu na nieposiadanie przez niego prawa wybieralności (art. 218 § 2 zd. 2 w zw. z art. 215 § 4 oraz z art. 258 Kodeksu wyborczego).

8. Chciałbym natomiast zwrócić uwagę na możliwość innego podejścia do sprawy konieczności sądowej kontroli uchwał organów wyborczych funkcjonujących obecnie w kształcie, jaki przewiduje Kodeks wyborczy.

a) Treść normatywna art. 45 Konstytucji wydaje się być szersza niż art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Nie oznacza to, że interpretacja prawa do sądu na gruncie przepisów konstytucyjnych musi być interpretowana w sposób ekstensywny. Głównie uwaga ta dotyczy tego, jakie spory ze stosunków prawnych będziemy uznawali za „sprawę” w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Z pewnością wszystkie te, które mieszczą się w treści art. 6 EKPCz. Co do innych, margines swobody dla ustawodawcy powinien być wyznaczany roztropnie przez TK, by zapewnić efektywność ochronie praw człowieka, będącą do jakiegoś stopnia ważeniem treści tych praw z wydajnością wymiaru sprawiedliwości.

b) PKW i komisarze są sędziami w pełnym tego słowa znaczeniu. Procedury orzekania w sprawach wyborczych określa ustawa. Nie ma tu również pozasądowego organu nadzorczego nad PKW i komisarzami w zakresie spraw wyborczych, w szczególności ze strony organów władzy wykonawczej.

c) Wydaje mi się, że czynność, jaką ma dokonywać sąd administracyjny, w myśl wyroku TK, to czynność z zakresu ochrony i kontroli prawa, a nie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Kwestia oceny poprawności ustalenia geografii wyborczej to działanie mieszczące się zatem w ramach ochrony i kontroli prawa, a nie typowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Nie rozstrzyga się tu bowiem bezpośrednio o indywidualnym interesie konkretnej osoby fizycznej mającej czynne lub bierne prawo wyborcze. Zapewnienie równej siły głosu ma w sposób oczywisty przede wszystkim znaczenie ogólnospołeczne. Dominuje tu ewidentnie interes publiczny, a dopiero na jego tle może pojawić się kontekst indywidualny. Było to bardzo wyraźnie widać na tle okoliczności sprawy o sygn. P 5/14.

Jeżeli działanie z zakresu ustalenia granic okręgów wyborczych i przydzielenia doń liczby mandatów dałoby się zaliczyć do „innych” działań sądów, niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, wówczas czynności stałych organów wyborczych

- nie musiałyby być postrzegane jako wkroczenie w monopol sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.
- d) W mojej ocenie PKW ma wszystkie cechy sądu w znaczeniu materialnym. Została powołana przez ustawę, jest organem niezależnym od władzy wykonawczej, składa się z osób, które mają status sędziowski i są niezawisłe także w realizacji zadań z zakresu prawa wyborczego. Powoływanie i odwoływanie członków PKW pozostawione jest organom władzy sądowniczej. Udział Prezydenta sprowadza się tu do doniosłej, acz wyłącznie akceptującej roli. Członkowie PKW chronieni są przez zasadę kadencyjności. Działają wreszcie na podstawie przepisów ustawy. Oczywiście uznanie PKW formalnie za sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji, napotyka poważne problemy. Tutaj interwencja ustrojodawcy byłaby konieczna, o ile PKW miałyby się składać nadal z sędziów różnych konstytucyjnych organów władzy sądowniczej. Nie wykluczałbym jednak podążania w kierunku powołania docelowo w Polsce sądownictwa wyborczego, ale bez konieczności zmiany Konstytucji. Oznaczałoby to jednak zmianę formuły powoływania członków PKW. Zalety takiego docelowego rozwiązania są, w mojej ocenie, aż nadto widoczne.
- e) Nie bez znaczenia dla oceny skutków orzeczenia o sygn. P 5/14 jest również pewien czynnik psychologiczny. Rozstrzygnięcie zastępcze sędziego-komisarza wyborczego, skontrolowane przez 9 sędziów najwyższych organów władzy sądowniczej – SN, NSA i TK, zostanie poddane kontroli sądowej przez jednoosobowy skład WSA, a potem trzosobowy skład NSA. Rodzi to pytanie o celowość takiej procedury, jej racjonalność i efektywność.
- f) Pozostaje jeszcze jeden wymiar podejścia TK zaprezentowany w wyroku P 5/14. Uznanie geografii wyborczej za materię bezpośrednio powiązaną z konstytucyjnym prawem wyborczym, w rozumieniu podmiotowym, stawia pytanie o pozostałe rozwiązania Kodeksu wyborczego, gdy to ustawa determinuje rozdział mandatów w konkretnych okręgach wyborczych. Należałoby zatem poddać analizie znaczenie ustaleń TK dla konieczności istnienia procedury kwestionowania ustaleń geografii wyborczej również w wyborach ogólnokrajowych. Jediną procedurą wydaje się być tylko – ale szerzej niż obecnie rozumiany – protest wyborczy. Pójście tą drogą z kolei prowadzi nieuchronnie do także niepożądanych konsekwencji. Niezależnie od koniecznych zmian w przepisach Kodeksu wyborczego, należałoby ocenić efektywność takiego mechanizmu i wydolność procedury przed Sądem Najwyższym, a dla wyborów samorządowych – sądami okręgowymi.
- g) Na tym tle warto rozważyć i szerszy kontekst wynikający z mechanizmu protestu wyborczego. Służy niewątpliwie zarówno zapewnieniu przeprowadzania w państwie

demokratycznych wyborów, jak i ochronie naruszenia indywidualnego prawa o charakterze politycznym.¹³

Konstytucja w art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2 wprost przewiduje prawo wyborcy zgłaszania do SN protestu przeciwko ważności wyborów. Ma być ono realizowane na zasadach określonych w ustawie. Niezależnie od pewnych kontrowersji, nie ulega wątpliwości, że prawo to ma rangę konstytucyjną, zostało przewidziane jako prawo o charakterze indywidualnym. Nie ma powodów, by sprowadzać je wyłącznie do roli „prawa” chroniącego interes publiczny. Co najmniej prawo do protestu wyborczego chroni indywidualne prawo każdego wyborcy do realizacji jego czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji) i stanowi jeszcze jeden ze środków ochrony praw konstytucyjnych, obok prawa do sądu (w rozumieniu przedostatniego podrozdziału II rozdziału Konstytucji)¹⁴. Jest to prawo o charakterze politycznym, która to jednak cecha w żadnej mierze nie wyłącza go spod zakresu zastosowania art. 79 Konstytucji. Nie ma powodu, by uznać prawo określone w art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2 Konstytucji tylko i wyłącznie za prawo realizowane w charakterze ochrony interesu grupowego czy ogólnospołecznego.

9. Konkludując tę część rozważań, należy podkreślić, że wyrok TK o sygn. P 5/14 wyznacza ważny i zarazem ogólny kierunek interpretacji przepisów prawa wyborczego w kontekście zapewnienia prawa do sądu. Bezpośrednio związany jest też z konstytucyjnym prawem do protestu wyborczego. Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy kwestia poszerzenia zakresu protestu wyborczego rozwiązywałaby problem. Ocena tego w sposób naturalny wiąże się jednak z możliwością oszacowania skali ewentualnych protestów oraz wydolności systemu sądowego do ich efektywnego rozpoznawania.
10. Polskie prawo wyborcze przeżywało już kilkakrotnie „dobre zmiany”. Warto pamiętać, że niemal każde wprowadzenie nowości do reguł przeprowadzania i ustalania wyników głosowania powszechnego stanowi doniosłe zdarzenie prawne, polityczne i społeczne. Wymaga głębokiego namysłu oraz powinno być dokonywane – w miarę możliwości – przy konsensusie społecznym, co jest szerszym pojęciem, niż tylko uzyskanie znaczącej większości w parlamencie.
Jak każde rozwiązanie stworzone przez człowieka, także i polski model prawa wyborczego zapewne nie jest doskonały. Możliwe są tu modyfikacje, czy też korekty. Nie wydaje się być jednak zasadne odejście od koncepcji powierzenia sędziom

¹³ Zob. np. orzeczenie ETPCz z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie Aliyer przeciwko Azerbejdżanowi (wniosek nr 18705/06).

¹⁴ Zob. orzeczenie ETPCz z 9 czerwca 2016 r. Pilav przeciwko Bośni i Hercegowinie (wniosek nr 41939/07), gdzie oceniano rozwiązania konstytucyjne odbierające faktycznie bierne prawo wyborcze. ETPCz uznał je za dyskryminację ze względu na narodowość i miejsce zamieszkania.

nadzorowania czynności wyborczych. Natomiast warto byłoby wyprowadzić z tej okoliczności dalej idące wnioski, niż to zdaje się czynić polski ustawodawca. Skoro nie zdecydował się – z różnych powodów – na zarządzanie wyborami przez organy władzy wykonawczej, jednoznacznie powinien opowiedzieć się „za” bądź „przeciw” w pełni sądowemu (a nie tylko w połowie drogi – sędziowskiemu) charakterowi stałych organów wyborczych. Sądowy charakter dawałby szansę uproszczenia wielu procedur, pozostawiając sprawy z zakresu przeprowadzania głosowania powszechnego wyspecjalizowanym organom. Mam świadomość, że realizacja tego postulatu stawiałaby przed ustawodawcą wyzwania. Warto je jednak podjąć tylko o tyle, o ile owe „dobre zmiany” faktycznie służyłyby dobru wspólnemu, w takim jednak rozumieniu tego pojęcia, jak to przyjęła Konstytucja RP z 1997 roku.

Wykład: Wybory jako doświadczenie badawcze

Prof. Karol Życzkowski
Instytut Fizyki UJ



Poniżej – omówienie niektórych zagadnień będących przedmiotem wystąpienia oraz fragmenty prezentacji przedstawionej przez autora.

Referat prof. Karola Życzkowskiego poświęcony był naukowym metodom analizy wyników głosowania. Wybory, które dla prawnika są przedmiotem analizy formalnej zgodności ich przeprowadzenia z prawem, dla reprezentanta nauk ścisłych i przyrodniczych są ogromnym doświadczeniem badawczym, którego wynik może m.in. wskazywać na potrzebę zmian prawa wyborczego. Utylitarno-pragmatyczne, a nie tylko formalistyczne, podejście do organizacji wyborów pozwala na dokonanie oceny, czy system wyborczy dobrze odzwierciedla wolę wyborców, a wyniki głosowania są wiarygodne.

Przykładami badań metodami statystycznymi mogą być analizy rozkładu przestrzennego głosów nieważnych, które prowadzono po wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010 i 2014. Analiza statystyczna danych nie dostarcza argumentów za hipotezą o fałszowaniu wyników, natomiast wskazuje na uprzywilejowaną

pozycję komitetu, którego listy otrzymały numer 1 i znalazły się na pierwszej stronie karty do głosowania mającej formę wielostronicowej broszury.

Jedną z metod wykrywania ewentualnych nieprawidłowości w ustalaniu wyników głosowania jest analiza wykresów obrazujących zależność liczby obwodów głosowania, w których dana partia uzyskała określony wynik procentowy, od tego wyniku. Wykres taki powinien mieć kształt gładki, bez wyraźnych pików, wskazujących na dokonanie wyliczeń według z góry przyjętych założeń. Badania przeprowadzone po wyborach samorządowych w 2014 r. nie wykazują tego rodzaju anomalii.

Charakterystycznym objawem nieprawidłowości w ustalaniu wyniku wyborów jest pojawienie się tzw. komet Putina – nietypowych układów na wykresach obrazujących związek wyniku uzyskanego przez określoną partię z frekwencją wyborczą. Obraz uzyskany w wyniku analizy wyborów samorządowych w roku 2014 r. jest wolny od takich zjawisk.

Interesującym narzędziem badania prawidłowości ustalania wyników głosowania jest analiza częstości występowania poszczególnych cyfr w protokołach komisji obwodowych. Porównanie danych z wyborów samorządowych w roku 2014 z prawem Benforda opisującym rozkłady statystyczne pozwala na stwierdzenie, że liczby występujące w protokołach odpowiadają temu prawu, tzn. nie wskazują na manipulowanie przy wynikach głosowania.

Z badań nad wyborami samorządowymi przeprowadzonymi w 2014 r. można wyciągnąć wnioski dotyczące wskazanych zmian w prawie wyborczym. Zdaniem prof. Życzkowskiego analiza statystyczna powinna być dokonywana po każdym wyborach, a jej wyniki – wraz ze wszystkimi dokumentami z wyborów – publikowane w Internecie; liczby głosów nieważnych z poszczególnych przyczyn powinny być podawane odrębnie. Dostrzeżone mierzalne korzyści dla komitetu, którego listy mają numer 1 wskazują na potrzebę zmiany kształtu kart do głosowania¹⁵. Umożliwienie wyborcy wstrzymania się od głosu zmniejszyłoby tendencję do oddawania głosu nieważnego przez tych, którzy nie chcą go oddać na żadnego kandydata lub listę kandydatów.

Dalsza część referatu prof. Życzkowskiego poświęcona była bardziej ogólnym zagadnieniom związanym z prawem wyborczym. Metody nauk ścisłych są stosowane dla oceny różnych systemów wyborczych, w tym różnych sposobów przeprowadzania wyborów większościowych (jedna lub dwie tury, głos alternatywny, głosowanie preferencyjne) oraz proporcjonalnych (próg wyborczy, metody podziału mandatów, metoda pojedynczego głosu przechodniego – STV). Znane twierdzenia pokazują, że nie istnieją idealne rozwiązania, zapobiegające tzw. głosowaniu strategicznemu, nawet już w wypadku wyboru jednego z trzech kandydatów; również ocena proporcjonalnych systemów wyborczych jest trudna. Jakkolwiek silne są tendencje do przedkładania wyborów większościowych nad

¹⁵ Niektóre z postulowanych rozwiązań (zmiana kształtu karty do głosowania, podawanie liczb głosów nieważnych z poszczególnych przyczyn) zostały już wprowadzone do Kodeksu wyborczego.

proporcjonalne, daje się również zaobserwować zjawisko odwrotne – w państwach, w których wybory są większościowe silne są ruchy na rzecz wprowadzenia zasady proporcjonalności.

W pracach nad nowymi rozwiązaniami prawnymi ważną zasadą powinno być prowadzenie analiz, badań i prac ustawodawczych z dużym wyprzedzeniem, tak, by uniknąć dostosowywania systemu wyborczego do potrzeb aktualnie rządzących partii.

Ważną rolę odgrywają również sondaże przeprowadzane przed wyborami i badania prowadzone w trakcie głosowania (exit-polls), ponieważ mogą one wpłynąć na wiarygodność wyborów. Centrum Badań Ilościowych nad Polityką Uniwersytetu Jagiellońskiego przyznaje nagrodę „Złotej Pytii” firmie sondażowej, której wyniki badań odpowiadają najlepiej rzeczywistemu wynikowi wyborów. Zdaniem prof. Życzkowskiego badania takie, finansowane ze środków publicznych, powinny być zamawiane u co najmniej dwóch wykonawców, a ich wyniki powinny być publikowane zgodnie ze standardami naukowymi – z precyzyjnym opisem metodologii i pełnych danych liczbowych.

Badania naukowe nad wyborami i analiza ich wyników służą zwiększeniu wiedzy wyborców i zwiększają ich zaufanie do organizatorów głosowania oraz organów wyborczych. Z tego właśnie powodu należy je prowadzić, ponieważ akceptacja ogłoszonych wyników głosowania przez głosujących jest jednym z podstawowych warunków sukcesu samego aktu wyborczego.

Gdzie wykonuje się największe doświadczenie badawcze w Polsce ?

Największe doświadczenie w kraju to...

Wybory powszechne !

w dniu 25 X 2015 z udziałem 15 595 335 obywateli
przeprowadzane przez:



Państwowa
Komisja
Wyborcza



Krajowe
Biuro
Wyborcze

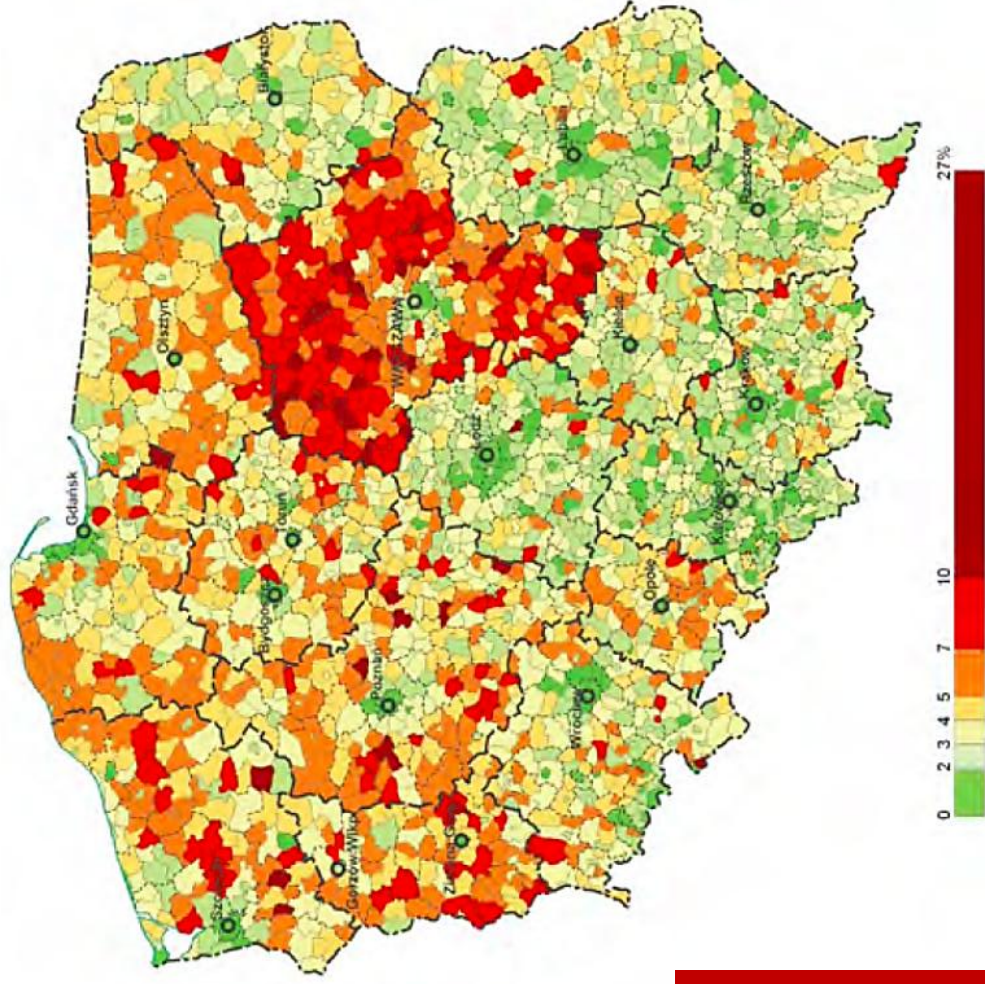
Cel wyborów: a) **zbadać** preferencje obywateli
b) wyłonić skład Sejmu i Senatu RP

WYBORY SAMORZĄDOWE W POLSCE (2010)



**„Nie sugeruję ani
nie wykluczam
żadnych hipotez, które
nasuwają
się przy interpretacji
przestrzennej
rozkładu głosów
nieważnych.”**

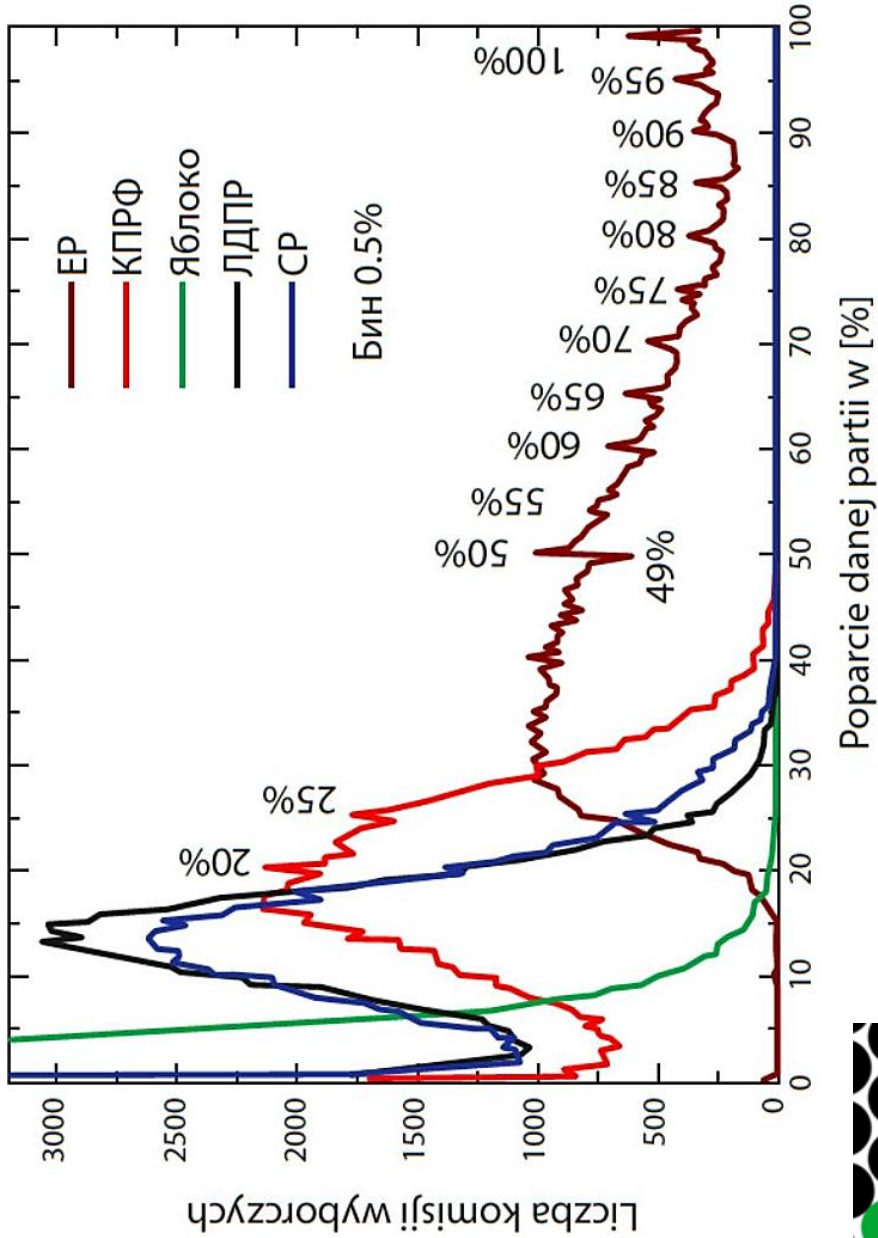
**Przemysław
Śleszyński, IGiPZ PAN**



**Kolor czerwony:
dużo głosów
nieważnych z powodu
postawienia na karcie
więcej niż jednego
znaku X**

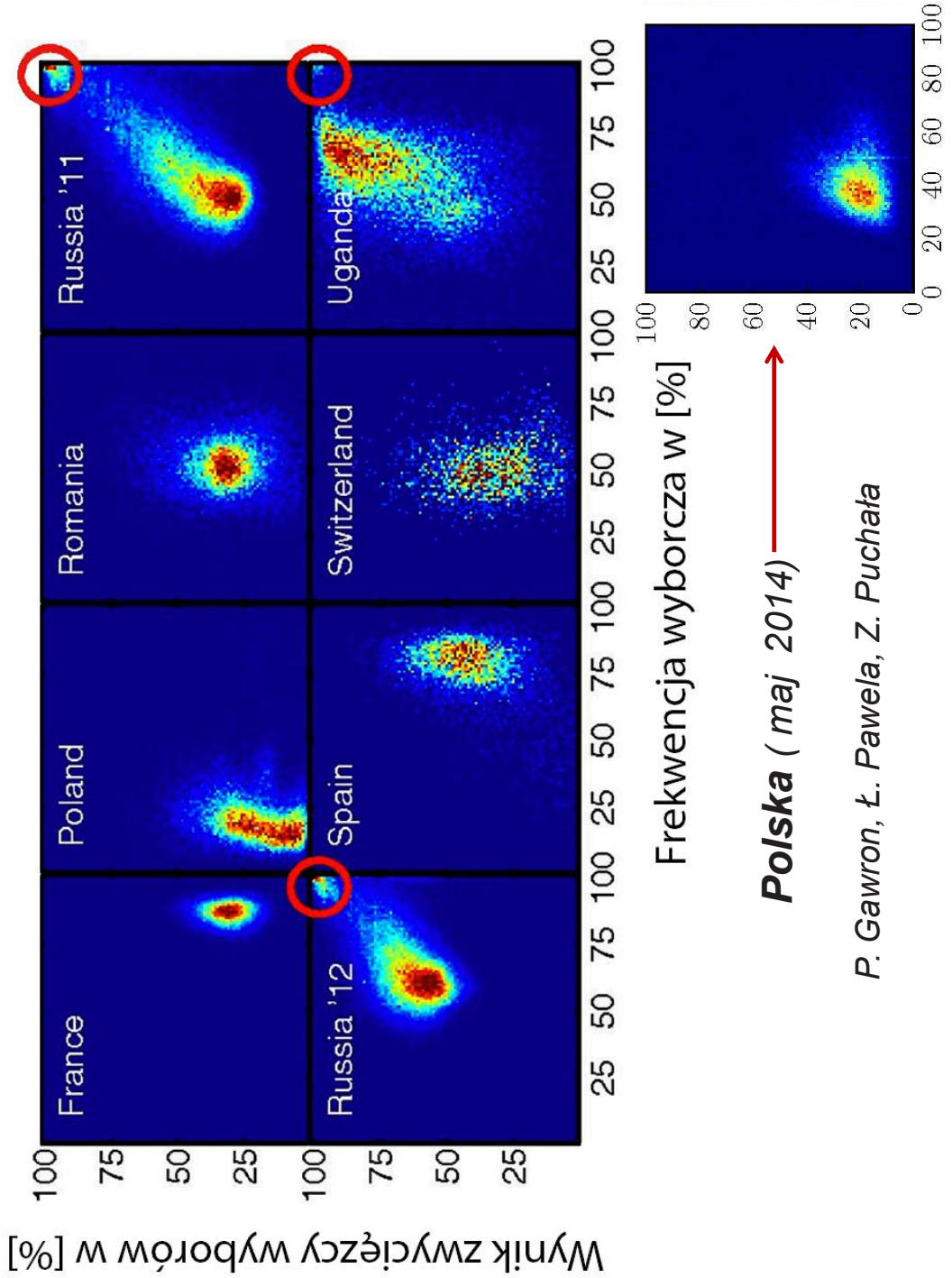


REZONANSE PUTINA (DUMA - 2011)

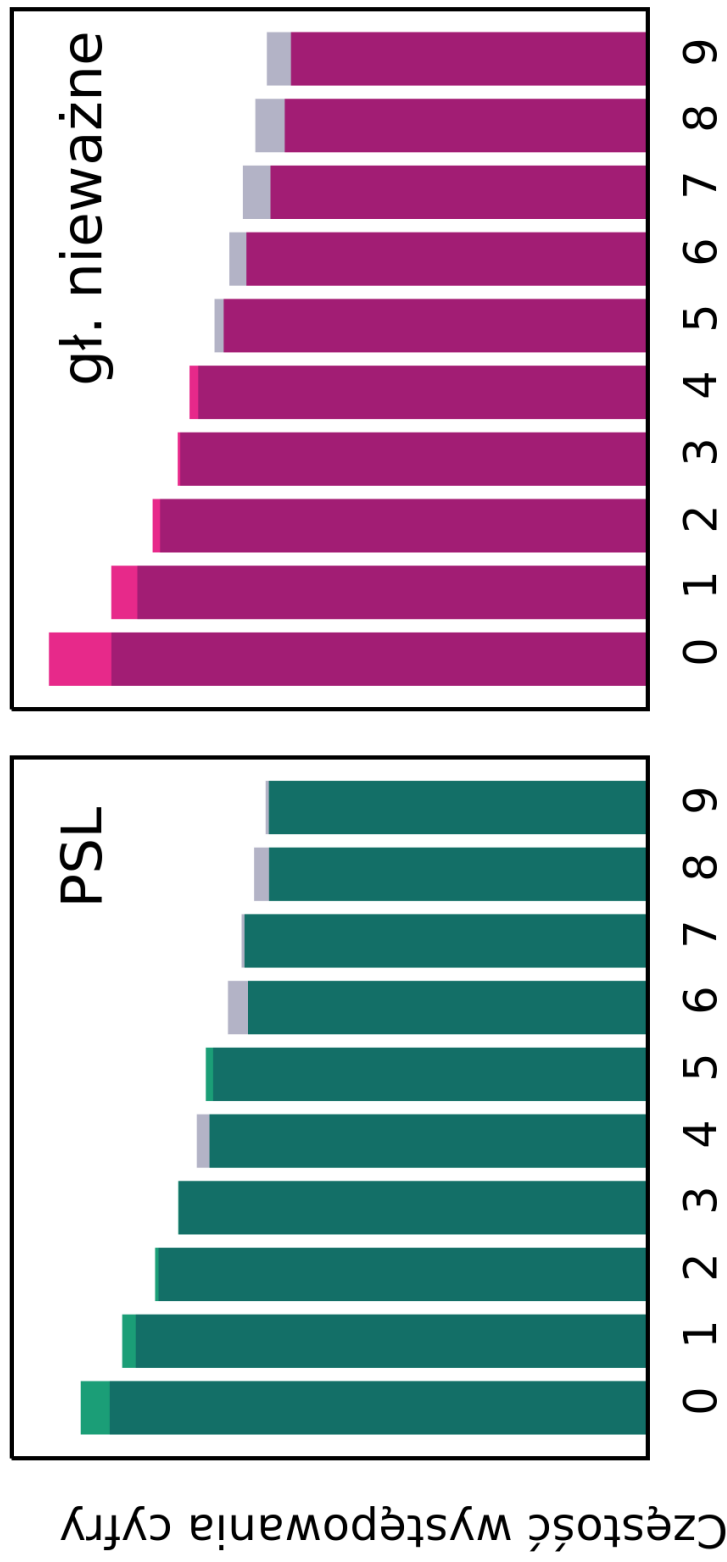




Brak komety w Polsce (maj 2014)



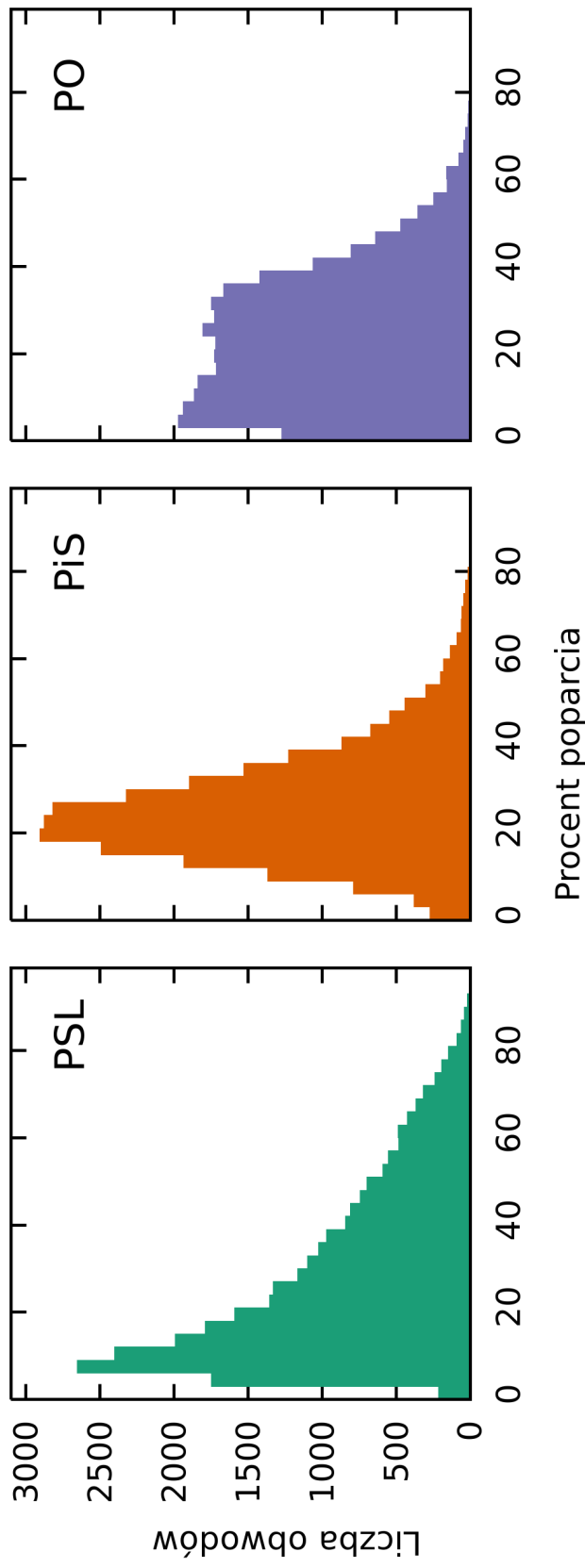
Wybory samorządowe – listopad 2014



Porównanie danych z prawem Benforda

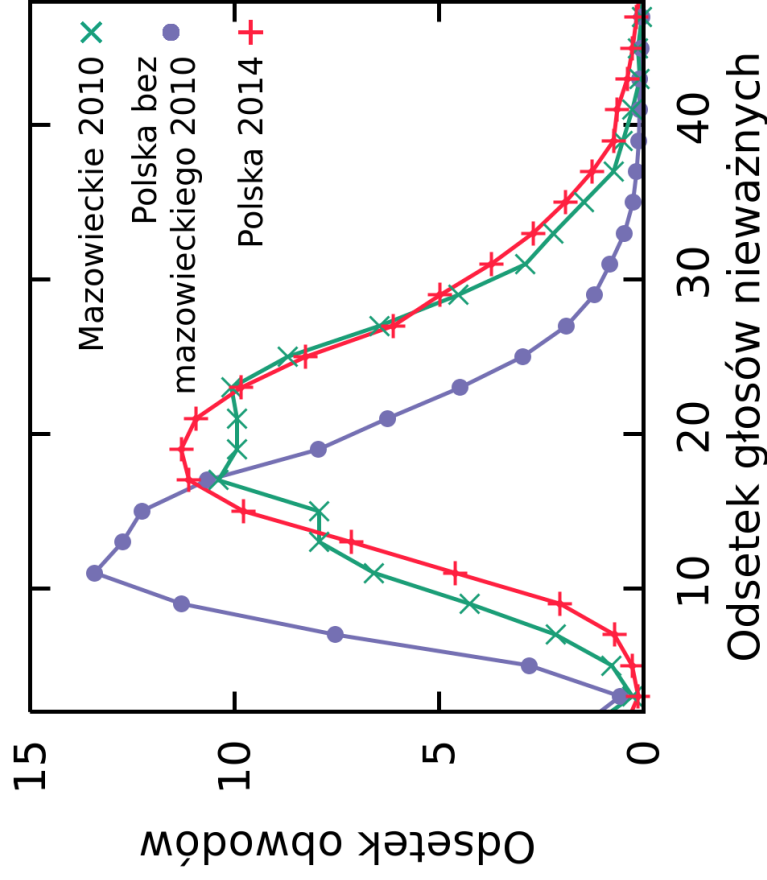
Jacek Szklarski, 2015

Wybory samorządowe – listopad 2014



*Histogramy poparcia danej partii
w obwodach wyborczych:
brak niewyłąmaczalnych pików*

Wybory do sejmików – 2010 vs 2014



Rozkład odsetka głosów nieważnych w roku
2010 na Mazowszu powtarza się
w roku 2014 w **całej Polsce!**

Wnioski ogólne



1) W krajach o długiej tradycji demokratycznej (*USA, Wielka Brytania, Szwajcaria*) po każdym wyborach organizator wyborów zleca wykonanie statystycznej analizy wyników.

PKW nie jest instytucja naukową, lecz **KBW** może (**i powinno!**) po każdym wyborach zlecać przeprowadzenie takiej analizy, a wyniki publikować w **internecie**

- *małe koszty, wzrost zaufania do **PKW***

Wnioski ogólne



2) Analiza wyników wyborczych dostarcza argumentów za ulepszeniem ordynacji lub rozwiązań technicznych:

Liczba głosujących za granicą:

parlament 1991 – 40 834 oddanych głosów
parlament 2015 – 174 805 oddanych głosów

- w Warszawie : **920 410** oddanych głosów

- stosowane rozwiązanie **narusza zasadę równości wyborów** ! (siły głosów się różnią)

Remedium: za granicą wyborcy głosują w

konsulatach przez system komputerowy w swym **własnym okręgu wyborczym!**

Matematyka: IDEALNY SYSTEM NIE ISTNIEJE

- Twierdzenie **Maya (1952)**

Jedyna rozsądna reguła wyboru przy **dwóch** kandydatach, to zasada **większości** (kwalifikowanej).

- Twierdzenie **Arrowa (1951)**

Gdy kandydatów jest **trzech lub więcej** nie istnieje żadna rozsądna reguła wyboru w szczególności **nie istnieje rozsądna reguła niezależna od alternatyw niezwiązanych**.

- Hipoteza **Farquharsona-Dummetta (1955)**

- Twierdzenie **Gibbarda-Satterthwaite'a (1973)**

- Twierdzenie **Duggana-Schwartz (1993)**

Gdy kandydatów jest **trzech lub więcej** nie ma rozsądnych reguł wyboru odpornych na głosowanie strategiczne.



Wnioski ogólne



3) Żadna ordynacja wyborcza **nie jest**

doskonała i różne ulepszenia są możliwe.

Aby wyeliminować podejrzenia, iż nowelizacja przygotowywana jest na korzyść rządzących, w bieżącej kadencji parlamentu powinno się dyskutować ordynację do zastosowania za półtora kadencji...



*przykład: **Nowa Zelandia:***

1985 – powołanie Komisji d/s Systemu Wyborczego

1992 – referendum w sprawie zmiany ordynacji

1996 – pierwsze wybory w **systemie mieszanym**

Wnioski ogólne



4) Badania opinii publicznej (**exit poll**) mogą mieć wpływ na wiarygodność wyborów

Z pieniędzy podatnika należy:

- a) zamawiać badania u co najmniej **dwóch** konkurencyjnych firm sondażowych
- b) traktować badania jako **pracę naukową**:
w umowie trzeba zagwarantować dostęp opinii publicznej do wszelkich **danych liczbowych** oraz opisu **metodologii badawczej** stosowanej przez firmy sondażowe.

- ❖ W miesiącach listopad 2015 r. – maj 2016 r. członkowie Państwowej Komisji Wyborczej odbyli wyjazdowe spotkania w delegaturach Krajowego Biura Wyborczego, poświęcone ocenie organizacji i warunków pracy organów i służb wyborczych. Wyniki wizytacji przedstawił zgromadzonym Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej – sędzia Wiesław Koziół.

Omówienie wyników lustracji działalności komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego, przeprowadzonej przez członków Państwowej Komisji Wyborczej w okresie listopad 2015 r. - maj 2016 r.



Dokonując przeglądu występujących współcześnie w świecie systemów administracji wyborczej można dostrzec trzy typy rozwiązań organizacyjnych. W około 20 procentach państw wyborami administrują samodzielnie struktury rządowe (z reguły ministerstwo spraw wewnętrznych). Z kolei blisko 30 procent państw przyjęło model w którym wyborami administruje rząd, ale pod nadzorem niezależnego organu (tak jest np. we Włoszech, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Czechach, Grecji). Najczęściej, bo dotyczy to ponad 50 procent państw, wyborami zarządzają jednak niezależne organy wyborcze.

W Polsce w 1990 r. powołano wyspecjalizowany aparat administracyjny, którego zadaniem było przygotowanie i przeprowadzenie wyborów samorządowych (wojewódzcy komisarze wyborczy oraz wojewódzkie biura wyborcze działające w strukturach urzędów

wojewódzkich). W 1991 r. powołano 9-osobową stałą, złożoną z sędziów, Państwową Komisję Wyborczą i dla jej obsługi Krajowe Biuro Wyborcze. Dla zapewnienia wykonania zadań okręgowych komisji wyborczych powołano stałe wojewódzkie biura wyborcze. Były usytuowane przy urzędach wojewódzkich. Podlegały nie wojewodzie, a Kierownikowi Krajowego Biura Wyborczego. Art. 157 Kodeksu wyborczego stanowi, że Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym, właściwym w sprawach przeprowadzenia wyborów i referendów. Komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa (por. art. 166 Kodeksu wyborczego). Krajowe Biuro Wyborcze zapewnia obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym oraz innych ustawach. Do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendów. Pracą Krajowego Biura Wyborczego kieruje Szef Krajowego Biura Wyborczego. Jest on też organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej, pełni również funkcję sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej. Jednostkami organizacyjnymi Krajowego Biura Wyborczego są zespoły (5) i delegatury (49). Szef i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej.

W literaturze podkreśla się, że polska administracja wyborcza spełnia wymogi stawiane administracji wyborczej demokratycznego państwa prawa przez tzw. uznane standardy międzynarodowe, w tym Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych oraz wytyczne International IDEA¹. W okresie 1990 r.-listopad 2014 r. nie pojawiały się, w znaczącej skali, w przestrzeni publicznej zarzuty nierzetelności pracy administracji wyborczej. Nie stwierdzano podejmowania prób bezprawnego wpływu na wyniki ogólnokrajowych wyborów i referendów. Do zmiany nastawienia opinii publicznej doszło po 16 listopada 2014 r. Duża liczba głosów nieważnych oddanych w wyborach samorządowych z 16 listopada 2014 r., awaria systemu informatycznego zastosowanego do wspomagania pracy organów wyborczych, ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą dopiero w dniu 23 listopada 2014 r. obwieszczenia o zbiorczych wynikach tych wyborów, spowodowały znaczące pogorszenie oceny pracy administracji wyborczej. W przeprowadzonym przez CBOS w grudniu 2014 r. badaniu nt. zaufania do procedur wyborczych tylko 58% ankietowanych uznało za wiarygodne podane wyniki wyborów do sejmików wojewódzkich. Większość osób kwestionujących wyniki wyborów do sejmików samorządowych było zdania, że w ich trakcie doszło do różnych uchybień i nieprawidłowości, co mogło zniekształcić wyniki. O fałszowaniu rezultatów wyborów przekonanych było 35%

¹ A. Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim, Toruń 2010, s. 253-254.

osób podważających oficjalne dane.² Zmasowana krytyka pracy organów wyborczych spowodowała również zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej oraz na stanowisku Szefa Krajowego Biura Wyborczego³.

W dniu 9 grudnia 2014 r. Państwowa Komisja Wyborcza podjęła decyzję o budowaniu w ramach struktury Krajowego Biura Wyborczego systemu informatycznego wspomagającego prace organów wyborczych (WOW), nie korzystania w tym zakresie z usług firm zewnętrznych, oraz przeprowadzenia w 2015 r. audytu (przeгляdu) pracy komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Wobec tego, że jak twierdzono, wadliwa konstrukcja wielokartkowej karty do głosowania była jedną z przyczyn dużej liczby głosów nieważnych w wyborach do sejmików samorządowych, Państwowa Komisja Wyborcza, w styczniu 2015 r., podjęła między innymi uchwałę o nowym wzorze tzw. wielokartkowej karty do głosowania. Określono w niej, że na pierwszej kartce karty do głosowania zamieszcza się wyłącznie informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu, natomiast na drugiej kartce karty do głosowania – spis treści karty do głosowania. Dopiero na trzeciej kartce pierwszą z wylosowanych list. Później, ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r., dokonano zmiany w tym właśnie kierunku art. 40 Kodeksu wyborczego.

Z uwagi na to, że administracja wyborcza w pierwszej połowie 2015 r. wykonywała zadania związane z wyborami prezydenckimi, a w następnych miesiącach czynności dotyczące zarządzonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej referendum ogólnokrajowego, a także prace w zarządzonych na 25 października 2015 r. wyborach do Sejmu i Senatu, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej rozpoczęli audyt w listopadzie 2015 r.

W okresie od listopada 2015 r. do końca maja 2016 r.:

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński odwiedził 4 delegatury;

Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej: Wiesław Kozielowicz odwiedził 9 delegatur, Sylwester Marciniak 10 delegatur;

Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej: Wiesław Błuś, Zbigniew Cieślak, Janusz Niemcewicz odwiedzili po 5 delegatur, Wojciech Kręcisz i Krzysztof Strzelczyk po 4 delegatury, a Arkadiusz Despot-Mładanowicz 3 delegatury.

Przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej podczas wizyt w delegaturach między innymi:

- zwracali uwagę na warunki lokalowe,

² Centrum Badania Opinii Publicznej, Nr 174/2014, Zaufanie do procedur wyborczych, Warszawa, grudzień 2014 r., s. 3.

³ Por postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 grudnia 2014 r., nr 1131-22-2014, o powołaniu w skład Państwowej Komisji Wyborczej, Monitor Polski z dnia 5 grudnia 2014 r., poz. 1147.

- rozmawiali z komisarzami wyborczymi i dyrektorami delegatur na temat problemów pojawiających się w pracy danej jednostki,
- czynili ustalenia co do oceny współdziałania delegatury z właściwymi organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego w obszarze realizacji zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów oraz referendów,
- interesowali się stanem realizacji przez komisarza wyborczego oraz delegaturę, ustawowego obowiązku prowadzenia działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego,
- rozmawiając z osobami zatrudnionymi w delegaturach, oprócz informacji dotyczących zakresu wykonywanych przez nich zadań służbowych, czyniono też oceny istniejących relacji pracowniczych (tzw. atmosfery w pracy),
- pytali o ocenę relacji delegatura a przełożeni w Krajowym Biurze Wyborczym,
- proszono też o przedstawienie oceny działań Państwowej Komisji Wyborczej oraz o ewentualne postulaty zmierzające do doskonalenia i dalszego usprawnienia działań organów wyborczych.

Czasami, upraszczając, twierdzi się, że dana jednostka organizacyjna to „mury” i ludzie. Te „mury” to warunki lokalowe, właściwie przygotowane i wyposażone stanowiska pracy, odpowiednie systemy łączności, a także tzw. estetyka miejsca pracy. Ludzie zaś powinni zawsze stanowić najcenniejszy kapitał. Bez dobrze przygotowanych, odpowiedzialnych, zaangażowanych w wykonywanie swoich obowiązków pracowników dana jednostka organizacyjna nie będzie funkcjonowała w sposób prawidłowy.

Uogólniając spostrzeżenia poczynione przez poszczególnych wizytujących, to w zakresie „murów” sytuacja wszystkich delegatur Krajowego Biura Wyborczego przedstawia się w zasadzie dobrze. Siedziby delegatur mieszczą się w budynkach administracji rządowej, z reguły urzędów wojewódzkich, lub w budynkach będących własnością organów samorządowych szczebla powiatowego bądź miejskiego. Na czas pracy komisji w okresie wyborów, administratorzy budynków udostępniają dodatkowe pomieszczenia. W zdecydowanej większości delegatury dysponują również odpowiednimi pomieszczeniami na archiwa zakładowe. Na wyróżnienie zasługuje prowadzenie archiwum zakładowego w delegaturach w Tarnowie i Zamościu. Poza dwiema delegaturami nie można mieć uwag do sposobu zamieszczania informacji o siedzibie i godzinach urzędowania delegatury. W rozmowach pracownicy delegatur wskazywali na problemy jakie stwarza posługiwanie się Informatycznym Systemem Obsługi Budżetu Państwa TREZOR oraz Elektroniczną Platformą Usług Administracji Publicznej, czy systemem ŹRÓDŁO w odniesieniu do rejestru wyborców. Natomiast pozytywnie oceniano tworzony przez Krajowe Biuro Wyborcze system informatyczny obsługi wyborów WOW. Wskazywano na potrzebę rozwijania tego systemu i obejmowania nim np. wyborów uzupełniających. W większości delegatur podnoszono zgłaszane przez władze samorządowe kłopoty

związane z przechowywaniem niearchiwalnej dokumentacji z wyborów samorządowych, a w niektórych delegaturach także z wyborów prezydenckich, referendum ogólnokrajowego i wyborów parlamentarnych. Spowodowane jest to zawieszeniem przez Archiwa Państwowe wydawania zgód na niszczenie dokumentacji niearchiwalnej. Generuje to dodatkowe koszty związane z podnajmowaniem pomieszczeń na dalsze przechowywanie wyborczej dokumentacji niearchiwalnej.

Jeśli chodzi o ocenę współdziałania z właściwymi organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego w realizacji zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendum to komisarze wyborczy i dyrektorzy delegatur podkreślali, że w tym obszarze nie występują poważniejsze problemy. Z kolei z przeprowadzonych w trakcie pobytu, w miastach będących siedzibami delegatur, rozmów ze: Starostą Krośnieńskim Janem Juszcakiem, Starostą Przemyskim Janem Pączkiem, Zastępcą Prezydenta Miasta Rzeszowa Stanisławem Sienką, Sekretarzem Starostwa Skierniewickiego Marcinem Szymańskim, Prezydentem Miasta Sieradza Pawłem Osiewałą, Prezydentem Miasta Tarnowa Romanem Ciepiałą, Prezydentem Miasta Zamościa Andrzejem Wnukiem, w których ocenili bardzo wysoko przebieg dotychczasowej współpracy z właściwymi delegaturami, należy stwierdzić, że komisarze wyborczy i dyrektorzy delegatur w sposób prawidłowy realizują obowiązki wynikające z art. 189 Kodeksu wyborczego.

Z relacji przekazywanych Państwowej Komisji Wyborczej przez osoby wizytujące, jeśli chodzi o ocenę poziomu przygotowania pracowników delegatur do wykonywania nałożonych na nich obowiązków, obraz rysuje się dobry. Dostrzegano odpowiednie kwalifikacje zawodowe pracowników delegatur oraz ich zaangażowanie w wypełnianiu nałożonych na nich zadań. Podkreślano, że w delegaturach panuje dobra atmosfera. Obsada kadrowa w poszczególnych delegaturach, uwzględniając istniejące realia budżetowe, jest właściwa. Zdecydowana większość pracowników delegatur posiada już wieloletni staż pracowniczy w administracji wyborczej, co niewątpliwie jest czynnikiem wpływającym dodatnio na jakość pracy. Zwracają uwagę znaczące dysproporcje pomiędzy poszczególnymi delegaturami jeśli chodzi o liczbę przeprowadzanych kontroli prowadzenia przez gminy rejestrów wyborców, w tym także w latach w których nie było ogólnokrajowych wyborów. Pracownicy delegatur powinni również wykorzystywać swoje pobyty w gminach, w związku ze sprawami wyborczymi, dla naocznego stwierdzenia stanu dostosowania lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w sytuacji gdy adaptacje pomieszczeń były finansowane z dodatkowych środków przekazanych przez delegatury.

Znacznie większego niż dotychczas zaangażowania ze strony komisarzy wyborczych i dyrektorów delegatur wymaga realizacja ustawowego zadania, jakim jest prowadzenie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa

wyborczego⁴. To stałe ustawowe zadanie administracji wyborczej, jak wykazał audyt, w skali kraju jest realizowane zaledwie przez kilka delegatur. Podkreślenia wymaga, że wymienione działania informacyjne muszą być prowadzone również w latach gdy nie są organizowane ogólnokrajowe wybory czy referenda. W zamierzeniu służą podnoszeniu poziomu świadomości obywatelskiej, a także budowaniu społecznie akceptowanego wizerunku instytucji wolnych i demokratycznych wyborów w Polsce.

Komisarze wyborczy, dyrektorzy oraz pracownicy delegatur wskazywali podczas spotkań na widoczną słabość podstawowego ogniwa wyborczego jakim są obwodowe komisje wyborcze. Członkami tych komisji są co do zasady wyborcy zgłoszeni przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby. Obwodowe komisje wyborcze powołują wójtowie, zaś w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójtów - właściwe terytorialne komisje wyborcze. Postulowano podniesienie wymogów, które należy spełnić aby kandydować na członka obwodowej komisji, np. odbycie zakończonego egzaminem szkolenia z zakresu prawa wyborczego. Również w literaturze podkreśla się, że w składach obwodowych komisji wyborczych znajdują się w większości osoby zupełnie nie przygotowane do wykonywania zadań stojących przed nimi w dniu wyborów. Dotyczy to nie tylko braku stosownego doświadczenia, ale czasami wręcz intelektualnej możliwości zrozumienia treści przepisów określających zadania obwodowej komisji wyborczej.⁵

W rozmowach z wizytującymi komisarzy wyborczy, dyrektorzy i pracownicy delegatur, wspominając okres po wyborach samorządowych z dnia 16 listopada 2014 r. stwierdzali, że organy wyborcze stały się wówczas, w wielu przypadkach, przedmiotem niesprawiedliwej krytyki polityków i mediów. Zwłaszcza jeśli chodzi o podnoszone publicznie zarzuty sfalszowania wyborów do sejmików samorządowych. Wprawdzie późniejsze postępowania sądowe w przedmiocie protestów wyborczych nie potwierdziły ich zasadności, jednakże stawianie takich zarzutów poważnie nadszarpięło autorytet i wiarygodność administracji wyborczej. Wywołało rozgoryczenie pracowników dotkniętych zarzutami, za które nikt do tej pory nie przeprosił. Na zakończenie podnieść jednak należy, że po wyborach do Sejmu i Senatu, przeprowadzonych w październiku 2015 r., znacząco wzrosło zaufanie do Państwowej Komisji Wyborczej. Jej pracę ocenia pozytywnie blisko sześciu na dziesięciu Polaków (59%), czyli o 12 punktów procentowych więcej niż po drugiej turze wyborów prezydenckich z maja 2015 r. i aż o 37 punktów procentowych więcej niż w grudniu 2014 r. Odsetek deklarujących negatywną opinię o działalności Państwowej Komisji Wyborczej zmniejszył się od poprzedniego pomiaru przeprowadzonego

⁴ Por. T. Bodys, Udział komisarzy wyborczych w realizacji przez Państwową Komisję Wyborczą funkcji informacyjno-edukacyjnej, *Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny* 5-6/2015, s. 83-90.

⁵ K. Skotnicki, Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum, w: F. Rymarz (red), *IUDICES ELECTIONIS CUSTODES. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji*, Warszawa 2007, s. 160.

w czerwcu 2015 r. niemalże dwukrotnie (obecnie 15 %).⁶ Dane te wskazują na powolne odbudowywanie społecznego zaufania do administracji wyborczej, na której czele stoi Państwowa Komisja Wyborcza.

❖ 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce 1991-2016

W dniu 23 czerwca 2016 r. na Zamku Królewskim w Warszawie odbyła się Konferencja z okazji 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce. Konferencja została objęta honorowym patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy, który wziął w niej udział.

Zaproszonych gości, wśród których honorowe miejsca zajęli byli i obecni członkowie Państwowej Komisji Wyborczej, powitał Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński.



⁶ Centrum Badania Opinii Społecznej. Komunikat z badań. Nr 153/2015. Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i PKW, Warszawa, listopad 2015, s. 4.

Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wiesław Kozielowicz zaprezentował zwycięzców ogłoszonego przez Państwową Komisję Wyborczą Konkursu na pracę studencką o tematyce wyborczej.



Nagrody autorom zwyciężskich prac wręczyli Prezydent Andrzej Duda i Przewodniczący Wojciech Hermeliński.



Następnie do zgromadzonych przemówił Prezydent Andrzej Duda.



Swoje wspomnienia i refleksje na temat prawa wyborczego przedstawili byli Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej:

Prof. Andrzej Zoll



Prof. Wojciech Łączkowski



Sędzia Ferdynand Rymarz



Dr Stefan J. Jaworski



Na zakończenie swoje wystąpienia wygłosili zaproszeni goście:

Prof. Andrzej Garlicki



Prof. Marek Chmaj



Dr Anna Rakowska-Trela



Konferencji towarzyszyła zorganizowana przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze okolicznościowa wystawa.



Najliczniejszą grupę wśród gości Konferencji stanowili komisarze wyborczy oraz dyrektorzy i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego z Warszawy i delegatur.



Uroczystość była dla nich okazją do spotkania, wspomnień i wymiany doświadczeń.



Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze wydały okolicznościową publikację, której pierwsza część była wręczana gościom Konferencji i cieszyła się ich bardzo dużym zainteresowaniem.



Druga część publikacji zostanie poświęcona samej Konferencji i w swojej treści będzie zawierała wszystkie wystąpienia, które zostały zaprezentowane w jej trakcie oraz bogatą ilustrację fotograficzną uroczystości. Obie części publikacji będą dostępne w bibliotekach niektórych uczelni oraz w Krajowym Biurze Wyborczym.

Nad sprawnym przebiegiem uroczystości czuwali jej gospodarze – Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński i Szef Krajowego Biura Wyborczego Beata Tokaj.



- ❖ Zgodnie z wymogami ustawowymi sporządzono i podano do wiadomości publicznej informację o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na wybory uzupełniające do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzone w dniu 6 marca 2016 r. w okręgu wyborczym nr 59.

Informacja

o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 marca 2016 r.

Zgodnie z art. 124 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.) podaje się do publicznej wiadomości informację o wydatkach z budżetu państwa, poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 marca 2016 r. w okręgu wyborczym nr 59 w województwie podlaskim.

| Lp. | Rodzaj wydatków | Zrealizowane wydatki w złotych | Struktura wydatków w procentach |
|-----------|---|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| | Wydatki ogółem | 1 393 578 | 100 |
| <i>I</i> | Koszty wsparcia informatycznego ponoszone centralnie | 178 388 | 12,80 |
| <i>II</i> | Wydatki realizowane przez Krajowe Biuro Wyborcze poprzez delegaturę w Białymstoku obsługującą Okręgową Komisję Wyborczą oraz poprzez delegatury wspomagające w Łomży i w Suwałkach | 214 891 | 15,42 |
| 1. | Druk tekstu ustawy Kodeks wyborczy (wyciąg) | 3 112 | 0,22 |
| 2. | Druk wytycznych PKW dla okręgowej i obwodowych komisji wyborczych | 2 207 | 0,16 |
| 3. | Druk obwieszczenia o zarejestrowanych kandydatach na senatorów | 2 406 | 0,17 |
| 4. | Druk informacji o warunkach ważności głosu | 539 | 0,04 |
| 5. | Druk hologramów na zaświadczenia o prawie do głosowania | 295 | 0,02 |
| 6. | Koszty szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych | 26 543 | 1,91 |

| | | | |
|------------|---|------------------|--------------|
| 7. | Działalność Okręgowej Komisji Wyborczej | 6 000 | 0,43 |
| 8. | Działalność delegatur wspomagających | 8 201 | 0,59 |
| 9. | Wydatki kancelaryjne Okręgowej Komisji Wyborczej | 1 240 | 0,09 |
| 10. | Wydatki kancelaryjne delegatur wspomagających | 3 438 | 0,25 |
| 11. | Działalność pełnomocników wyborczych | 22 630 | 1,62 |
| 12. | Działalność inspekcyjna | 16 863 | 1,21 |
| 13. | Druk i transport kart do głosowania | 43 159 | 3,10 |
| 14. | Zryczałtowane diety członków Okręgowej Komisji Wyborczej | 2 000 | 0,14 |
| 15. | Wsparcie informatyczne Okręgowej Komisji Wyborczej | 20 000 | 1,44 |
| 16. | Wsparcie informatyczne delegatur wspomagających | 9 905 | 0,71 |
| 17. | Działalność koordynatora ds. informatyki w gminie | 7 980 | 0,57 |
| 18. | Inne wydatki Okręgowej Komisji Wyborczej (transport, delegacje, opłaty telekomunikacyjne, itp.) | 9 755 | 0,70 |
| 19. | Inne wydatki delegatur wspomagających | 25 362 | 1,82 |
| 20. | Druk informacji w alfabecie Braille'a | 2 689 | 0,19 |
| 21. | Druk instrukcji głosowania w alfabecie Braille'a | 567 | 0,04 |
| III | Dotacje celowe na zadania zlecone gminom | 1 000 299 | 71,78 |
| 1. | Druk obwieszczenia o podziale na obwody i siedzibach obwodowych komisji wyborczych | 8 637 | 0,62 |
| 2. | Plakatowanie obwieszczeń | 3 549 | 0,25 |
| 3. | Sporządzenie spisów wyborców | 76 186 | 5,47 |
| 4. | Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych | 51 661 | 3,71 |
| 5. | Wydatki kancelaryjne i obsługa obwodowych komisji wyborczych | 223 485 | 16,04 |
| 6. | Zryczałtowane diety członków obwodowych komisji wyborczych | 426 140 | 30,58 |
| 7. | Koszty głosowania przez pełnomocnika | 1 467 | 0,11 |
| 8. | Koszty głosowania korespondencyjnego | 707 | 0,05 |
| 9. | Wsparcie informatyczne obwodowych komisji wyborczych | 88 802 | 6,37 |
| 10. | Działalność koordynatora ds. informatyki w gminie | 21 158 | 1,52 |
| 11. | Sporządzenie i doręczenie informacji o wyborach | 26 177 | 1,87 |
| 12. | Inne wydatki (transport, opłaty telekomunikacyjne itp.) | 72 330 | 5,19 |

❖ **Działalność komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego w miesiącach maj 2016 r. – sierpień 2016 r.**

DZIAŁALNOŚĆ KOMISARZY WYBORCZYCH I DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO W MAJU 2016 R.

| Lp. | Wyszczególnienie | Ogółem | dolnośląskie | kujawsko-pomorskie | Lubelskie | lubuskie | łódzkie | małopolskie | mazowieckie | opolskie | podkarpackie | podlaskie | pomorskie | śląskie | świętokrzyskie | warmińsko-mazurskie | wielkopolskie | zachodniopomorskie |
|-----|--|------------|--------------|--------------------|-----------|----------|---------|-------------|-------------|----------|--------------|-----------|-----------|---------|----------------|---------------------|---------------|--------------------|
| . | Liczba przeprowadzonych wyborów | 26 | 3 | 0 | 3 | 2 | 4 | 2 | 6 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| a) | w tym: wybory uzupełniające | 25 | 3 | 0 | 3 | 2 | 4 | 2 | 6 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| b) | wybory przedterminowe | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| c) | wybory ponowne | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) | wybory nowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Liczba przeprowadzonych referendum lokalnych | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| 3. | Liczba inicjatyw referendalnych (wnioski złożone do komisarza) | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Liczba sprawozdań finansowych komitetów wyborczych | 75 | 2 | 16 | 5 | 0 | 13 | 7 | 4 | 4 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 12 | 7 |
| a) | w tym: przyjęte | 50 | 1 | 3 | 5 | 0 | 11 | 6 | 4 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 9 | 5 |
| b) | przyjęte ze wskazaniem uchybień | 22 | 1 | 12 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 |
| c) | odrzucone | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5. | Liczba protestów wyborczych, w których komisarz zajmował stanowisko | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Liczba postanowień komisarza o wygaśnięciu mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) | 43 | 3 | 1 | 6 | 1 | 2 | 2 | 4 | 0 | 6 | 1 | 4 | 2 | 1 | 3 | 2 | 5 |
| 7. | Liczba postanowień komisarza o uzupełnieniu składu rady (sejmiku) | 15 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 8. | Liczba zgłoszeń do rejestru korzyści | 114 | 9 | 4 | 5 | 1 | 12 | 7 | 47 | 0 | 2 | 9 | 2 | 6 | 1 | 4 | 5 | 0 |

**DZIAŁALNOŚĆ KOMISARZY WYBORCZYCH I DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO
W CZERWCU 2016 R.**

| Lp. | Wyszczególnienie | Ogółem | dolnośląskie | kujawsko-pomorskie | Lubelskie | lubuskie | łódzkie | małopolskie | mazowieckie | opolskie | podkarpackie | podlaskie | pomorskie | śląskie | świętokrzyskie | warmińsko-mazurskie | wielkopolskie | zachodniopomorskie |
|-----|--|------------|--------------|--------------------|-----------|----------|---------|-------------|-------------|----------|--------------|-----------|-----------|---------|----------------|---------------------|---------------|--------------------|
| . | Liczba przeprowadzonych wyborów | 29 | 1 | 2 | 4 | 1 | 2 | 0 | 8 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 |
| a) | w tym: wybory uzupełniające | 26 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 7 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| b) | wybory przedterminowe | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| c) | wybory ponowne | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) | wybory nowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Liczba przeprowadzonych referendów lokalnych | 5 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 3. | Liczba inicjatyw referendalnych (wnioski złożone do komisarza) | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Liczba sprawozdań finansowych komitetów wyborczych | 110 | 11 | 8 | 0 | 3 | 4 | 14 | 16 | 5 | 3 | 2 | 1 | 15 | 1 | 4 | 22 | 1 |
| a) | w tym: przyjęte | 75 | 10 | 2 | 0 | 3 | 3 | 13 | 4 | 5 | 3 | 2 | 0 | 9 | 1 | 0 | 19 | 1 |
| b) | przyjęte ze wskazaniem uchybień | 25 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4 | 3 | 0 |
| c) | odrzucone | 10 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5. | Liczba protestów wyborczych, w których komisarz zajmował stanowisko | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Liczba postanowień komisarza o wygaśnięciu mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) | 34 | 2 | 1 | 7 | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 4 | 0 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 |
| 7. | Liczba postanowień komisarza o uzupełnieniu składu rady (sejmiku) | 11 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 8. | Liczba zgłoszeń do rejestru korzyści | 118 | 19 | 2 | 7 | 2 | 3 | 7 | 13 | 2 | 1 | 24 | 3 | 9 | 10 | 7 | 5 | 4 |

**DZIAŁALNOŚĆ KOMISARZY WYBORCZYCH I DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORczego
W LIPCU 2016 R.**

| <i>Lp.</i> | <i>Wyszczególnienie</i> | <i>Ogółem</i> | <i>dolnośląskie</i> | <i>kujawsko-pomorskie</i> | <i>Lubelskie</i> | <i>lubuskie</i> | <i>łódzkie</i> | <i>małopolskie</i> | <i>mazowieckie</i> | <i>opolskie</i> | <i>podkarpackie</i> | <i>podlaskie</i> | <i>pomorskie</i> | <i>śląskie</i> | <i>świętokrzyskie</i> | <i>warmińsko-mazurskie</i> | <i>wielkopolskie</i> | <i>zachodniopomorskie</i> |
|------------|--|---------------|---------------------|---------------------------|------------------|-----------------|----------------|--------------------|--------------------|-----------------|---------------------|------------------|------------------|----------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|---------------------------|
| 1. | Liczba przeprowadzonych wyborów | 29 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 2 | 7 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 4 | 0 | 1 |
| a) | w tym: wybory uzupełniające | 26 | 1 | 1 | 2 | 0 | 3 | 1 | 6 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 4 | 0 | 1 |
| b) | wybory przedterminowe | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c) | wybory ponowne | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) | wybory nowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Liczba przeprowadzonych referendów lokalnych | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. | Liczba inicjatyw referendalnych (wnioski złożone do komisarza) | 7 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 4. | Liczba sprawozdań finansowych komitetów wyborczych | 68 | 4 | 10 | 10 | 0 | 4 | 0 | 10 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 7 | 2 | 13 | 4 |
| a) | w tym: przyjęte | 39 | 4 | 2 | 10 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 7 | 2 | 7 | 1 |
| b) | przyjęte ze wskazaniem uchybień | 26 | 0 | 7 | 0 | 0 | 2 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 1 |
| c) | odrzucone | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 5. | Liczba protestów wyborczych, w których komisarz zajmował stanowisko | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 6. | Liczba postanowień komisarza o wygaśnięciu mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) | 35 | 5 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 | 2 | 2 | 6 | 2 |
| 7. | Liczba postanowień komisarza o uzupełnieniu składu rady (sejmiku) | 8 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 8. | Liczba zgłoszeń do rejestru korzyści | 82 | 13 | 1 | 4 | 0 | 4 | 1 | 6 | 1 | 7 | 20 | 2 | 4 | 5 | 1 | 9 | 4 |

**DZIAŁALNOŚĆ KOMISARZY WYBORCZYCH I DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO
W SIERPNIU 2016 R.**

| Lp. | Wyszczególnienie | Ogółem | Regiony | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|--|------------|--------------|--------------------|-----------|----------|---------|-------------|-------------|----------|--------------|-----------|-----------|---------|----------------|---------------------|---------------|--------------------|
| | | | dolnośląskie | kujawsko-pomorskie | lubelskie | lubuskie | łódzkie | małopolskie | mazowieckie | opolskie | podkarpackie | podlaskie | pomorskie | śląskie | świętokrzyskie | warmińsko-mazurskie | wielkopolskie | zachodniopomorskie |
| 1. | Liczba przeprowadzonych wyborów | 25 | 1 | 1 | 3 | 2 | 0 | 2 | 3 | 0 | 4 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3 |
| a) | w tym: wybory uzupełniające | 25 | 1 | 1 | 3 | 2 | 0 | 2 | 3 | 0 | 4 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3 |
| b) | wybory przedterminowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c) | wybory ponowne | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) | wybory nowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Liczba przeprowadzonych referendów lokalnych | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. | Liczba inicjatyw referendalnych (wnioski złożone do komisarza) | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 |
| 4. | Liczba sprawozdań finansowych komitetów wyborczych | 104 | 5 | 16 | 4 | 0 | 12 | 5 | 12 | 0 | 3 | 0 | 0 | 13 | 6 | 5 | 16 | 7 |
| a) | w tym: przyjęte | 67 | 3 | 4 | 4 | 0 | 10 | 4 | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 13 | 5 | 4 | 11 | 4 |
| b) | przyjęte ze wskazaniem uchybień | 33 | 2 | 10 | 0 | 0 | 2 | 1 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 3 | |
| c) | odrzucone | 4 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 5. | Liczba protestów wyborczych, w których komisarz zajmował stanowisko | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Liczba postanowień komisarza o wygaśnięciu mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) | 42 | 4 | 1 | 3 | 2 | 4 | 3 | 5 | 3 | 2 | 1 | 3 | 1 | 5 | 1 | 3 | 1 |
| 7. | Liczba postanowień komisarza o uzupełnieniu składu rady (sejmiku) | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 8. | Liczba zgłoszeń do rejestru korzyści | 104 | 5 | 1 | 5 | 3 | 2 | 3 | 11 | 1 | 1 | 8 | 1 | 1 | 10 | 3 | 2 | 47 |

❖ **Wybory samorządowe w trakcie kadencji**

W okresie maj-sierpień 2016 r. komisarze wyborczy przeprowadzili:

wybory uzupełniające do 102 rad gminnych i miejskich;

w 5 gminach wybory przedterminowe wójta bądź burmistrza:

- 5 czerwca – Burmistrza Sulmierzyc, woj. wielkopolskie,
- 19 czerwca – Wójta Gminy Gniewoszków, woj. mazowieckie,
- 3 lipca – Wójta Gminy Opinogóra, woj. mazowieckie,
- 24 lipca – Wójta Gminy Pcim, woj. małopolskie,
- 24 lipca (ponowne) – Wójta Gminy Lubrza, woj. lubuskie;

w 7 gminach referenda lokalne w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta, rady:

- 8 maja – Wójta Gminy Ełk, woj. warmińsko-mazurskie,
- 22 maja – Burmistrza Miasta Koło, woj. wielkopolskie,
- 12 czerwca – Burmistrza Miasta i Gminy Witnica, woj. lubuskie,
- 12 czerwca – Prezydenta Miasta Kielce, woj. świętokrzyskie,
- 19 czerwca – Wójta Gminy Wąwolnica, woj. lubelskie,
- 26 czerwca – Burmistrza i Radę Miasta i Gminy Wschowa, woj. lubuskie,
- 7 sierpnia – Burmistrza i Radę Miasta i Gminy Szczekociny, woj. śląskie.

Wszystkie referenda były nieskuteczne.

❖ **Współdziałanie i wymiana doświadczeń**

- 10 maja 2016 r. w Zamościu w Muzeum Zamojskim została otwarta wystawa pt. „Wybory Dawniej i Dziś”. W otwarciu uczestniczyli m.in. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński i Szef Krajowego Biura Wyborczego Beata Tokaj; Przewodniczący wygłosił referat poświęcony 25-leciu demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce.
- 17 maja 2016 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej W. Hermeliński i Minister B. Tokaj spotkali się z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych - dyrektorami Wojciechem Woźniakiem i Pawłem Pietrzykiem. Tematem spotkania były sprawy związane z przechowywaniem, brakowaniem i archiwizacją dokumentów z wyborów.
- 18 maja 2016 r. odbyło się Posiedzenie Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, podczas którego orzeczono o ważności wyborów uzupełniających do Senatu okręg 59. W posiedzeniu wziął udział Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński.

- 23 maja 2016 r. spotkał się Zespół w składzie prof. Barbara Nita-Światłowska, prof. Marek Zubik, Zastępca Przewodniczącego PKW Wiesław Kozielowicz i Minister Beata Tokaj, którzy dokonali wyboru zwycięskiej pracy studenckiej spośród prac zgłoszonych w konkursie na najlepszą pracę naukową poświęconą tematyce wyborczej. Konkurs został ogłoszony w ramach obchodów 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce.
- 25 maja 2016 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński spotkał się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Tematem spotkania były kwestie ubezwłasnowolnienia w kontekście praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych.
- 25 maja 2016 r. miało miejsce spotkanie Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wojciecha Hermelińskiego i Minister Beaty Tokaj z Marszałkiem Sejmu Markiem Kuchcińskim. Celem spotkania było omówienie przepisów dotyczących niszczenia dokumentów z wyborów.
- 14 czerwca 2016 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej W. Hermeliński wziął udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sądu Najwyższego.

