

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA

**10 LAT DEMOKRATYCZNEGO PRAWA WYBORCZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(1990 – 2000)**



Warszawa, maj 2000 r.

Opracowanie: Zespół w Krajowym Biurze Wyborczym
Beata Tokaj, Marcin Lisiak, Kazimierz W. Czaplicki

Pod redakcją: Ferdynanda Rymarza
Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

© Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2000

ISBN 83-911109-1-5

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego
00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10
tel. 625 06 17, 695 26 33; tel/fax 629 39 59

SPIS TREŚCI

	str.
Część I	
<i>Andrzej Zoll, Moje wybory</i>	7
<i>Wojciech Łączkowski, Prawo wyborcze a reguła większości</i>	22
<i>Ferdynand Rymarz, Udział sędziów w organach wyborczych</i>	34
<i>Zbigniew Szonert, Sądowa kontrola procedur wyborczych, wyników wyborów i referendów</i>	59
<i>Kazimierz W. Czaplicki, Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego</i>	99
Część II	
<i>Krzysztof Wojtyczek, Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej</i>	117
<i>Janusz Mordwilko, Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990 – 2000</i>	153
Część III	
Państwowa Komisja Wyborcza w latach 1990 - 2000	
<i>1. Państwowa Komisja Wyborcza powołana dla przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.</i>	189
<i>2. Państwowa Komisja Wyborcza powołana jako stały organ wyborczy</i>	190
<i>3. Obecny skład Państwowej Komisji Wyborczej</i>	192
Część IV	
Generalny Komisarz Wyborczy oraz wojewódzcy komisarze Wyborczy i zastępcy wojewódzkich komisarzy wyborczych	
<i>1. Generalny Komisarz Wyborczy</i>	198
<i>2. Wojewódzcy komisarze wyborczy powołani na kadencję rad gmin w latach 1990 – 1994</i>	198
<i>3. Wojewódzcy komisarze wyborczy powołani na kadencję rad gmin w latach 1994 – 1998</i>	201
<i>4. Wojewódzcy komisarze wyborczy i zastępcy wojewódzkich komisarzy wyborczych powołani na kadencję w latach 1998 – 2003</i>	204

10 lat demokratycznego systemu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej to wartość sama w sobie, zasługująca na szczególne potraktowanie i utrwalenie, zwłaszcza jeżeli skonfrontujemy ją z niezbyt odległą przeszłością i smutnymi doświadczeniami plebiscytnego charakteru wyborów, w których wyborca nie miał możliwości wyboru opcji i programu politycznego, ani wpływu na skład osobowy wybieranych organów. Państwowa Komisja Wyborcza dla upamiętnienia tej rocznicy postanowiła wybić okolicznościowy medal oraz wydać książkę zawierającą artykuły dotyczące wyborów, systemu i prawa wyborczego, a także informacje o organach i biurze wyborczym i ich składach personalnych.

Miniona dekada jest również jubileuszem instytucji publicznej – Państwowej Komisji Wyborczej, która w zakresie wyborów na trwałe wpisała się w realizację konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i jest jednym z instytucjonalnych ich gwarantów.

Wybory, rozumiane jako regularne odnawianie składu wybieralnych władz (samorządowych, parlamentarnych i prezydenta RP) w wyniku swobodnej decyzji podejmowanej w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych, są nieodłączną częścią demokratycznego państwa prawnego. Realizują konstytucyjną zasadę suwerenności Narodu oraz weryfikują działania rządzących. Stąd też waga społeczna wyborów i konieczność zapewnienia uczciwego i demokratycznego ich przebiegu. Podstawową przesłanką dla realizacji tego celu jest istnienie i przestrzeganie demokratycznych procedur wyborczych oraz ustanowienie niezależnych organów wyborczych. Truizmem jest bowiem twierdzenie, że nie praworządnie i niewłaściwie przeprowadzone wybory niszczą legitymizację demokratycznego państwa.

W ramach systemu wyborczego, przez który najczęściej rozumie się całościowy kształt prawnych i pozaprawnych reguł określających sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyników wyborów, ważna rola przypada na działalność stałego organu zarządzającego wyborami. W polskich warunkach organem tym jest działająca na szczeblu centralnym Państwowa Komisja Wyborcza. Ochrona niezależności tego organu, poza gwarancjami ustawowymi, tkwi również w jego składzie, bowiem członkami są sędziowie z trzech najwyższych trybunałów i sądów. Doświadczenie minionych 10 lat potwierdziło trafność tego rozwiązania. Gwarantuje ono bowiem niezależność, obiektywizm i profesjonalność działania

Państwowej Komisji Wyborczej, która posiadając te cechy i zaufanie społeczne może skutecznie:

- zapewnić wszystkim uprawnionym obywatelom udział w wolnych wyborach,
- rzetelnie i uczciwie ustalić wynik głosowania,
- mobilizować obywateli do udziału w wyborach i referendach oraz umacniać więzi między społeczeństwem a wybranymi,
- legitymizować wybranych przedstawicieli Narodu.

Demokratyczny system wyborczy znajduje swoje potwierdzenie w wielu przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która go chroni i zabezpiecza; nie jest jednak dziełem do końca ukształtowanym, lecz podlegającym ciągłym modyfikacjom i udoskonaleniom, chociażby w wyniku doświadczeń i postulatów Państwowej Komisji Wyborczej kierowanych do najwyższych władz po każdym przeprowadzonych wyborach. Generalnie prawo wyborcze wymaga w zakresie zasad ogólnych pewnej unifikacji i ujednolicenia różnych ordynacji wyborczych, większego nasycenia aksjologią w stosunku do wymagań stawianych wybieranym przedstawicielom Narodu, jasności i przejrzystości interpretacyjnej połączonej ze stosownym odformalizowaniem przepisów i rezygnacją ze zbędnej kazuistyki. Konkretnie propozycje zmian wynikają chociażby z wniosków *de lege ferenda* zamieszczonych w poszczególnych artykułach niniejszej książki.

Pamiętać jednak należy, że system wyborczy jest zjawiskiem dynamicznym, zależnym od zmieniających się stosunków społeczno-politycznych i od woli politycznej ustrojodawcy. Wymaga więc troski i baczenia, by zachodzące zmiany w prawie i systemie wyborczym miały charakter demokratyczny, by nie cofały go wstecz w stosunku do już osiągniętego standardu.

Optymistycznym jest jednak, że kustoszem wolnych i demokratycznych wyborów jest – w myśl wybitego na medalu hasła: *Iudices electionis custodes*¹ - złożona z niezawisłych sędziów Państwowa Komisja Wyborcza.

Ferdynand Rymarz

¹ „Sędziowie kustoszami wyborów” – autorem tej paremii jest ks. dr Franciszek Longchamps de Berier.

CZĘŚĆ I

*Prof. dr hab. Andrzej Zoll**

Moje wybory

W umowie kończącej obrady Okrągłego Stołu zdecydowano o przeprowadzeniu wyborów do Sejmu i do nowo utworzonego Senatu. Problem wyborów, udziału w nich opozycji solidarnościowej, był jednym z istotniejszych zagadnień do rozstrzygnięcia przy Okrągłym Stole. Władzy komunistycznej zależało na legitymizacji poprzez wynik wyborczy akceptowany przez znaczną część społeczeństwa. Uzgodniona przy Okrągłym Stole ordynacja wyborcza należała zapewne do najdziwniejszych ustaw wyborczych, jakie zna świat. W ustawie bowiem określającej zasady i tryb wyboru posłów na Sejm ustalony został podział mandatów w Sejmie, a więc ustalony został właściwie wynik wyborów. Partia komunistyczna (PZPR) i partie satelickie (ZSL i SD oraz kolaborujące z komunistami drobniejsze ugrupowania takie jak PAX lub ChSS) miały otrzymać łącznie 65% miejsc w Sejmie. Pozostałe 35 % miały być obsadzone przez kandydatów bezpartyjnych, przede wszystkim wysuniętych przez "Solidarność". O mandaty z tej puli ubiegali się jednak również tacy niezależni kandydaci, jak np. Jerzy Urban. Uzgodniono natomiast, że wybory do Senatu będą rzeczywiście demokratyczne i wolne. Miały być zresztą testem dla komunistów, ujawniającym ich rzeczywiste poparcie w społeczeństwie.

Z dzisiejszej perspektywy można się zastanawiać, czy "Solidarność" powinna firmować takie "wybory" do Sejmu, których wynik i to na niekorzyść demokratycznej opozycji, był z góry ustalony. Pamiętać jednak trzeba, że warunki panujące w pierwszych miesiącach 1989 r. i to zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne powodują, że ocena z dzisiejszej perspektywy jest całkowicie nieadekwatna. W trakcie rozmów Okrągłego Stołu chodziło o przełamanie monopolu komunistów, o wprowadzenie do parlamentu demokratycznej opozycji, o dokonanie wyrwy w totalitarnym sprawowaniu władzy. Chyba nikt jeszcze w kwietniu i w maju 1989 r. nie przypuszczał, że za kilka miesięcy premierem będzie Tadeusz Mazowiecki i na "Solidarności" spoczywać będzie ciężar rządów. Proces obalania komunizmu, nawet wśród największych optymistów wierzących w jego sukces, miał być rozłożony na lata. Nikt nie mógł przypuszczać tego fantastycznego przyspieszenia wywołanego wynikiem wyborów z 4 czerwca 1989 r.

W rozmowach przy Okrągłym Stole uczestniczyłem przy tzw. podstoliku prawniczym. Głównym tematem naszych obrad były problemy organizacji sądownictwa i zabezpieczenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, weryfikacja prokuratorów oraz reforma prawa karnego w kierunku wzmocnienia funkcji gwarancyjnej tej dziedziny prawa i racjonalizacji polityki karnej. Problemy wyborów były przedmiotem obrad stolika politycznego, którego rola była oczywiście nieporównywalnie większa od tej, jaką w obradach odgrywał nasz podstolik. Było dla mnie pełnym zaskoczeniem, gdy w połowie kwietnia 1989 r. zadzwonił do mnie do Krakowa około 1 w nocy Henryk Wujec z pytaniem, czy zechcę być członkiem Państwowej Komisji Wyborczej. Chyba gwałtownemu przebudzeniu należy przypisać to, że wyraziłem zgodę, nie zdając sobie sprawy, na czym polegać mają moje obowiązki. Po półgodzinie, gdy już znowu zasnąłem pan Wujec spytał mnie, czy zgodzę się być wiceprzewodniczącym tej Komisji. Też się zgodziłem. Uważałem zresztą, że porozumienie Okrągłego Stołu daje szansę na zbudowanie w przyszłości demokratycznej Polski i że trzeba się w ten proces w pełni angażować. Byłem już wtedy czynnym członkiem działającego w Krakowie Komitetu Obywatelskiego, mającego wysunąć kandydatów i zorganizować kampanię wyborczą.

Państwowa Komisja Wyborcza została powołana uchwałą Rady Państwa i miała zorganizować i nadzorować wybory, których termin został ustalony na 4 czerwca. Ustalenie bardzo krótkiego terminu miało uniemożliwić opozycji demokratycznej zorganizowanie się i sprawne przeprowadzenie kampanii wyborczej. Skład Komisji miał charakter polityczny, w tym sensie, że tworzyli ją przedstawiciele poszczególnych partii i stronnictw. Przyjęto przy tym klucz mniej więcej odpowiadający przyjętemu w ordynacji wyborczej, a więc przyznano opozycji demokratycznej prawo przedstawienia kandydatów do obsadzenia $\frac{1}{3}$ miejsc w Komisji. Dla przedstawicieli "Solidarności" przypadło w 21 osobowej Komisji 6 miejsc, w tym funkcja wiceprzewodniczącego Komisji. Był to więc pierwszy organ państwowy działający w oparciu o ustalenia Okrągłego Stołu.

Członkami PKW delegowanymi przez "Solidarność" zostali: Zofia Wasilkowska, Janina Zakrzewska, Piotr Andrzejewski, Jerzy Ciemniowski, Anatol Lawina i piszący te słowa. Zgodnie z ustaleniami, zostałem także powołany do pełnienia funkcji wiceprzewodniczącego. Z wymienionych tu osób najdłużej znałem panią Zofię Wasilkowską. Poznałem ją w 1980 r. Była bardzo aktywna w pracach Centrum Inicjatyw Ustawodawczych "Solidarności". Znakomity prawnik. Osoba pełna uroku, o wielkim autorytecie. Działała aktywnie w Komitecie Helsińskim.

Miała doświadczenia z władzą komunistyczną wielorakie, gdyż po zmianach październikowych w 1956 r. przez kilka miesięcy była Ministrem Sprawiedliwości. Odeszła z tego stanowiska, jak mi mówiła, gdy w rozmowie z Gomułką zorientowała się o założonej przez komunistów pozorności przeprowadzanych zmian. Janinę Zakrzewską też poznałem wcześniej, ale zupełnie przelotnie. Była mi znana bardziej ze słyszenia, jako czołowa "rewizjonistka" tępiona intensywnie przez władze po wydarzeniach marcowych. Bliżej poznałem Profesor w czasie rozmów przy Okrągłym Stole. Była dla mnie w sprawach konstytucyjnych autorytetem. Prawo konstytucyjne, w tym szczególnie prawo wyborcze, było dla mnie czymś bardzo dalekim i egzotycznym. Było w naszej rzeczywistości fikcją i nie zajmowałem się nim, poza koniecznością złożenia w czasie studiów egzaminu. Dyskusje w przerwach obrad, a także wypowiedzi Janiny Zakrzewskiej w trakcie posiedzeń były dla mnie bardzo pouczające i spowodowały, że sięgnąłem także po literaturę z tej dziedziny prawa. Profesor Zakrzewska, z którą mi dane było współpracować zarówno w PKW, jak i w Trybunale Konstytucyjnym, aż do jej śmierci, wielokrotnie mnie wspomagała w moich trudnych decyzjach, będąc często surowym, ale zawsze życzliwym krytykiem moich propozycji i rozstrzygnięć. Z obrad Okrągłego Stołu znałem także Jerzego Ciemnińskiego. Piotra Andrzejewskiego i Anatola Lawinę poznałem na pierwszym spotkaniu przedstawicieli "Solidarności" w PKW, które odbyło się, jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem prac przez PKW, w Klubie Inteligencji Katolickiej przy ul. Kopernika w Warszawie. W czasie tego spotkania omówiliśmy zakres problemów, przed którymi stanęliśmy. Podstawowym z nich było, jak zabezpieczyć nasz wpływ na prace Komisji, bez posiadania w niej większości, jak uniknąć firmowania ewentualnych decyzji Komisji, które uznalibyśmy za niedemokratyczne. Nie były to łatwe zadania. Wiedzieliśmy doskonale z kim i o co przyszło nam rozgrywać tę partię. Wtedy także postanowiliśmy spotykać się przed każdym posiedzeniem PKW, aby w szczegółach, znając porządek obrad, omawiać taktykę postępowania w czasie obrad. Spotykaliśmy się w mieszkaniu Piotra Andrzejewskiego na Wilczej.

Pierwsza batalia, która została przez nas stoczona na forum PKW dotyczyła upoważnienia prezydium PKW do podejmowania za całą Komisję decyzji. To stara praktyka wszystkich ciał kolegialnych epoki komunistycznej. Stanowczo sprzeciwiliśmy się temu i muszę przyznać, że poparcie dla nas przyszło ze strony przewodniczącego PKW, którym był ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego profesor prawa międzynarodowego Alfons Klafkowski. Jego sposób prowadzenia

posiedzeń ułatwiał nam unikanie głosowań, które były dla nas z góry przegrane. Doprowadzał do rozwiązywania spornych zagadnień w drodze consensusu.

Taktyka nasza polegała przede wszystkim na tym, aby cały proces wyborczy, oczywiście z wyjątkiem samego aktu głosowania, uczynić jawnym. W tym widzieliśmy szansę uniknięcia zafalszowania wyników wyborów. Trzeba więc było zabezpieczyć udział mężów zaufania w lokalach wyborczych w trakcie głosowania i w trakcie obliczania oddanych głosów. Trzeba było zabezpieczyć druk kart wyborczych i ich pełną ewidencję. Najbardziej obawialiśmy się etapu przekazywania protokołów z lokali wyborczych do komisji okręgowych. Nie pamiętam już kto wpadł na prosty i dlatego genialny pomysł, jak zabezpieczyć to, aby wynik ustalony w komisji obwodowej nie uległ zmianie po drodze do komisji okręgowej. W wytycznych PKW znalazła się, wiążąca dla komisji obwodowych dyrektywa, nakazująca wywieszenie jednego z egzemplarzy protokołu na zewnętrznych drzwiach lokalu wyborczego. Późniejsze ordynacje wyborcze inkorporowały tę dyrektywę do swoich uregulowań powszechnie obowiązujących.

Komuniści pewni byli sukcesu wyborczego. Jednak na dwa dni przed terminem wyborów podjęto próbę zabezpieczenia sukcesu osób kandydujących z listy krajowej, czyli przede wszystkim czołowych prominentów PRL. W telewizji wystąpił sędzia Sądu Najwyższego Z. Mamraj, który - wbrew stanowisku PKW - przedstawił interpretację przyjmującą, że przekreślenie całej listy krajowej powoduje nieważność głosu. Nie wszędzie udało się dotrzeć z wyjaśnieniem, że twierdzenie sędziego Mamraja pozbawione jest jakiegokolwiek podstawy prawnej. Mieliśmy w związku z tym wiele zamieszania przy ustalaniu wyników wyborów kandydatów figurujących na liście krajowej. Ta próba nie była w stanie uratować listy krajowej. Jej porażka była przede wszystkim spowodowana butą władzy komunistycznej, która sama zdecydowała, że do uzyskania mandatu kandydat musiał osiągnąć ponad 50% ważnie oddanych głosów. To bardzo wysokie wymaganie w uczciwych demokratycznych wyborach i ten próg został osiągnięty tylko przez dwie osoby: Mikołaja Kozakiewicza, późniejszego Marszałka Sejmu i Adama Zielińskiego, dzisiejszego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wynik wyborów, który, bez wątplenia, zdecydował o losie Polski, był dla wszystkich zaskoczeniem.

Odrzucenie przez społeczeństwo listy krajowej miało daleko idące konsekwencje, także natury prawnej. Władze komunistyczne były tak pewne sukcesu,

że w ordynacji wyborczej nie przewidziano, w jaki sposób mają być obsadzone mandaty rezerwowane dla kandydatów z listy krajowej, w przypadku ich porażki. Powstał zasadniczy problem natury ustrojowej. Nie było trybu zgłaszania dodatkowych kandydatów w drugiej turze wyborów, a bez uzupełniających wyborów nie można byłoby skompletować Sejmu w konstytucyjnym składzie. W tej sprawie zostałem wezwany na posiedzenie sztabu "Solidarności" do siedziby Episkopatu przy Skwerze Kardynała Wyszyńskiego. Obecni byli: Lech Wałęsa, Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek, Jacek Ambroziak, Adam Michnik i Zbigniew Bujak. Miałem przedstawić stan prawny. Dyskusja dotyczyła tego, czy należy dopuścić, aby komuniści wystawili w drugiej turze dodatkowych kandydatów, co naturalnie oznaczało zmianę ordynacji w trakcie trwania wyborów, czy też dopuścić do wybrania niepełnego składu Sejmu, co groziło głębokim kryzysem konstytucyjnym i daniem pretekstu komunistom do unieważnienia wyborów. Podkreśliłem brak dobrego wyjścia na gruncie podstaw prawnych. Przeważało zdanie Lecha Wałęsy, że nie można stworzyć żadnych podstaw do uznania wyborów za nieważne. Sejm powinien być wybrany zgodnie z jego konstytucyjnym składem w oparciu o umowę okrągłostolową. Postanowiono zgodzić się na zmianę ordynacji i dopuszczenie nowych kandydatów strony komunistycznej do drugiej tury wyborów. Podpisano w Sejmie stosowny aneks do umowy Okrągłego Stołu i Sejm uchwalił zmianę ordynacji wyborczej. Rozwiązanie to spowodowało rozdźwięk w naszej grupie solidarnościowej w PKW. Jerzy Ciemniwski uznał, że jest to rozwiązanie czysto polityczne, a nie prawne i dlatego podał się do dymisji. Pozostali wydali oświadczenie wskazujące na mankamenty prawne przyjętego rozwiązania. Ani jednak Jerzy Ciemniwski, ani żaden z pozostałych członków naszej grupy w PKW, nie byli w stanie przedstawić innego konstruktywnego, zgodnego z prawem rozwiązania. Nie było i nie ma do dziś opracowanych zasad prawa, na których oparty mógł być ten swoisty polityczny taniec na linie, jaki odbywał się w czerwcu 1989 r. Zwyciężył wtedy, przy braku zasad prawa, zdrowy rozsądek i zdecydowanie obu stron, aby reformy zapoczątkowane przy Okrągłym Stole odniosły sukces. Oczywiście jest, że bardzo różne wśród uczestników tego porozumienia były wówczas wizje tego sukcesu.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej powinien wręczyć wszystkim posłom i senatorom zaświadczenia o wyborze do parlamentu. Okazało się, że nie było możliwe zorganizowanie wspólnego aktu wręczenia. Podziały były zbyt głębokie. Prezes Klafkowski wręczył zaświadczenia posłom PZPR, ZSL i SD, a ja, razem z Janiną Zakrzewską wręczaliśmy zaświadczenia posłom OKP. Uroczy-

stość ta odbyła się w Auli Maximum Uniwersytetu Warszawskiego w obecności Lecha Wałęsy.

PKW, działająca w oparciu o ordynację wyborczą z 1989 r., powołana została na całą kadencję Sejmu i Senatu. Na jesieni 1989 r. zrezygnował z przewodniczenia Komisji prof. Klafkowski. Prezydent Jaruzelski powołał mnie na przewodniczącego PKW.

W gronie naszej grupy solidarnościowej zrodziła się koncepcja, aby w przyszłości członkami PKW byli sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trzecia władza powinna, naszym zdaniem, przejąć nadzór nad przebiegiem wyborów. W szczególności uważaliśmy, że należy skończyć z partyjnym, a więc czysto politycznym składem PKW.

Ta idea została zrealizowana już w ordynacji wyborczej, w oparciu o którą odbyły się wybory Prezydenta RP w 1990 r. Powołano wtedy 15 osobową PKW, w której skład wchodziło po 5 sędziów z TK, SN i NSA wskazanych przez składy tych sądów. Wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczących został dokonany przez samych członków PKW. Zostałem wybrany przewodniczącym. Wybrano także trzech wiceprzewodniczących, po jednym z każdego sądu. Zostali nimi Kazimierz Działocha, Krzysztof Kołakowski i Andrzej Wróblewski.

Te pierwsze wybory, w pełni wolne i demokratyczne, nie były, z punktu widzenia PKW, łatwe. Ordynacja wyborcza była ustawą zawierającą bardzo wiele wątpliwości, które PKW musiało wykładać, nie mając zawsze koniecznych do tego instrumentów, w postaci wsparcia doktrynalnego, orzecznictwa, tradycji. Była to w wielu wypadkach działalność pionierska, kształtująca kulturę prawną w zakresie prawa wyborczego. Na samym wstępie przytrafiła nam się wpadka. W wywiadzie dla prasy jeden z wiceprzewodniczących stwierdził, że wyborca może udzielić poparcia tylko jednej osobie starającej się o zebranie 100 tys. podpisów wymaganych do kandydowania w wyborach. Wypowiedź ta nie miała wyraźnego oparcia w ustawie, a ponadto przyjęcie takiego warunku stwarzałoby niepokonalne trudności z weryfikacją poszczególnych list. Można też było uznać za trafne rozumowanie, że obywatel może sobie życzyć, aby w wyborach doszło do konfrontacji postaw i poglądów kilku kandydatów. Udzielenie poparcia przy zbieraniu podpisów nie oznaczało, że na tego kandydata będzie się głosować. PKW musiała zdementować wypowiedź swojego wiceprzewodniczącego. Wypowiedź ta była przyczyną procesu, który wytoczył mi, jako przewodniczącemu PKW, pan Siła - Nowicki, dowodząc,

że przez błędną wypowiedź nie udało mu się zebrać poparcia 100 tys. osób. Postępowanie sądowe zostało w tym wypadku umorzone.

W trakcie przygotowania tych wyborów przyszło nam jednak częściej spotykać się z Sądem. Bardzo ostro wystąpił do Sądu Najwyższego przeciwko decyzjom PKW pan Kornel Morawiecki. Ten znany działacz opozycji antykomunistycznej starał się także o zebranie 100 tys. podpisów. W dniu wyznaczonym przez ordynację wyborczą, do którego wymagana ilość podpisów miała być zebrana, poleciłem zamknięcie o godz. 24 lokalu PKW. Do tej pory komitet zbierający podpisy dla pana Morawieckiego dostarczył ich pewną ilość. Już po godz. 24 przyniesiono dodatkowe paczki żądając ich dołączenia. Odmówiłem i badaniu przez PKW podlegały tylko te listy z poparciami, które dostarczone zostały przed godz. 24. Po podliczeniu okazało się, że panu Morawieckiemu zabrakło ponad 20 tys. głosów. W wyniku skargi pana Morawieckiego sąd dokonał weryfikacji obliczeń i potwierdził wynik ustalony przez PKW.

PKW rozpatrywać musiała skargi wnoszone przez przedstawicieli poszczególnych kandydatów na sposób prowadzenia kampanii wyborczej. Wiele skarg dotyczyło naruszenia dóbr osobistych innych kandydatów, a także wykorzystywania środków masowego przekazu poza przyznanym limitem. Z szczególną formą naruszenia reguł w kampanii wyborczej mieliśmy do czynienia, gdy grupa posłów popierająca Tadeusza Mazowieckiego, korzystając z poczty poselskiej, zwróciła się do szeregu osób z prośbą o głosowanie na tego kandydata. Interwencja PKW spowodowała, że posłowie ci zostali obciążeni kosztami przesyłek.

Pierwsze wybory prezydenckie miały swoją wyjątkową dramaturgię związaną z nieznanym nikomu do tego czasu Stanisławem Tymińskim. Kandydat ten, który zgłosił swoją kandydaturę i przedstawił odpowiednią listę popierających go osób, stale mieszkał w Kanadzie. Tam też miał swoje przedsiębiorstwo. Powstała wątpliwość, czy ma on bierne prawo wyborcze. Ordynacja wyborcza, w oparciu o którą przeprowadzono wybory prezydenckie w 1990 r., nie wprowadzała jednak warunku domicylu. Okazało się także, że pan Tymiński, mimo posiadania obywatelstwa kanadyjskiego i peruwiańskiego, nie utracił obywatelstwa polskiego. Został więc dopuszczony do wyborów. Wynik pierwszej tury był dla wielu bardzo bolesnym zaskoczeniem. Okazało się, że w rok po uzyskaniu niepodległości pierwszy premier Rządu wolnej Polski, Tadeusz Mazowiecki, ponosi klęskę wyborczą z populistą obiecującym gruszki na wierzbie. Naiwność dużego odsetka elektoratu i je-

go niewyrobieńie polityczne było przerażające. Wtedy można się było przekonać, jak wielkie spustoszenie w mentalności społeczeństwa dokonał komunizm. Warto było wtedy również zwrócić uwagę na niezły wynik kandydata postkomunistów – Włodzimierza Cimoszewicza.

Przeciwko przechodzącemu do drugiej tury, obok Lecha Wałęsy, Stanisławowi Tymińskiemu wszczęte zostało przez Prokuraturę dochodzenie w związku z pomówieniem Tadeusza Mazowieckiego, rzeczywiście ohydny, w programie telewizyjnym. Zachowanie Tymińskiego było prymitywne i karygodne. W jednej z debat telewizyjnych przed drugą turą wyborów, Stanisław Tymiński pokazał czarną teczkę i oświadczył, że ma w niej dokumenty przemawiające przeciwko Wałęsie. Lech Wałęsa, wyraźnie zdenerwowany, oświadczył, że jak wygra wybory, to spowoduje zaarrestowanie Tymińskiego. Trudno nie stwierdzić, że odpowiedź Wałęsy nie była w najlepszym stylu. Po ogłoszeniu wyników wyborów dowiedziałem się, że ówczesny Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny Aleksander Bendkowski wydał nakaz aresztowania Tymińskiego w związku z dochodzeniem o pomówienie Tadeusza Mazowieckiego. Byłem przerażony. Co pomyśli sobie świat o nowej polskiej demokracji, w której przegrywającego kandydata na urząd prezydenta pozbawia się wolności i uniemożliwia wyjazd do dzieci pozostawionych w Kanadzie. Co pomyśli sobie świat o nowo wybranym Prezydencie – bohaterze przemian, którego niezręcznie wypowiedziana groźba zostaje zrealizowana. Byłem zresztą pewien wtedy i jestem nadal o tym przekonany, że Prezydent Wałęsa nie miał z aresztowaniem Tymińskiego nic wspólnego. Zadzwoiłem do ministra Bendkowskiego i oświadczyłem mu, że chcę złożyć za Tymińskiego poręczenie, że stawi się do sądu. Chciałem żeby ten człowiek, jak najszybciej opuścił Polskę. O moim kroku poinformowałem spotkanych w Sejmie senatorów OKP Andrzeja Rozmarynowicza i Lecha Koziela. Obaj oświadczyli, że przyłączają się do mojego poręczenia. Wieczorem pojechałem do Prokuratury Generalnej na Kozia, gdzie przywieziono aresztowanego Tymińskiego. Widziałem go wtedy po raz pierwszy i zadałem mu pytanie, czy życzy sobie żebyśmy za niego złożyli poręczenie. Tymiński wyraził zgodę, ale mówił w sposób świadczący o tym, że nie bardzo wie o co chodzi. Odniosłem wrażenie, że musiał zażywać jakieś środki. Po złożeniu przeze mnie, także w imieniu senatorów Rozmarynowicza i Koziela, poręczenia, Tymiński został wypuszczony z aresztu i wyjechał do Kanady, wracając potem na wybory parlamentarne w 1991 r. Stawił się też przed prokuratorem, który następnie umorzył postępowanie karne. Wiem, że senatorowie Rozmarynowicz i Koziół mieli kłopoty w swoim klubie parlamentarnym za przyłączenie się do poręczenia. Dzisiaj z per-

spektywy czasu uważam, że była to z mojej strony jedynie słuszna decyzja i trudno mi wytłumaczyć, czym kierował się minister Bendkowski, wydając decyzję o aresztowaniu. Była to bowiem decyzja wyraźnie szkodliwa dla wizerunku Polski.

W wyborach prezydenckich w 1990 r. objawił się, nie poprawiony do dnia dzisiejszego, istotny błąd w ordynacji wyborczej. Druga tura wyborów przeprowadzana była tylko na terenie Polski. Wykluczona została z drugiej tury liczna Polonia i obywatele przebywający czasowo za granicą. Otrzymałem w tej sprawie bardzo wiele listów z protestami. Żona jednego z ambasadorów Polski napisała do mnie, że zaprosiłem na obiad, a po zupie kazałem niektórym gościom opuścić pokój jadalny. Nie byłem właściwym adresatem tych protestów. PKW wielokrotnie sygnalizowała ten problem. Uważam, że albo, ze względu na koszty, wybory należy przeprowadzać tylko w Kraju, wprowadzając ewentualnie możliwość głosowania korespondencyjnego lub przez pełnomocników zamieszkałych w Polsce albo należy przeprowadzać też drugą turę wyborów za granicą. Ten drugi wariant uważam, ze względu na olbrzymie koszty wyborów i bardzo mały udział w nich Polonii, za zbyt kosztowny.

W 1991 r. dochodzi do zakończenia kadencji tzw. Sejmu Kontraktowego, a więc wybranego w oparciu o ustalenia Okrągłego Stołu. Trzeba w tym miejscu dodać, że trudno jest przecenić znaczenie tej kadencji dla przeprowadzonych w Polsce reform. Szczególnie pierwszych kilkanaście miesięcy pracy tego Sejmu było wyjątkowo owocnych (tzw. reformy Balcerowicza, reforma samorządu terytorialnego). Na jesieni 1991 r. miały odbyć się wybory oparte na nowej, też już w pełni demokratycznej ordynacji wyborczej. Na podstawie tej ordynacji inaczej miała być też zorganizowana Państwowa Komisja Wyborcza. Stawała się ona organem państwowym działającym stale, a nie jak dotychczas powoływanym na czas wyborów i kadencji parlamentu. Jej skład zredukowano do 9 sędziów, po trzech z TK, SN i NSA. Kandydatury wysuwane były przez prezesów tych sądów. Członków PKW powoływał Prezydent RP. Przewodniczący i dwaj wiceprzewodniczący byli wybierani przez skład PKW. Zostałem ponownie wybrany przewodniczącym Komisji. Wice-przewodniczącymi zostali sędzia SN Stanisław Kosmal i sędzia NSA Andrzej Wróblewski. Także okręgowe komisje wyborcze miały się składać z sędziów sądów wskazywanych przez Ministra Sprawiedliwości i powoływanych przez PKW. Ten system funkcjonuje do dnia dzisiejszego i stanowi przedmiot zainteresowania innych państw. Wydaje mi się, że zdał on w pełni egzamin i podejmowane w niektórych kręgach politycznych próby przywrócenia systemu partyjnego są szkodliwe

dla polskiej demokracji. W przeprowadzonych w wolnej Polsce wyborach nikt nie kwestionował rzetelności wyborów. Mogłem wielokrotnie się przekonać, że obywatele mają pełne zaufanie do organów wyborczych. Ten system się udał i nie należy przy nim majsterkować, bo będziemy mieć następny organ państwowy służący bardziej partiom, które go opanowały, niż Państwu.

W wyborach w 1991 r. znów wiele problemów powstało w związku z panem Tymińskim i założoną przez niego partią „X”. Przedstawiciele tej partii prowadzili wyjątkowo demagogiczną kampanię w środkach masowego przekazu. Kampania ta była jednak w pewnym stopniu skuteczna. Partia „X” stosunkowo szybko przedstawiła wymagane w okręgach listy poparcia. Listy te przed rejestracją podlegały żmudnej weryfikacji. W dużej liczbie okręgów okazało się jednak, że listy te zostały sporządzone nierzetelnie. Nazwiska powtarzały się na listach, występowały osoby fikcyjne, figurowały osoby dawno zmarłe. PKW w okręgach tych nie dopuściła partii „X” do wyborów. Rozpoczęła się polityczna burza. W Warszawie zorganizowano, nawet stosunkowo liczną demonstrację, która przeszła Nowym Światem pod siedzibę PKW na Wiejskiej. Niesiono transparent z pytaniem „Zoll – Kto ty jesteś?”. Ale groźniejsza batalia miała rozstrzygnąć się w Sejmie. Jeden z posłów zażądał odwołania mnie z funkcji przewodniczącego PKW. Z krytyką decyzji PKW, jako szkodzącą demokracji, wystąpił Jacek Kuroń. Było bardzo prawdopodobne wkroczenie Sejmu w rolę absolutnie mu nie przypisaną, w bezpośrednią ingerencję w proces wyborczy. Zwróciłem się do Prezydenta Wałęsy o audiencję. Chodziło mi o wzmocnienie pozycji PKW, broniącej uczciwości wyborów i przestrzegania zasad prawa wyborczego przez wszystkich uczestników wyborów i przez organy państwa. Prezydent Wałęsa znakomicie to zrozumiał i zaprosił mnie na następny dzień na śniadanie do Belwederu. Zaproszono mnie następnego dnia do Sejmu, abym wyjaśnił stanowisko PKW. Posiedzeniu przewodniczył Wicemarszałek Aleksander Małachowski. Moje wystąpienie, w którym wyjaśniłem przyczyny odmowy rejestracji komitetów wyborczych partii „X” w niektórych okręgach, spotkało się z dobrym przyjęciem Izby. W wystąpieniu podkreśliłem także, że Sejm, wprowadzając na podstawie jeszcze wówczas obowiązującej ordynacji, stwierdzać miał ważność wyborów, to jednak nie jest władzą zwierzchnią dla opartej na trzeciej władzy PKW. Chodziło mi o zakwestionowanie pochodzącej z okresu PRL i tkwiącej jeszcze w znowelizowanej Konstytucji z 1952 r. zasady jednolitej władzy państwowej z naczelną pozycją Sejmu. Ta zasada była jawnie sprzeczna z wprowadzoną do Konstytucji w grudniu 1989 r. zasadą demokratycznego państwa prawnego. Poparł mnie marszałek Małachowski i nie dopuścił do głosowania nad przyjęciem

mojej informacji, traktując ją właśnie wyłącznie jako informację, a nie jako sprawozdanie organu podległego Sejmowi. W następnych wyborach w 1993 r. ważność wyborów będzie już stwierdzał Sąd Najwyższy.

Na kilka dni przed terminem wyborów przyjechała do Warszawy liczna delegacja Rady Europy by obserwować w Polsce wybory. Delegacja złożyła wizytę w PKW i zażądała pełnego dostępu do lokali wyborczych, także w trakcie obliczania głosów. Mieliśmy problem prawny, gdyż ordynacja wyborcza zabraniała obecności w lokalu wyborczym podczas liczenia głosów innych osób poza członkami komisji obwodowej i mężami zaufania. Uznaliśmy jednak, że norma prawna nie może być adresowana do członków delegacji Rady Europy, gdyż ich obecność podczas liczenia głosów ma na celu uwiarygodnienie wyborów, a celem normy jest zapobiegnięcie manipulacji z wynikami wyborów. Raport delegacji był nadzwyczaj przychylny dla Polski i dla sposobu zorganizowania i przeprowadzenia wyborów. Dla wiarygodności polskich przemian miało to niewątpliwie duże znaczenie.

W wyborach w 1991 r. wprowadzono po raz pierwszy elektroniczny system obliczania głosów. Programiści mieli największy problem z opracowaniem rozdziału mandatów z uwagi na bardzo skomplikowany system przewidziany w ordynacji, w szczególności, gdy chodziło o ilość miejsc przypadających z list krajowych. Okazało się, że nie wszystko zrobili prawidłowo. W szczególności zinterpretowali jedną z norm inaczej niż dokonała to wcześniej w swoich wytycznych PKW. Przystąpiliśmy do ostatecznego ustalania wyników i PKW otrzymała materiały opracowane komputerowo zawierające, wynikający z obliczeń elektronicznych, rozdział mandatów. W dużej sali na Wiejskiej czekali dziennikarze na zapowiedzianą konferencję prasową, w czasie której PKW miała ogłosić oficjalne wyniki. Postanowiliśmy, przed uznaniem wydruków komputerowych za oficjalne wyniki wyborów, sprawdzić wyrywkowo kilka okręgów i rozdział mandatów z listy krajowej, opierając się wyłącznie na pisemnych protokołach. Okazało się, że dochodzimy do innych wyników. Chodziło o różnicę dwóch mandatów. Jednym z nich był mandat dla ugrupowania reprezentowanego przez pana Władysława Siłę – Nowickiego, które w oparciu o wydruk komputerowy powinno mandat otrzymać, w oparciu o nasze wyliczenia „na piechotę” ten mandat miał przypaść innemu komitetowi wyborczemu. Postanowiliśmy sprawdzić wszystko od początku i przesunąłem ogłoszenie wyników na następny dzień. Dziennikarze podejrzewali, że coś jest nie w porządku. Gdy następnego dnia ogłosiłem wyniki wyborów pan Siła- Nowicki złożył protest do Sądu Najwyższego, twierdząc, że wyniki w wydruku komputerowym

są prawidłowe. Jak już mówiłem różnica wynikała z odmiennej interpretacji przepisu dokonanej przez programistów, od tej, którą przyjęła wcześniej PKW. Oprócz Siła - Nowickiego protest zgłosił w tej sprawie jeszcze wyborca. Sąd Najwyższy rozpatrywał oba protesty w różnych terminach. W pierwszej sprawie oddalił protest, przyjmując interpretację PKW za trafną. W drugim postępowaniu Sąd Najwyższy uznał protest za uzasadniony, przyznając rację interpretacji „komputerowców”. Smaczku sprawie dodaje ten fakt, że w obu składach zasiadał ten sam sędzia i w żadnym postępowaniu nie złożył zdania odrębnego. Powstał pat. Nie było wiadomo, czy wskazani przez nas dwaj posłowie prawnie zajmują miejsca w Sejmie, czy mają składać ślubowanie. Ułatwił rozwiązanie tego problemu Rzecznik Praw Obywatelskich Tadeusz Zieliński, który zwrócił się z wnioskiem o wydanie wykładni powszechnie obowiązującej do Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie Trybunału, będący jednocześnie członkami PKW, a więc Janina Zakrzewska, Wojciech Łączkowski i ja, wyłączyliśmy się z tego postępowania. Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię kwestionowanego przepisu zgodnie z pierwotną interpretacją PKW. Przypominam tę sprawę także dlatego, aby stwierdzić, że gdy w 1997 r. broniłem pozostawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do wydawania powszechnie obowiązującej wykładni, wiążącej także Sąd Najwyższy, to nie chodziło, jak twierdzili niektórzy, o wygórowane ambicje i chęć zdominowania przez Trybunał Sądu Najwyższego, tylko chodziło mi o wynikającą z doświadczenia konieczność autorytatywnego i wiążącego wszystkich rozstrzygnięcia takich, jak wyżej opisałem sytuacji.

Również i parlamentowi wybranemu w 1991 r nie było dane pracować do końca kadencji. W maju 1993 r. upadł rząd Hanny Suchockiej i Prezydent Wałęsa rozwiązał Sejm, wyznaczając na wrzesień termin wyborów. Problem polegał na tym, że Sejm zdążył już uchwalić nową ordynację wyborczą do Sejmu, natomiast obowiązywała nadal stara ordynacja wyborcza do Senatu, która odwoływała się do ordynacji do Sejmu. Oczywiście, jak była uchwalana, tą ordynacją była poprzednio obowiązująca ustawa. Powstało więc zasadnicze pytanie, w oparciu o jakie przepisy mają być przeprowadzone wybory do Senatu, czy o te dawnej ordynacji wyborczej do Sejmu, do których odwołuje się ordynacja wyborcza do Senatu, czy też w oparciu o obowiązujące przepisy ordynacji wyborczej do Sejmu. PKW nie mogła wiążąc na to pytanie odpowiedzieć. Było zbyt duże ryzyko, że Sąd Najwyższy, który miał już ustalać ważność wyborów, zakwestionuje stanowisko PKW, co oznaczałoby konieczność powtarzania wyborów do Senatu z wszystkimi politycznymi i finansowymi tego konsekwencjami. Jediną drogą dla rozwiązania tego problemu

było uzyskanie znowu powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał taką wykładnię ustalił i została w ten sposób rozwiązana przeszkoda prawna.

Przygotowania do tych wyborów też nie były wolne od napięć, czy nawet dramatycznych starć. Były także trudne do rozstrzygnięcia problemy prawne. W sierpniu 1993 r. spędzałem kilka dni urlopu na Warmii. Pewnego dnia przyjechał do domku, w którym mieszkaliśmy z żoną posłaniec z Olsztynka z wiadomością, że muszę się natychmiast skontaktować z Krajowym Biurem Wyborczym. Nie było wtedy jeszcze telefonów komórkowych. Musiałem jechać do sołtysa, który miał telefon i dobrą chwilę czekać na połączenie z Warszawą. Minister Kazimierz Czaplicki – szef Krajowego Biura poinformował mnie, że w wyborach do Senatu komitety wyborcze, które wstąpiły do koalicji wyborczej „Ojczyzna” rejestrowały w sumie więcej kandydatów na senatorów, niż mogła ich zgłaszać koalicja. Wpłynęły w tej sprawie protesty. Zwołałem na następny dzień zebranie PKW i udałem się do Warszawy. Było to jedno z najbardziej dramatycznych zebrań PKW. Nie mogliśmy ustalić stanowiska. Niektórzy członkowie PKW uważali, że w tych wszystkich okręgach, w których zgłoszono przez komitety wchodzące w skład „Ojczyzny” w sumie więcej niż dwóch kandydatów, należy wykluczyć te komitety w ogóle z udziału w wyborach. Inni uważali, że należy zwrócić się do nich o wskazanie tylko dwóch kandydatów. Po wielu godzinach dyskusji i krzyżowaniu się argumentów prawnych, często przedstawianych emocjonalnie (nie byłem tu bez winy), przyjęto stanowisko umożliwiające komitetom naprawę swojego błędu.

Z „Ojczyzną” mieliśmy bardzo poważny problem przy ustalaniu wyników wyborów do Sejmu. Okazało się, że koalicja ta uzyskała zbyt mało głosów (próg dla koalicji wynosił 8 %) i nie powinna uzyskać żadnego mandatu. Zadzwonił do mnie przedstawiciel tej koalicji stwierdzając, że przesyłają na moje ręce stanowisko przyjmujące zupełnie inną interpretację, że do takich komitetów wyborczych, jak „Ojczyzna” ma mieć zastosowanie próg 5%, który „Ojczyzna” przekroczyła. Chodziło o niebagatelną liczbę około 30 mandatów. Mogło to spowodować inny układ polityczny w Sejmie i zmniejszyć klęskę wyborczą prawicy. Zwołałem w trybie pilnym posiedzenie PKW. Niezawodny minister Czaplicki przypomniał mi, że PKW zajmowała się już tym problemem i w swoich wytycznych dotyczących interpretacji ordynacji wyborczej zajęła jednoznaczne stanowisko, że próg dla komitetów wyborczych o cechach takich, jakie posiadał komitet „Ojczyzna”, wynosić miał 8%. Nie było na posiedzeniu PKW żadnej dyskusji. Przyjęto jednomyślnie stanowi-

sko podtrzymujące poprzednią wykładnię, co powodowało eliminację „Ojczyzny” z Sejmu. Potwierdziła się wtedy moja najwyższa ocena, jaką miałem i mam nadal o prawości charakteru Wojciecha Łączkowskiego. Zajęte także przez niego stanowisko broniące prawa przed polityką oznaczało klęskę polityczną jego brata, jednego z przywódców „Ojczyzny”. Sąd Najwyższy odrzucił protesty ze strony „Ojczyzny” i uznał ważność wyborów. Było to orzeczenie historyczne, na co zwróciłem uwagę, reprezentując PKW przed Sądem Najwyższym. Sąd Najwyższy po raz pierwszy stwierdzał ważność wyborów, co oznaczało ostateczne zerwanie z naczelną władzą Sejmu i podkreślało równowagę poszczególnych władz w państwie.

Były to ostatnie wybory, w których brałem udział jako członek i przewodniczący PKW. W listopadzie 1993 r. Sejm wybrał mnie na stanowisko prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Nie mogłem łączyć tej funkcji z członkostwem w PKW. Na moje miejsce wskazałem Prezydentowi Wałęsie sędziego TK Ferdynanda Rymarza, a PKW wybrała swoim przewodniczącym innego sędziego TK – Wojciecha Łączkowskiego. Stało się więc, kontynuowaną również później, tradycją, że przewodniczącym PKW jest sędzia TK. Myślę, że ta tradycja ma swoje uzasadnienie prawne. Sąd Najwyższy rozpatruje protesty wyborcze i orzeka o ważności wyborów prezydenckich i parlamentarnych. NSA orzeka o ważności wyborów komunalnych. Trybunał Konstytucyjny nie bierze udziału w postępowaniu wyborczym.

Chciałbym w tym miejscu serdecznie podziękować wszystkim członkom PKW, z którymi przyszło mi współpracować. Przede wszystkim dziękuję im jednak za to, że mogłem się od nich bardzo wiele nauczyć. Wszyscy oni byli i są znakomitymi prawnikami. Wszyscy także rozumieli rolę prawa jako barierę dla polityki. Na decyzje PKW polityka wpływu nie miała, te decyzje natomiast miały oczywiście często bardzo poważny ciężar polityczny.

Nie mogę w tym wspomnieniu o wyborach nie napisać o osobach, które w znaczący sposób przyczyniły się do sukcesu w budowie instytucji wyborczych i rozwoju prawa wyborczego w Polsce. Mam na myśli Krajowe Biuro Wyborcze.

Pierwsze wybory w 1989 r. obsługiwane były przez sekretariat Rady Państwa. Sekretarzem PKW był sekretarz Rady Państwa Jerzy Bretkopf. Odegrał on, podobnie jak przewodniczący Alfons Klafkowski, pozytywną rolę w zabezpieczeniu rzetelności tych wyborów. Poza tym był osobą o dużym doświadczeniu i znakomitym organizatorem. Nie wahałem się w 1990, aby jego poprosić o kierowanie biurem wyborczym. Na podstawie ordynacji wyborczej z 1991 r. powstać miało

stałe Krajowe Biuro Wyborcze. Jerzy Breitkopf otrzymał wtedy propozycję pracy w Kancelarii Prezydenta kierowanej przez Jarosława Kaczyńskiego i polecił mi swojego bliskiego współpracownika przy poprzednich wyborach Kazimierza W. Czaplckiego. On właśnie został szefem Krajowego Biura Wyborczego i pełni tę funkcję do dnia dzisiejszego. Muszę stwierdzić, że jest to znakomity specjalista prawa wyborczego i bardzo wiele mi pomógł w prowadzeniu PKW. Zgromadził też bardzo dobry zespół ludzi merytorycznie dobrze przygotowanych i oddanych swojej pracy. Im wszystkim zawdzięczamy prawidłowe funkcjonowanie prawa wyborczego w ostatnich dziesięciu latach.

**) Prof. dr hab. Andrzej Zoll – Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1990 – 1993.*

Prawo wyborcze a reguła większości*

Problem zasygnalizowany w tytule można ująć w następujących tezach:

1. Reguła większości będąca podstawą prawa wyborczego, nie jest samoistną i nadrzędną wartością ustrojową demokratycznego państwa.
2. Prawo dotyczące referendum ogólnokrajowego powinno zawierać ograniczenia obejmujące niektóre podstawowe sprawy publiczne.
3. Prawo wyborcze w węższym znaczeniu, to znaczy prawo regulujące wybory osób, powinno stawiać wysokie wymagania kandydatom do stanowisk publicznych obsadzonych w drodze wyborów, choćby nawet rodziło to zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równości.
4. Polskie prawo wyborcze – podobnie jak prawa wyborcze wielu innych państw – z punktu widzenia powyższych problemów, wymaga zasadniczych zmian.

Ad. 1.

Wybory są spektakularnym przejawem demokracji. Prawo wyborcze oraz sposób, w jaki wybory są przeprowadzane, pozwalają ocenić, czy zachowane są zewnętrzne cechy demokracji. Wybory realizują bowiem regułę większości charakteryzującą demokrację. W praktyce politycznej, a także doktrynie, demokrację często utożsamia się z tą regułą. Jest to bowiem łatwy i wymierny sposób wartościowania ustroju politycznego, pozwalający omijać trudne pytania na temat prawdziwego sensu demokracji, a zwłaszcza celów, którym powinna ona służyć.

Przy założeniu, że reguła większości jest istotą demokracji, można by zgodzić się z tym, że także owe cele mogą być wyznaczane większością głosów. Potwierdzeniem takiego stanowiska może być np. tryb uchwalania konstytucji, z której odczytać można najważniejsze cele demokratycznego państwa. Tryb ten na ogół przewiduje, że o tym, czy konstytucja stanie się aktem obowiązującym decyduje reguła większości stosowana w parlamencie (Zgromadzeniu Narodowym), a

* Przez prawo wyborcze autor rozumie nie tylko prawo regulujące zasady i sposób wyboru osób na stanowiska publiczne, lecz także prawo dotyczące referendum ogólnokrajowego, a przez regułę większości – zasadę rozwiązywania problemów większością głosów, bez wchodzenia w szczegóły definiowania tej większości.

niekiedy także w obligatoryjnym referendum – tak, jak to ma miejsce w Polsce. Ponadto cele te mogą być formułowane również bezpośrednio w referendum. Na przykład polska Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 125 przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Jeżeli w takim referendum weźmie udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, jego wynik będzie wiążący. Oznacza to, że reguła większości ma rozstrzygające znaczenie przy rozwiązywaniu najważniejszych spraw. Reguła ta decyduje także o dochodzeniu do skutku ustaw, uchwał samorządów terytorialnych i wielu innych aktów pochodzących od struktur demokratycznych. Jest to tak oczywiste, że graniczy z truizmem i dlatego na ogół nie jest uzasadniane. Głosowanie i rozwiązywanie problemów wolą większości należy bowiem, jak już wspomniano, do istoty demokracji.

Jednak utożsamianie demokracji z matematyczną regułą większości może prowadzić do poważnych nieporozumień, a nawet stanowić zagrożenie ładu społecznego. Występuje to zwłaszcza wówczas, gdy demokracja jest postrzegana jako dobro najwyższe, będące wartością samą w sobie. Odwołanie się do woli większości stanowi w takiej sytuacji jedyny sposób na ostateczne rozwiązywanie najtrudniejszych problemów, w tym definiowanie celów działania demokratycznego państwa. Politycy, a także przedstawiciele doktryny rzadko i niechętnie traktują demokrację tylko jako środek, który najlepiej – w porównaniu z innymi systemami politycznymi – prowadzi powinien do osiągnięcia celu, jakim jest dobro osoby i dobro wspólne.

Największym dylematem jest tu jednak to, że owego celu demokracja, przy zastosowaniu reguły większości, nie jest w stanie prawidłowo określić, a w każdym razie nie ma gwarancji, że wskazany w ten sposób cel rzeczywiście prowadzi do wymienionego wyżej dobra. Historia dostarczyła wielu tragicznych przykładów powstania chorych lub zbrodniczych ideologii w oparciu o wolę większości. Wystarczy wskazać na początki obydwu wielkich totalizmów XX wieku, które zanim wzgardziły metodami demokratycznymi, odwoływały się do woli większości. W 1935 roku zamierzano nawet przeprowadzić referendum ogólnonarodowe nad tzw. Ustawami norymberskimi, w którym, jak się sądzi, ogromna większość obywateli III Rzeszy ustawy te by poparła (badania Cassiniego). Także rewolucja bolszewicka, nawet w swej nazwie, nawiązuje do większości.

Niestety również we współczesnych demokratycznych państwach rozwiązywanie niektórych ważnych, decydujących o charakterze państwa, spraw poprzez odwoływanie się do zmian większości, może wywoływać wątpliwości, a nawet obawy. W ten sposób może bowiem dochodzić do legalizowania zjawisk negatywnych tylko dlatego, że są one w danym momencie bardzo popularne. Jest to zapewne jedna z przyczyn zarysowujących się oznak dekadencji kulturowej w niektórych państwach rozwiniętej demokracji. Opinia społeczna wspierana lub motywowana przez ustawodawstwo państwowe, a także przez wpływową tzw. Postępowe środowiska opiniotwórcze, gotowa jest niekiedy na duże odstępstwa od dotychczasowych, tradycyjnych reguł moralnych, godząc się na ich selektywne ograniczanie, reinterpretowanie lub nawet tworzenie nowych reguł, według których np. realizacja wolności człowieka, wbrew głoszonym deklaracjom, nie musi uwzględniać interesów słabszych, niewinnych i bezbronnych. Dla przykładu wystarczy tu wskazać na problem aborcji, czy eutanazji, których próby legalizowania poprzedzane są na ogół wyszukaną intelektualnie interpretacją podstawowych wolności i praw człowieka. Powstaje nowa semantyka, która starym, znanym pojęciom nadaje nową, specyficzną treść. Tak piękne i szlachetne słowa, jak tolerancja, równość, wolność, godność, patriotyzm – służą czasami uzasadnieniu postaw dokładnie przeciwstawnych tradycyjnemu znaczeniu tych słów. Na przykład pojęcie tolerancji może być wykorzystane do uzasadnienia paradoksu: nietolerancji mniejszości wobec większości, czy do propagowania zachowań chorobowych, społecznie niebezpiecznych, dewiacyjnych. Podczas gdy tolerancja w jej tradycyjnym rozumieniu nakazywałaby w takich przypadkach życzliwość i pomoc osobom dotkniętym tego typu zachowaniami, w nowym znaczeniu tolerancja ma – wbrew oczywistości – oznaczać uznanie owych zachowań za w pełni poprawne i zdrowe społecznie. Nasuwa się tu analogia do lekarza, który człowiekowi choremu wmawia, że jest zdrowy, zamiast go leczyć. Byłoby to nieetyczne i krzywdzące zarówno tego chorego, jak i jego otoczenie, a już na pewno nie miałyby nic wspólnego z tolerancją. Intensywne i przy pomocy wyrafinowanej intelektualnie argumentacji, propagowanie tej nowej semantyki dezorientuje opinię publiczną i pozwala coraz częściej uzyskiwać jej przychyłność podczas głosowania. Powstaje w ten sposób inna moralność, która przy pomocy reguły większości przenika do norm prawa stanowionego przez demokratyczne państwo. Natomiast z surową i mało tolerancyjną krytyką spotykają się próby odwoływania do wielowiekowej, tradycyjnej moralności. Dopiero wówczas podnoszona jest argumentacja ojców pozytywizmu prawnego o potrzebie oddzielenia prawa od moralności. Słychać na przykład różne wypowiedzi wskazujące na

samoistne walory etyczne itd. Jednocześnie jednak, domagając się neutralności prawa, wprowadza się do niego, przy pomocy reguły większości, inną aksjologię, przeciwstawną lub lekceważącą tradycyjny system wartości. Jest to zrozumiałe, bowiem pełna neutralność aksjologiczna państwa i stanowionego przez nie prawa jest niemożliwa. U podstaw każdego systemu prawnego zawsze znajduje się jakaś aksjologia. Dlatego naiwnie brzmią głosy uzasadniające potrzebę neutralności prawa tym, że adresowane jest ono do wszystkich obywateli, którzy uznają przecież różne aksjologie. Prawo ma bowiem – według autorów tych głosów – charakter teletyczny, to znaczy obowiązuje wszystkich i tylko dlatego, że pochodzi od uprawnionych organów prawodawczych państwa. Natomiast normy moralne obowiązują tylko tych, którzy dany system wartości zaakceptowali i przyjęli za swój. Skoro jednak w każdym systemie prawa ukryty jest jakiś system aksjologiczny, zostaje on narzucony wraz z prawem wszystkim obywatelom. Jeden ze znanych polskich profesorów prawa, zabierający chętnie publicznie głos na te tematy, twierdził, że normy prawa stanowionego przez państwo, między innymi dlatego powinny być aksjologicznie neutralne, ponieważ jest to warunek, że będą satysfakcjonować wszystkich, bez względu na wyznawany przez nich system wartości. Rozumowanie to pozornie jest bardzo pociągające. Oparte jest jednak na błędnym założeniu, iż możliwe jest zbudowanie takiego systemu prawa, który zadowalałby wszystkich obywateli bez względu na uznawaną przez nich aksjologię. Zapewne dla wielu z nich nie będzie satysfakcjonujące takie prawo, które łamie lub co najmniej lekceważy ich normy etyczne. Będą oni bowiem oczekiwać raczej harmonii, a nie kolizji pomiędzy obydwojema rodzajami norm. Oznacza to, że prawo bez względu na to, czy będzie neutralne wobec dotychczas znanych systemów wartości, opierając się na nowej aksjologii, czy też zakorzenione zostanie w systemie tradycyjnym – nigdy nie będzie satysfakcjonować ogółu obywateli.

Dlatego zamiast eufemistycznie deklorować niemożliwą do osiągnięcia neutralność, czy bezstronność (określenie polskiej Konstytucji), lepiej byłoby otwarcie przyjąć, jako punkt odniesienia dla prawa, taki system aksjologiczny, który najbardziej charakteryzuje się cechami uniwersalnymi. Uniwersalność nie oznacza tu jego akceptacji przez wszystkich, czy choćby przez większość obywateli. Oznacza natomiast to, że nie stanowi zagrożenia dla innych. Aksjologią taką jest zapewne system, który nakazuje życzliwość, a nawet rozsądną, prawdziwą miłość wobec wszystkich ludzi, w tym także nieprzyjaciół, miłosierdzie stawiając wysoko w hierarchii zachowań ludzkich. Nie ma racjonalnych powodów, aby obawiać się takiego systemu wartości. Oczywiście lęk mogą wzbudzać czasami ludzie, którzy

deklarując przynależność do tego systemu, swoim postępowaniem łamią jego nakazy. Jest to jednak zupełnie inne zagadnienie, nie mogące mieć wpływu na ocenę samego systemu. Zjawisko to występuje zresztą we wszystkich przejawach aktywności człowieka.

Jest oczywiste i naturalne, że w naszym kręgu kulturowym chodzi nie o „chomeinizm” – ulubiony straszak przeciwników wprowadzania wątków moralnych od prawa stanowionego – lecz o chrześcijaństwo, które jest fundamentem kulturowym naszej cywilizacji. Jest to prawda historyczna, niezależna od jakiegokolwiek światopoglądu i nie ma obiektywnych powodów, aby o niej nie mówić lub jej zaprzeczać. Poglądy osób niechętnych chrześcijaństwu, choćby były to wybitne osobistości, czy przedstawiciele wpływowych i liczebnych ugrupowań politycznych, tej prawdy zmieniać nie mogą.

Oparcie demokratycznego państwa i prawa na fundamencie uniwersalnych zasad chrześcijaństwa, nie powinno oczywiście polegać na wprowadzaniu do prawa religii. Niekiedy słychać głosy straszące taką ewentualnością. Używanie tej argumentacji jest demagogią, bowiem nikt poważny tego się nie domaga. Ortodoksyjne państwo wyznaniowe stanowi – być może – jakiś problem w świecie fundamentalnego islamu, ale przenoszenie go na nasz grunt jest po prostu mało uczciwe. Chodzi bowiem jedynie o to, aby pomiędzy treścią norm prawa stanowionego przez państwo, a niezagrażającymi nikomu uniwersalnymi zasadami chrześcijaństwa istniała harmonia, a nie konflikt, choćby nawet jego źródłem miała by stać się reguła większości.

Na tle powyższych uwag można podjąć próbę rozwinięcia kolejnych tez dotyczących materii w odniesieniu do prawa o referendum ogólnokrajowym i innej w zakresie ordynacji wyborczych związanych z wyborem osób na stanowiska publiczne.

Ad. 2.

Prawo dotyczące referendum ogólnokrajowego powinno odpowiadać co najmniej dwóm niżej przedstawionym kryteriom.

A. W sprawach, w których wskazane jest odwołanie się do woli obywateli, prawo powinno stwarzać gwarancje, że rozstrzygnięcie problemu nastąpi zgodnie z rzeczywistą wolą większości uprawnionych do głosowania. Postulat ten może być spełniony pod dwoma warunkami:

- gdy problem, którego dotyczy pytanie referendalne jest zrozumiały i na tyle dobrze znany głosującym, że są oni w stanie rozwiązać go w sposób całkowicie świadomy i odpowiedzialny, np. przez wybór jednej z dwóch propozycji;
- gdy w referendum opowie się za danym rozwiązaniem większość uprawnionych do głosowania, a nie tylko większość biorących udział w głosowaniu.

Brak chociażby jednego z powyższych warunków powoduje, że referendum staje się bardzo kosztowną fikcją, nie pozwalającą powoływać się na wolę większości. Jeżeli bowiem przedmiotem referendum jest trudny problem wymagający szczególnej wiedzy, to odwołanie się do zdania większości obywateli nie tylko nie gwarantuje optymalnego rozwiązania sprawy, ale może doprowadzić do wyniku szkodzącego dobru wspólnemu. Organizowanie w takich przypadkach referendum ogólnokrajowego można uznać za przejaw oportunistycznego prawnodawcy, graniczący z polityczną hipokryzją. Fikcyjność referendum zwiększa jeszcze to, że w omawianej sytuacji na ogół nie da się sformułować całkowicie jasnych i zrozumiałych dla przeciętnego obywatela pytań referendalnych.

Fikcyjny charakter ma także referendum nie spełniające drugiego warunku. Ma to miejsce w przypadku, gdy prawo dopuszcza możliwość uznania za wiążące takiego rozwiązania, za którym opowiedziała się wprawdzie większość biorących udział w głosowaniu, ale mniejszość uprawnionych do głosowania. W takich przypadkach nie przekonują argumenty mówiące o stworzeniu gwarancji dla skuteczności referendum, gdyby nie wzięła w nim udziału większość uprawnionych. Podnoszenie takich argumentów świadczy o tym, że ich autorom bardziej zależy na formalnym odbyciu głosowania, aniżeli na poznaniu rzeczywistej woli większości. Także nie do końca wyjaśnia sprawę stwierdzenie, że wszyscy uprawnieni mogli brać udział w referendum i wobec tego jego rozstrzygnięcie nastąpiło głosami aktywnej części obywateli. Nie uczestniczenie w referendum może przecież mieć różne przyczyny, a jednym z powodów może być właśnie aktywna postawa sprzeciwu wobec poddania regule większości określonej sprawy lub źle postawionego pytania referendalnego.

B. Drugie kryterium, któremu – zdaniem autora – powinno odpowiadać prawo o referendum, ma charakter głęboko merytoryczny, dotyczący zakresu spraw, których rozstrzygnięcie nie powinno być poddawane woli większości nawet gdyby chodziło o problemy dostatecznie zrozumiałe i dające się ująć w jasne pytania. Należą do tego zakresu sprawy, których istotą jest na przykład prawda przyrod-

nicza, historyczna, ekonomiczna, ale również prawda tkwiąca od tysięcy lat we wskazanym wyżej uniwersalnym systemie moralnym, z którego wyrosła cywilizacja euro - amerykańska. Nader egzotyczny byłby pomysł zwrócenia się do narodu z pytaniem referendalnym dotyczącym np. tak ważnej sprawy, jak kierunki geograficzne, czy rezultatu bitwy pod Grunwaldem, albo wpływu inflacji na kondycję ekonomiczną państwa. Byłaby to wprawdzie bardzo demokratyczna metoda, demonstrująca ogromny respekt dla zdania większości, jednak ze zrozumiałych powodów nie zwiększająca gwarancji na poprawność rozwiązania. Dlatego jest dość oczywiste, że pytań z tego zakresu nie należy w referendum stawiać. Natomiast już mniej absurdalne, choć równie bezsensowne byłoby zwrócenie się do obywateli z pytaniem, czy chcą płacić podarki lub w jakiej wysokości. Niecelowość takiego pytania wynika nie tylko z braku dostatecznej wiedzy dla udzielenia poprawnej odpowiedzi, ale również z tego, że łatwo jest przewidzieć odpowiedź nie służącą dobru wspólnemu. Organizowanie referendum byłoby zatem marnotrawieniem publicznych pieniędzy. Z podobnych względów nie należy przeprowadzać referendum na temat rudymenarnych zagadnień etycznych i związanych z nimi podstawowych wolności i praw człowieka. Gdyby na przykład przeprowadzić referendum z pytaniem, czy należy zwracać własność odebraną siłą ze złamaniem „ogólnych zasad prawa uznanych przez narody cywilizowane” (określenie użyte w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.), to chyba uprawnione byłoby zadanie drugiego pytania, czy należy odebrać określoną własność także współczesnym właścicielom, aby przeznaczyć ją dla bardziej potrzebujących. W obydwu tych przypadkach, przy odpowiedniej propagandzie i w sytuacji, w której ludzie ubodzy stanowią większość, wyniki referendum byłyby zapewne niezgodne z owymi prawami, które powinny charakteryzować cywilizowane narody. Dlatego nie należałoby przeprowadzać referendum, które nawiązywałyby do skompromitowanych założeń ideologicznych rewolucji leninowskiej również odwołujących się do zasad równości i sprawiedliwości. Historia pokazała bowiem, że ideologia ta była wyjątkowo nieprzyjazna człowiekowi, także temu biednemu. Z tych samych powodów nie powinno się przeprowadzać referendum dotyczących wszystkich innych praw i podstawowych wolności człowieka. Nie zostały one bowiem przyznane przez prawodawcę państwowego, lecz wynikają – jak określają to paktów praw człowieka – z przyrodzonej godności osoby ludzkiej. Nie mogą być dlatego naruszone przez

prawodawcę państwowego, choćby nawet został on umocowany przez większość obywateli w drodze referendum.

W związku z powyższym nadużyciem są referenda przeprowadzane na przykład w sprawach dotyczących ochrony życia ludzkiego, a w szczególności faz procesów życiowych człowieka. Pytanie w referendum obywateli, czy można w którejś z tych faz legalnie przerywać życie na jego początku (aborcja) lub u schyłku (eutanazja) – sprowadza się do arbitralnych decyzji silniejszych o życiu słabszych, bezbronnych i niewinnych. Państwo nie tylko nie powinno prowokować obywateli do podejmowania takich decyzji w referendum lecz zdecydowanie im przeciwdziałać.

Podobne uwagi można odnieść do wszystkich innych podstawowych norm moralnych i wynikających z nich, a nie z woli prawodawcy państwowego, podstawowych wolności i praw człowieka. Oczywiście jest mało prawdopodobne aby współczesny, demokratyczny prawodawca otwarcie naruszał te prawa i wolności. Podejmowane są natomiast próby takiej interpretacji, która pozwala wypaczyć ich prawdziwy sens. Niestety sprzyja temu niekiedy działalność nawet tak szacownych instytucji, jak np. Komitet Praw Człowieka ONZ, czy Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strassburgu.

Reasumując można sformułować tezę o potrzebie znacznego ograniczenia możliwości odwoływania się do referendum ogólnokrajowego jako metody rozwiązywania najważniejszych spraw publicznych.

Ad. 3.

Wybory osób na ważne stanowiska publiczne stanowią nie tylko skuteczny mechanizm weryfikujący struktury władzy w regularnych okresach kadencji, lecz także zwiększają szanse na wyłonienie osób cieszących się wśród wyborców tzw. Autorytetem rzeczywistym. Ułatwia to sprawniejsze i mniej konfliktowe sprawowanie władzy. Przeciwwskazaniami do obsadzania stanowisk publicznych poprzez wybory, mogą być względy merytoryczne, stawiające np. wymogi specjalistycznej kompetencji powyżej popularności danej osoby i jej autorytetu rzeczywistego. Dotyczy to między innymi sfery nauki, wojska, administracji publicznej, wymagającej od urzędników wiedzy niezależnej od poglądów politycznych. Wymienić tu można także oświatę, służbę zdrowia, zarządzanie, wymiar sprawiedliwości i wiele innych dziedzin, w których wybory powszechne nie zwiększałyby gwa-

rancji wyłonienia najwłaściwszych osób mających pełnić określone funkcje wymagające konkretnej specjalistycznej wiedzy. Natomiast wszędzie tam, gdzie potrzebni są bardziej generaliści, aniżeli specjaliści (zróżnicowanie znane w teorii zarządzania), możliwa, a nawet wskazana jest forma wyborów. Mogą to być np. formy konkursów dla kandydatów na kierownicze stanowiska, różne formy wyborów środowiskowych, aż po wybory powszechne, mające na celu wyłonienie członków parlamentu, prezydenta państwa, czy władz samorządowych. Ze zrozumiałych powodów tym ostatnim wyborom poświęca się najwięcej miejsca w literaturze, a także w ustawodawstwie i praktyce politycznej. Chodzi bowiem o najważniejsze władze publiczne, zajmujące się sprawami ogólnonarodowymi.

Nie ma potrzeby przytaczać tu podręcznikowej wiedzy na temat takich zagadnień, jak na przykład przymioty charakteryzujące dany rodzaj wyborów, konstruowanie list wyborców, struktura organów wyborczych, rejestracja list kandydatów lub – w przypadku systemu większościowego – samych kandydatów, finansowanie wyborów i kampanii wyborczej, metody ustalania wyników wyborów itd.

Niektóre z wymienionych wyżej spraw mają charakter techniczno-porządkowy, nie rzutujący wprost na ostateczne wyniki wyborów, inne oddziałują mocno na te wyniki. Na przykład przy identycznym rozkładzie głosów, wynik wyborów może być różny w zależności od przyjętej metody jego ustalania. Jest to rezultat decyzji politycznych, znajdujących swój wyraz w normach prawa wyborczego. Dyskusja na temat wyższości jednych rozwiązań na innych jest trudna, gdyż nie ma w tym zakresie żadnych standardów mogących służyć jako wzorzec. W państwach o ugruntowanym ustroju demokratycznym można spotkać zarówno model wyborów proporcjonalnych, większościowych jak i mieszanych, występują tam różne metody ustalania wyników, technik głosowania, praw wyborczych obywateli przebywających poza granicami itd. Sprawy te określają konstytucje i ustawy przy uwzględnieniu tradycji i specyfiki danego państwa, a częściowo także pod wpływem sił politycznych mających przewagę w parlamencie podczas uchwalania prawa wyborczego. Rozwiązania te można oczywiście poddawać krytyce, ale brak podstaw do ich zanegowania z punktu widzenia wymogów ustroju demokratycznego.

Natomiast wskazać należy na inną, najczęściej przemilczaną sprawę, która może godzić w sens demokracji i uniemożliwić osiągnięcie najważniejszego celu wyborów, tj. wyłonienie przez uprawnionych do głosowania najlepszych spośród wszystkich kandydatów.

Chodzi tu o cechy, które powinny charakteryzować kandydatów ubiegających się o wybór. Doświadczenie uczy, że niewystarczające są pod tym względem wymogi dotyczące jedynie np. wieku, obywatelstwa, praw publicznych, czy wyborczych lub ubezwłasnowolnienia. Ograniczenie wymagań prawnych jedynie do zakresu tych spraw, pozwala kandydować, a nawet wygrywać wybory osobom mającym cechy charakteru dyskwalifikujące je jako osoby publiczne. Nie do końca przekonuje twierdzenie, że cechy te nie są dla kandydata przeszkodą, jeśli taka jest wola wyborców. Słabość tego argumentu wynika z dwóch powodów. Po pierwsze wyborcy na ogół nie wiedzą wiele o wadach swoich kandydatów. Po pierwsze wyborcy na ogół nie wiedzą wiele o wadach swoich kandydatów. Dotyczy to zwłaszcza wyborów parlamentarnych i prezydenckich, w których bliższe poznanie kandydata jest niemożliwe lub co najwyżej ogranicza się do powierzonych spotkań na wiecach przedwyborczych. Natomiast podkreślenie tych wad przez przeciwników politycznych jest najczęściej mało skuteczne, gdyż traktowane jest jako naturalna retoryka polityczna. Po drugie – we współczesnych kampaniach wyborczych wykorzystywane są na ogół nowoczesne metody socjotechniczne, pozwalające albo ukryć kompromitujące cechy kandydata, albo nawet przedstawić je jako jego zalety. Nie zorientowany, przeciętny wyborca jest najczęściej bezradny i zagubiony wobec tych metod.

Są to argumenty przemawiające za potrzebą wprowadzenia do prawa wyborczego dodatkowych kryteriów, którym powinni odpowiadać ubiegający się o stanowiska publiczne w wyborach powszechnych. Wymaga tego interes państwa, dobro wspólne i tym samym dobro poszczególnych obywateli. Punktem odniesienia może tu być np. polska ustawa o ustroju sądów powszechnych, która postanawia, że na stanowisko sędziego może zostać powołany ten, kto jest nieskazitelnego charakteru. Jest to minimalny wymóg, który – moim zdaniem – powinien być wprowadzony do prawa wyborczego (oczywiście także do konstytucji). Można by go uszczegółowić w celu uniknięcia nieporozumień interpretacyjnych i stworzenia większych gwarancji, że na stanowiska publiczne nie zostaną wybrane np. osoby o powiązaniach korupcyjnych, świadomie wprowadzające w błąd opinię społeczną wielokrotnymi i prymitywnymi kłamstwami, mające trudności z opanowaniem skłonności do nadużywania alkoholu, służące wrogim siłom wbrew interesom własnego narodu itp. Takim zaostrzonym kryteriom nie można przeciwstawiać zasady równości. Doznaje ona bowiem i tak koniecznych ograniczeń przez wprowadzenie jakichkolwiek innych wymogów wobec kandydatów, jak chociażby granica wieku, czy domicyl. Ponadto jest zasadnicza różnica pomiędzy osobą, która zajmując wy-

sokie stanowiska publiczne, ma duże możliwości oddziaływania na sytuacje życiowe wielu, bliżej nieokreślonych obywateli, a człowiekiem, który takich możliwości nie ma, a jego aktywność dotyka tylko poszczególne osoby. Różnice te nie pozwalają na mechaniczne stosowanie zasady równości w stosunku do różnych kategorii obywateli, spełniających odmienne funkcje w społeczeństwie.

Ad. 4.

Przedstawione wyżej uwagi, gdyby uznać je za słuszne, uzasadniają postulat zmiany Konstytucji RP i reformy polskiego prawa wyborczego. Byłyby to zmiany zasadnicze, chociaż redakcyjnie mało skomplikowane. Mowa tu oczywiście tylko o zmianach związanych z powyższymi uwagami.

Doświadczenia mijającego dziesięciolecia, w którym Polska odzyskała suwerenność i pojawiła się w związku z tym możliwość przeprowadzania wolnych, demokratycznych wyborów, wzmacniają przesłanki uzasadniające takie zmiany.

Nieudane referenda, a także referendum konstytucyjne, powinny skłaniać do refleksji na problemami poruszonymi w pkt. 1 i 2 niniejszego opracowania. Złożoność materii, trudności w sformułowaniu jasnych, zrozumiałych przez przeciętnego obywatela pytań referendalnych lub tak, jak w przypadku referendum konstytucyjnego, dopuszczenie możliwości jego rozstrzygnięcia przez mniejszość uprawnionych do głosowania – pokazują brak głębszego sensu i fikcyjność odwoływania się do reguły większości przy rozwiązywaniu wielu najważniejszych problemów publicznych.

W celu uniknięcia w przyszłości podobnie fikcyjnych i bardzo kosztownych przedsięwzięć, należałoby prawnie określić wąski katalog spraw, w których wola większości mogłaby doprowadzić do rozwiązań rzeczywiście poprawnych i najlepszych.

Konstytucja i ordynacje wyborcze, regulujące zasady i sposób wybierania osób na najważniejsze stanowiska publiczne również wymagają – z punktu widzenia powyższych uwag – ważnych, chociaż redakcyjnie prostych uzupełnień. Wystarczyłoby do warunków, jaki powinien odpowiadać kandydat ubiegający się o wybór, dodać wymogi określające przede wszystkim jego kwalifikacje moralne. Pozwoliłoby to uniknąć nieprzyjemnych zdarzeń, jakie miały miejsce podczas niedawnych wyborów. Prawo, w jego aktualnej postaci nie pozwala eliminować kan-

dydatów, którzy zręcznymi zabiegami socjotechnicznymi potrafią skutecznie dezorientować wyborców, a cechy negatywne przedstawiać jako cnoty.

Prawo powinno przeciwdziałać powyższym sytuacjom. Jeśli bowiem będą się one powtarzać, nagradzając postawy moralnie cyniczne, może nastąpić erozja demokracji i jej kompromitacja. Zapewne nie będzie to dobrze służyć państwu i jego obywatelom. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem to, że podobne zjawiska można zaobserwować także w niektórych innych państwach o długich tradycjach demokratycznych. Tam też są to objawy bardzo niebezpieczne.

Prawo wyborcze i zawarta w nim reguła większości, powinny stwarzać największe i możliwie najbardziej obiektywne możliwości wyboru na stanowiska publiczne osób prawdziwie najwartościowszych.

Ograniczenie reguły większości w prawie wyborczym wyłącznie do aspektów matematycznych, może wypaczyć sens demokracji pozbawiając ją najcenniejszej cechy – dążenia do dobra wspólnego nie tylko w jego wymiarze politycznym, czy ekonomicznym, ale także kulturowym i moralnym.

**) Prof. dr hab. Wojciech Łączkowski – Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1993 – 1998.*

Udział sędziów w organach wyborczych

1. Zasada wolnych wyborów

Po raz pierwszy z instytucją wolnych wyborów spotykamy się w powojennej Polsce w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. W art. 1 ustawy została ona powiązana z zasadami: powszechności, bezpośredniości, równości i tajności głosowania¹. Intencją wprowadzonej w Polsce zasady wolnych wyborów było polityczne wskazanie na jakościowo inny charakter wyborów na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r., zarówno w porównaniu z okresem PRL, jak też wyborami do Sejmu z 1989 roku opartymi na podstawie kontraktu „okrągłego stołu”. „Dodanie tego przymiotnika wyborczego w ustawodawstwie polskim było pośrednim wskazaniem zmiany ustrojowej jaka się dokonała, a jednocześnie podkreśleniem nowego charakteru wyborów. Miało to o tyle istotne znaczenie, że pozostałe przymiotniki wyborcze (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność głosowania) występowały w prawie wyborczym w okresie przed 1989 r.”².

Wolne wybory miały stanowić system oparty na zasadzie pluralizmu politycznego, swobodzie wyboru określonej opcji i programu politycznego oraz wyboru osób mających ten program realizować. Spełniać się miały przez nieograniczoną możliwość swobodnego zgłaszania list kandydatów, wolną kampanię wyborczą, swobodę wyrażania woli w głosowaniu, itd.

Przez przyjęcie zasady wolnych wyborów nawiązywano do podobnych doświadczeń państw europejskich (Włochy, Niemiecka Republika Federalna), które przechodziły w latach czterdziestych od państwa totalitarnego lub autorytarnego do państwa demokratycznego. Konstytucja Włoch z 1947 r. (art. 49) oraz ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 1947 roku (art.38) określały wybory jako wolne. Podobnie, jako wolne określa wybory ustawodawstwo niektórych byłych państw komunistycznych³. W warunkach Republiki Federalnej Niemiec geneza te-

¹ Art. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252).

² A. Kulig, *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu, i wyborach na urząd prezydenta* [w:] *Prawo konstytucyjne* pod red. P. Tulei, Warszawa 1995, s. 115-119.

³ A. Kulig, *op. cit.* s. 116.

go przymiotnika wyborczego może tkwić w reakcji na wcześniejszą praktykę i w zamiarze demonstracyjnego odcięcia się od wyborów nie ocenianych jako wolne.

W Polsce wolność wyborów do Senatu uzyskała rangę konstytucyjną od czasu wejścia w życie Małej Konstytucji z 1992 r. i występowała w połączeniu z zasadą powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania⁴. Nie wypowiedziano wyraźnie tej zasady w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.⁵ i w wyborach prezydenckich, ale „uznać jednak należy, że owo pominięcie wynika z przyczyn pozamerytorycznych, a charakter wyborów wolnych gwarantowany jest w równym stopniu w odniesieniu do wyborów parlamentarnych jak i prezydenckich”⁶.

Z uwagi na brak tej zasady w innych obowiązujących aktach prawa wyborczego, w doktrynie pojawiły się głosy, aby „zasada ta, o tak dużym znaczeniu politycznym, została sformułowana – w odniesieniu do wszystkich wyborów powszechnych – najpierw i przede wszystkim w tekście konstytucji”⁷. W zasadzie wolnych wyborów dostrzegano „próbę wzbogacenia normatywnych podstaw charakteru wyborów, odpowiadającą oczekiwaniom społeczeństwa” oraz nakaz przeciwdziałania wszelkim formom monopolu, neutralność państwa w walce pluralistycznych sił społecznych i politycznych, swobodę wyboru alternatyw personalno-programowych, w tym prawo zgłaszania kandydatów przez samych wyborców⁸.

Ujęcie wolności wyborów w przyszłej konstytucji przewidywały projekty konstytucyjne przedłożone przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, NSZZ „Solidarność”, Porozumienie Centrum oraz przez PSL (ten ostatni tylko w odniesieniu do wyborów prezydenckich)⁹.

Kolejne ordynacje wyborcze poczynając od roku 1993 oraz Konstytucja RP z 1997 roku zrezygnowały – niestety – z pojęcia wolnych wyborów. Przyczyna pominięcia tej zasady jest dość nie jasna. Tłumaczono ją zawilóściami natury legislacyjnej. Normatywne obowiązywanie zasady przez dość krótki okres przyniosło

⁴ Art. 3 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁵ Por. ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.)

⁶ A. Kulig, op. cit., s. 119.

⁷ Z. Jarosz, Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r., „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 4.

⁸ A. Szmyt, Wprowadzenie do prawa wyborczego [w:] Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, Gdańsk 1991, s. 18; Z. Jarosz, op. cit., s. 4.

⁹ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 220.

jednak pozytywny skutek edukacyjny, bowiem wolność wyborów wpisała się w świadomość społeczną i została trwałym elementem polskiej demokracji.

Można zgodzić się z podnoszonym w doktrynie poglądem, że pomimo dekonstytucjonalizacji zasada wolnych wyborów w znaczeniu materialnym obowiązuje nadal i tkwi w demokratycznym państwie prawnym i innych zasadach konstytucyjnych, chociaż trudno zaakceptować inny pogląd, że jej wyrażenie w konstytucji jest w ogóle zbędne¹⁰. Chodzi tu nie tylko o warstwę znaczeniową wyborów określanych jako wolne, nie tylko o podkreślenie jakościowej różnicy między systemem wyborczym państwa totalitarnego i państwa demokratycznego, ale przede wszystkim o utrwalenie tej zasady w systemie prawa w sposób, który stworzy ograniczenie możliwości wprowadzenia arbitralnych reform wyborczych w drodze ustawy zwykłej. Nie można również tracić z pola widzenia okoliczności, że obowiązujące obecnie przymiotniki wyborcze (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność głosowania) znane były także przepisom wyborczym przed 1989 rokiem ale nie zapobiegło to istnieniu plebiscytnego modelu wyborczego, niezgodnego z regułami demokratycznymi.

Zgodzić się także trzeba, że wolność wyborów – jakkolwiek obecnie nie wysłowiona wprost w Konstytucji RP z 1997 roku – znajduje w pewnym zakresie oparcie w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz innych zasadach konstytucyjnych np.: wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11), powszechności, równości, bezpośredniości wyborów i tajności głosowania (art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust.2), zgłaszania przez wyborców kandydatur na posłów i senatorów (art. 100). Zasada demokratycznego państwa prawnego „realizuje dwa fundamentalne priorytety: poszanowanie praw i wolności obywateli oraz poszanowanie prymatu prawa, oznaczającego pierwszeństwo reguł prawnych przed innymi regułami postępowania”¹¹. Poszanowanie praw i wolności obywateli to także zagwarantowanie realizacji praw wyborczych. Według Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji stanowi istotną dyrektywę dla wykładni czynnego prawa wyborczego (art. 62 ust. 1) i kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2). W wyroku z 26 maja 1998 r. (sygn. K. 17/98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie prawnym jest umożliwienie obywatelom

¹⁰ J. Buczkowski, op. cit., s. 215.

¹¹ Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 19.

udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Niezbędnym warunkiem dla realizacji tego celu jest zapewnienie aby wybory odbywały się okresowo, w określonych przez prawo terminach. Ustalając treść zasady kadencyjności należy zatem mieć na względzie jej funkcje w zakresie realizacji praw politycznych obywateli¹². W wyroku z 10 listopada 1998 r. (K. 3/97) „Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w demokratycznym państwie prawnym prawa wyborcze należą do fundamentalnych praw politycznych i dlatego każde ich ograniczenie poddane jest szczególnie ostremu reżimowi prawnemu. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoimi własnymi sprawami, zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni. /.../ Jak zaznaczono sfera praw wyborczych należy do fundamentalnej i zarazem najbardziej wrażliwej sfery wolności politycznych gwarantowanych przez konstytucję”¹³.

W zakresie wolności wyborów ważną rolę odgrywają wiążące organy wyborcze wytyczne i wyjaśnienia PKW dotyczące generalnych gwarancji tej wolności: zabezpieczenia tajności głosowania, udziału pełnomocników i mężów zaufania w procesie wyborczym, dopuszczalnych reguł kampanii wyborczej, trybu pracy organów wyborczych, itp.¹⁴.

Podkreślenia wymaga także okoliczność, że do standardu wolnych wyborów nawiązuje również art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁵, stanowiąc m.in., że każdy obywatel ma prawo uczestniczenia w rzetelnych i **wolnych wyborach** opartych na głosowaniu, gwarantującym mu swobodne wyrażenie woli.

W pojęciu europejskich demokracji wolność wyborów sprowadza się do trzech elementów:

- 1) występowania w wyborach rywalizacji kandydatów i opcji programowych,
- 2) swobody wyrażania przez wyborców ich woli w nie skrepowanym i wolnym od nacisku władz akcie głosowania,

¹² Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy (OTK-ZU), 1998, Nr 4, poz. 98, s. 270.

¹³ OTK-ZU 1998, Nr 6, poz. 99, s. 563, 565.

¹⁴ Por. np. M.P. z 1998 r. Nr 29, poz. 412 i Nr 33, poz. 480.

¹⁵ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

3) uczciwego przeprowadzenia całej procedury wyborczej, a przede wszystkim rzetelnego ustalenia wyników głosowania¹⁶.

W naszych dalszych rozważaniach ograniczymy się do omówienia trzeciego elementu wolności wyborów, tj. gwarancji uczciwego i rzetelnego przeprowadzenia wyborów i ustalenia ich wyników w aspekcie udziału sędziów w niezależnych organach wyborczych.

2. Doświadczenia historyczne

Tradycja powierzania sędziom kierownictwa i członkostwa komisji wyborczych sięga początków II Rzeczypospolitej.

W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 roku, ordynacja wyborcza do Sejmu z 1922 roku¹⁷ przewidywała ustanowienie niezwłocznie po ogłoszeniu wyborów Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), która miała urzędować aż do wygaśnięcia mandatów, lub do rozwiązania Sejmu. PKW składała się z Generalnego Komisarza Wyborczego, jako przewodniczącego, oraz z ośmiu członków rekrutujących się z najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu. Generalnego Komisarza Wyborczego i jego zastępcę mianował na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej spośród trzech kandydatów, przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Również przewodniczącym, względnie zastępcą przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej był sędzia urzędujący w okręgu wyborczym, mianowany przez Generalnego Komisarza Wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, właściwego dla siedziby komisji¹⁸.

Następna ordynacja wyborcza do Sejmu z 1935 roku¹⁹, uchwalona pod rządami Konstytucji kwietniowej, nie przewidywała już istnienia PKW, a do przeprowadzenia wyborów powoływała Generalnego Komisarza Wyborczego mianowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród sędziów lub osób, odpowiadających warunkom wymaganym do objęcia stanowiska sędziowskiego. Tym samym kwalifikacjom miał odpowiadać zastępca Generalnego Komisarza Wyborczego. Przewodniczącym okręgowej komisji wyborczej był również sędzia sprawujący

¹⁶ J. Buczkowski, op. cit., s.218-219.

¹⁷ Dz. U. z 1922 r. Nr 66, poz. 590.

¹⁸ Art. 15-16, art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. Nr 66, poz. 590).

¹⁹ Dz. U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319.

urząd w okręgu wyborczym, powoływany przez Generalnego Komisarza Wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, w którego okręgu mieściła się siedziba komisji²⁰.

Doktryna okresu międzywojennego podkreślała, że do sprawowania urzędu sędziowskiego oprócz wymiaru sprawiedliwości mogą na podstawie ustaw należeć inne sprawy. Profesor Uniwersytetu Wileńskiego – Waclaw Komarnicki pisał: „Ustawy o ordynacjach wyborczych do Izb Ustawodawczych powierzają Sądowi Najwyższemu rozstrzygnięcie protestów wyborczych. /.../ Te same ustawy powołują sędziów do funkcjonowania w charakterze przewodniczących komisji wyborczych, a więc sprawowania czynności mających wielkie znaczenie zarówno prawne jak i polityczne. Jest to rozumienie zakresu działania organów sądowych poza funkcją sądową w materialnym znaczeniu, spowodowane względami zapewnienia maksimum gwarancji prawnych przy dokonywaniu wymienionych aktów”²¹. Jednocześnie uczony ten przestrzegał przed zaangażowaniem sędziów w sprawy polityczne, co może narazić na szwank ich autorytet.

Bezpośrednio po II wojnie światowej profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i prezes Polskiej Akademii Umiejętności – Stanisław Kutrzeba w dokumencie z 25 czerwca 1945 r. pt.: „Deklaracja Komisji Konsultatywnej”, powołując się na ordynację wyborczą z 1922 roku pisał: „Kierownictwo Komisji Wyborczych winno być oddane w ręce sędziów, jako dających najwyższą gwarancję bezstronności w postępowaniu”²². Postulat oddania kierownictwa wyborów w ręce sędziów został w części spełniony, bowiem ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z 1946 roku przewidywała, że przewodniczącym PKW będzie Generalny Komisarz Wyborczy mianowany przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród sędziów Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Narodowego lub Sądu Apelacyjnego²³. Stan ten trwał krótko i zakończył się z chwilą rozwiązania Sejmu Ustawodawczego w 1952 roku.

W okresie PRL prawa i wolności obywatelskie zostały poważnie ograniczone. Wprowadzono polityczny skład wszystkich organów wyborczych. Już w pierwszym akcie referendalnym dotyczącym kwestii ustrojowych z 30 czerwca

²⁰ Art. 12-14 ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. Nr 47, poz. 319)

²¹ W. Komarnicki, Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system, Wilno 1937, s. 342-343.

²² S. Kutrzeba 1876-1946, Polska Akademia Umiejętności, W służbie nauki, Nr 2, Kraków 1998, s. 61-62.

²³ Art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. Nr 48, poz. 274).

1947 roku „mimo ogromnych nacisków i wielkiej maszyny propagandowej społeczeństwo nie poszło po linii oczekiwań rządu i dlatego wyniki zostały sfałszowane”²⁴. W pierwszych wyborach do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1948 roku opozycyjne „PSL było przedmiotem ataków ze strony obozu rządzącego. Struktury tego stronnictwa w wielu powiatach likwidowano, a liczni działacze, nie wyłączając kandydatów na posłów, byli prześladowani (zatrzymania, aresztowania, przesłuchania)”²⁵. „System parlamentarny nie może działać bez opozycji, a ta została ostatecznie zlikwidowana już w końcu 1947 r.”, toteż w wyborach w 1948 r. („wątpliwych co do swojej rzetelności”)²⁶, przeprowadzonych w takiej atmosferze, ogłoszono zwycięstwo obozu rządowego. Również w latach następnych, sposób wyboru Sejmu odbiegał od zasad stosowanych w państwach demokratycznych. Rola wyborcy, który nie miał wpływu na skład listy kandydatów została zminimalizowana. „W rzeczywistości politycznej postanowienia konstytucyjne stanowiły tylko fasadę ukrywającą realny system sprawowania władzy, podporządkowany zasadzie kierowniczej roli partii (PPR, a potem PZPR) i ograniczający suwerenność Polski na rzecz ZSRR. /.../ Wybory miały więc charakter plebiscytarny i taki ich charakter utrzymywał się przez cały okres PRL, niezależnie od zmieniających się ordynacji wyborczych”²⁷.

Od 31 grudnia 1989 r. do polskich przepisów konstytucyjnych została wprowadzona fundamentalna zasada ustrojowa: **„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”**²⁸. Zasada ta pozwoliła ustawodawcy na znaczną demokratyzację systemu wyborczego. Odrzucone zostały dotychczasowe nienajlepsze doświadczenia państwa komunistycznego zwłaszcza w zakresie braku realizacji praw wyborczych obywateli, zależności organów wyborczych od władzy politycznej, plebiscytarnego systemu wyborów.

W początkach III Rzeczypospolitej powrócono do polskiej tradycji międzywojennej w zakresie powołania do komisji wyborczych sędziów. Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 roku przewidywała, że PKW

²⁴ W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, [w:] Prawo konstytucyjne w latach 1944-1989, Lublin 1998, s. 50.

²⁵ Tamże.

²⁶ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu, Warszawa 1998, s. 13.

²⁷ Tamże, s. 62.

²⁸ Art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

będzie powoływał Marszałek Sejmu w terminie 7 dni od zarządzenia wyborów, a w jej skład będzie wchodziło po 5 sędziów: Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazanych przez właściwych prezesów. PKW w ciągu 5 dni od dnia powołania wybierała spośród siebie przewodniczącego i od 2 do 4 jego zastępców oraz powoływała sekretarza komisji. Skład PKW podawano niezwłocznie do publicznej wiadomości i ogłaszano w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej „Monitor Polski”. Obsługę PKW zapewniał jej sekretariat. Wojewódzkie komisje wyborcze powoływała PKW najpóźniej w 45 dniu przed dniem wyborów. W skład wojewódzkiej komisji wyborczej wchodziło 10 sędziów zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów sądów apelacyjnych, sądów wojewódzkich i sądów rejonowych, wyznaczonych przez kolegia tych sądów. Wojewódzkie komisje wyborcze w ciągu 7 dni od dnia powołania na posiedzeniach w pełnych składach wybierały spośród siebie przewodniczącego i 2 jego zastępców oraz powoływały sekretarza komisji. Wszystkie osoby wchodzące w skład komisji wyborczych pełniły swoje funkcje honorowo: przysługiwały im diety i zwrot kosztów podróży. Korzystały z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. PKW oraz wojewódzkie i obwodowe komisje wyborcze, których skład był typowo społeczny, kończyły swoją działalność po wykonaniu ustawowo określonych zadań²⁹.

Ta istotna jakościowa różnica w doborze składu centralnego organu wyborczego z politycznego na sędziowski dokonała się na forum parlamentu w wyraźnych sporach politycznych. Kluby poselskie związane z dotychczasowym układem władzy (Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego), w toku prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu postulowały polityczny skład wszystkich komisji wyborczych, z prawem do oddelegowania do komisji centralnej przedstawiciela każdej partii politycznej i komitetu wyborczego zgłaszającego zamiar zarejestrowania listy kandydatów w kraju. Sędziowski skład komisji wyborczych zakładał projekt ordynacji wyborczej Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, upatrując w takiej regulacji gwarancję przestrzegania prawa wyborczego oraz bezstronności i fachowości działania³⁰.

W trakcie prac parlamentarnych nad ordynacją wyborczą jeden z posłów Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej zgłosił zastrzeżenia w zakresie

²⁹ Art. 9, art. 14-15, art. 19-21 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398).

³⁰ J. Buczkowski, op. cit. s. 225-226.

możliwości kolizji jaka może powstać w przypadku członkostwa sędziów Sądu Najwyższego w PKW i rozpatrywania protestów wyborczych przez składy orzekające Sądu Najwyższego. Komisja Konstytucyjna nie podzieliła jednak tych wątpliwości i przyjęła opinię eksperta prof. Janiny Zakrzewskiej: „właśnie dlatego, że jesteśmy po doświadczeniach dwu kampanii wyborczych, gdzie protesty były rozpatrywane przez Sąd Najwyższy, a sędziowie Sądu Najwyższego wchodzili równocześnie w skład Państwowej Komisji Wyborczej – nie dostrzegam takiego problemu. Myślę, że uwzględniając prestiż Sądu Najwyższego i dotychczasowe doświadczenia, rozwiązanie to może pozostać. W końcu to inni sędziowie byli członkami Państwowej Komisji Wyborczej, inni zaś rozpatrywali protesty – nie było żadnych problemów praktycznych. Proponowałabym to zostawić, zwłaszcza że nie wyobrażam sobie Państwowej Komisji Wyborczej bez sędziów Sądu Najwyższego – ich wkład był bardzo duży”³¹.

Stanowisko Komisji Konstytucyjnej podzielił również Sejm, który dostrzegł pozytywne doświadczenia wynikające z wyborów prezydenckich w 1990 r. i olbrzymi, profesjonalny wkład pracy włożony przez sędziów w przygotowanie, organizację i przebieg wyborów a zwłaszcza ich wysiłek skierowany na interpretację oraz wykładnię prawa wyborczego i uchwalił ustawę regulującą sędziowski skład centralnego i pośredniego organu wyborczego. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1991 r., stanowiła bowiem, że **Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym organem właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów**. W skład PKW wchodziło po 3 sędziów: Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez właściwego prezesa i powołanych przez Prezydenta RP. Zmiany w składzie PKW następowały wskutek: zrzeczenia się członkostwa; wniosku organu, który wskazał sędziego jako członka Komisji; wygaśnięcia mandatu członka Trybunału Konstytucyjnego lub ustania stosunku służbowego sędziego oraz w przypadku śmierci. Uzupełnienie składu PKW następowało w trybie przepisów o jej powołaniu. PKW uzyskała prawo podejmowania uchwał oraz wydawania wytycznych i wyjaśnień wiążących komisje wyborcze niższego stopnia oraz organy administracji rządowej i samorządowej, a także podległe im jednostki wykonujące zadania związane z przeprowadzeniem wyborów. Dla zapewnienia wykonania zadań i obsługi PKW, utworzone zostało stałe Krajowe Biuro Wyborcze na czele z kierownikiem,

³¹ Komisja Konstytucyjna – Biuletyn XXIV – Kancelaria Sejmu, Warszawa 1991, s. 23.

który jednocześnie pełnił funkcję sekretarza PKW z prawem uczestniczenia w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Krajowe Biuro Wyborcze dysponowało wydzielonymi środkami finansowymi z budżetu państwa, w części dotyczącej Kancelarii Sejmu. Ordynacja ponadto stanowiła, że w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi 12 sędziów właściwych miejscowo sądów apelacyjnych, sądów wojewódzkich i sądów rejonowych, wskazanych przez prezesów tych sądów i powołanych przez PKW na podstawie zgłoszenia ich przez Ministra Sprawiedliwości³². Można przypuszczać, że powierzenie sędziom członkostwa centralnej i pośrednich komisji wyborczych było wyrazem zaufania do ich kompetencji, rzetelności i neutralności.

Kolejne ordynacje wyborcze z lat 1991-1998 w zasadzie utrzymywały dotychczasowe rozwiązania w zakresie składu i struktury PKW³³. Począwszy od 27 listopada 1993 roku zlikwidowany został urząd Generalnego Komisarza Wyborczego³⁴, a Państwowa Komisja Wyborcza stała się jedynym centralnym organem zarządzającym wyborami.

Doktryna już w 1990 roku na ogół pozytywnie oceniła udział sędziów w organach wyborczych. Komentując ustawę z 1990 r. o wyborze Prezydenta RP wskazywano na: „...novum tej ustawy, które ma szansę, jak sądzę, utrwalić się w naszym „kodeksie wyborczym” jest skład Państwowej Komisji Wyborczej, oparty nie na politycznych kwalifikacjach jej członków (reprezentantów partii politycznych i organizacji społecznych), lecz na ich kwalifikacjach profesjonalnych. Na członków PKW Marszałek Sejmu powołuje po 5 sędziów z trzech najwyższych trybunałów: Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i NSA, wskazanych przez Prezesów tych trybunałów. Podobnie sędziowski jest skład komisji wojewódzkich. Tylko komisje obwodowe zachowały swój społeczny skład: powoływane są spośród wyborców. Mimo profesjonalnego składu, PKW i komisje wojewódzkie zachowują charakter ciał społecznych, bowiem ich członkowie „pełnią swe funkcje

³² Art. 48, art. 50, art. 53-55 i art. 57 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252).

³³ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224); ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.); ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487); ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602).

³⁴ Generalny Komisarz Wyborczy był centralnym organem wyborczym właściwym dla wyborów rad gmin, powołanym przez Prezesa Rady Ministrów (zob. art. 23-24 oraz art. 28-29 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. nr 16, poz. 96 ze zm.).

honorowo”, co nie wydaje się zupełnie konsekwentne. Członkowie PKW korzystają bowiem w swej pracy w komisji zarówno ze swej wiedzy zawodowej, jak i ze statusu osób niezawisłych; dla tych właśnie zalet zostali do komisji powołani. Jest to bardzo wysoka gwarancja ich obiektywizmu i niezawisłości od nacisków politycznych i urzędowych – jako członków komisji³⁵. Później jednak obok aprobaty pojawiły się pewne zastrzeżenia. Odnosząc się do PKW pisano, że „Z punktu widzenia przede wszystkim zasady wolnych wyborów ważne jest, aby ten najwyższy, stały organ powołany do przygotowania i przeprowadzenia wyborów był niezależny. Zapewnia to zasada doboru składu PKW zgodnie z kryterium profesjonalizmu i niezawisłości oraz wybieranie przez członków PKW spośród siebie przewodniczącego i dwóch zastępców”. /.../ Rozwiązanie takie „budzi /.../ jednak wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz. Chociaż ze względu na skład nie można utożsamiać PKW z organem typu sądowego, to jednak bardziej odpowiednie wydaje się rozszerzenie jej składu o inne osoby, tym bardziej, że Sąd Najwyższy, którego trzech sędziów wchodzi w skład PKW, odgrywa określoną rolę w procesie kontroli prawidłowości przebiegu procesu wyborczego i w ustalaniu ważności wyborów. Z kolei Trybunał Konstytucyjny, którego trzech członków bierze udział w pracach PKW, dokonuje powszechnie obowiązującej wykładni ordynacji wyborczej oraz rozpatruje wnioski w przedmiocie jej zgodności z konstytucją. Można by rozszerzyć skład PKW o inne, poza sędziami, osoby, nawiązując do rozwiązań przyjętych w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r. Chodziłoby tu o delegowanie przez najliczniejsze kluby poselskie ustępującego Sejmu członków do PKW, a także o zapewnienie prawa uczestniczenia w jej pracach, bez prawa głosu stanowczego, mężów zaufania list ogólnopaństwowych, czy też mężów zaufania kandydatów na Prezydenta. Krytycznie też należy ocenić sposób dokonywania zmian w składzie na wniosek prezesa jednego z trzech sądów, który wskazał sędziego jako członka komisji. Brak jest ustawowego określenia przyczyn uzasadniających wystąpienie o zmianę w składzie PKW. Pozostawienie tej kwestii jedynie swobodnemu uznaniu prezesa może pozwolić mu na kierowanie się różnymi względami, np. politycznymi, i ingerowanie w ten sposób w pracę PKW”. I dalej ten sam autor: „Podobnie jak w przypadku PKW, również w odniesieniu do okręgowych komisji wyborczych można by się zastanowić nad rozszerzeniem ich składu poza sędziów. Na uwagę zasługuje w tym kontekście sposób powoływania komisji i dokonywania zmian w

³⁵ M. Kruk, Uwagi o konstytucyjnym i ustawowym trybie wyboru Prezydenta RP, „Tworzenie prawa. Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1990, nr 23, s. 20.

ich składzie. Nie ma ustawowo określonych kryteriów uzasadniających wystąpienie przez ministra sprawiedliwości z wnioskiem w tych sprawach. Nie można wszak nie zauważyć, że jest on w znacznie większym stopniu niż Prezesi TK, SN, i NSA „uwikłany” politycznie i zasiadając w rządzie reprezentuje określoną partię polityczną, której członkowie kandydują w wyborach. Toteż lepsze byłoby przy obsadzaniu składu komisji zastosowaniu losowania, a w razie konieczności zmian w jej składzie, precyzyjne określenie w ordynacji przyczyn uzasadniających zgłoszenie przez ministra sprawiedliwości wniosku w tej sprawie. Byłoby to wskazane, aby uchronić z jednej strony proces powoływania okręgowych komisji wyborczych przed arbitralnością decyzji ministra sprawiedliwości, a z drugiej strony jego samego przed podejrzeniami o stronnictwo. Powyższe uwagi są aktualne również w odniesieniu do wojewódzkich komisji wyborczych, tworzonych na podobnych zasadach przy wyborach Prezydenta. Okręgowe komisje wyborcze, podobnie jak PKW, same wybierają spośród siebie przewodniczącego i 2 jego zastępców³⁶.

Trudno zgodzić się z tym zastrzeżeniami, zwłaszcza że część z nich wyeliminowała praktyka i pozytywne doświadczenia płynące z kolejnych wyborów.

Nie można w szczególności podzielić wątpliwości, że powierzanie sędziom członkostwa w organach wyborczych budzi zastrzeżenia w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz, chociaż – jak trafnie się zauważa – „nie można utożsamiać PKW z organem typu sądowego”. Określona w art. 10 Konstytucji zasada podziału władz dotyczy piastunów władzy sądowniczej, którymi są sądy i trybunały. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego a praktyka konstytucyjna dopuszcza możliwość istnienia konstytucyjnych organów państwa nie mieszczących się w klasycznym trójpodziale władz. Organem konstytucyjnym nie dającym się sklasyfikować jest np. Krajowa Rada Sądownictwa, która jest ciałem o mieszanym składzie: należą do niej przedstawiciele parlamentu, władzy wykonawczej i sądownictwa³⁷.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, np. w sprawie K. 24/98 „... władzę sądowniczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują sądy i trybunały, będące władzą odrębną i niezależną. Jedynie one uważane być mogą za piastunów władzy sądowniczej, co bezpośrednio prowadzi do wniosku, że oceniana kom-

³⁶ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 49-51, oraz podobnie tenże sam autor: *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 35-36.

³⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 71 i nast.

petencja Pierwszego Prezesa Sądy Najwyższego nie może być automatycznie określana w kategoriach władzy sądowniczej. Dlatego nie jest też konieczne rozpatrywanie przedmiotowej kwestii w aspekcie wzajemnej zależności czy zawisłości Pierwszego Prezesa SN i Rzecznika Interesu Publicznego³⁸.

Z podobnych przesłanek należy dokonać oceny zgodności udziału sędziów w organach wyborczych z konstytucyjną zasadą podziału władz. Ponieważ PKW nie jest organem sądowym, lecz stałym organem państwowym właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów, a tym samym nie należy do piastunów władzy sądowniczej, przeto zasiadający w niej sędziowie nie naruszają zasady podziału władz.

Co do zarzutu związanego z formalną kolizją członkostwa sędziów Sądu Najwyższego w PKW z kontrolą procesu wyborczego i ustalaniem ważności wyborów przez Sąd Najwyższy, to wątpliwości te zostały rozwiane już w toku prac parlamentarnych przez przyjęcie opinii eksperta, że „to inni sędziowie byli członkami PKW, inni zaś rozpatrywali protesty wyborcze”. W rzeczywistości bowiem członkami PKW zostali sędziowie Sądu Najwyższego z Izby Cywilnej, Karnej i Wojskowej, a kontroli przebiegu procesu wyborczego i ustalenia ważności wyborów dokonują sędziowie z Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych³⁹. Jeżeli natomiast chodzi o sędziów Trybunału Konstytucyjnego, to w dotychczasowej 14-letniej praktyce Trybunału (1986-1999) nie było wniosków o kontrolę konstytucyjności uchwał PKW. Wniesione zostały natomiast dwa wnioski o zbadanie konstytucyjności przepisów ustaw (dotyczących prawa wyborczego), ale w takim przypadku, jedynie z ostrożności procesowej, sędziowie-członkowie PKW wyłącza-
li się z orzekania, mimo że ustawa nie nakazuje im tego⁴⁰. Jak wiadomo powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw została zniesiona przez Konstytucję z 1997 r. i obecnie Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje już takiej wykładni prawa wyborczego. Jest to niewątpliwym mankamentem ustrojowy, bowiem żaden inny organ sądowy nie posiada prawa do wiążącej interpretacji prawa wyborczego a Państwowa Komisja Wyborcza nie ma upoważnienia konstytucyjnego do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Niezależnie od tych argumentów, niezwykle trudno można uzasadnić zarzut, że sędziowie-członkowie PKW mogliby chcieć wpływać na swoje sądy, a pozostali sędziowie ze składów orzekających byłiby podatni na

³⁸ OTK-ZU 1998, Nr 6, s. 517.

³⁹ Por. art. 128 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.

⁴⁰ Por. art. 26 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643).

jakiegokolwiek ich sugestie związane z orzekaniem. Przyjęcie takiego założenia przeczyłoby zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Tymczasem niekwestionowany autorytet, prestiż społeczny i etyczny tych sędziów, legitymowanie się przez nich dużym doświadczeniem zawodowym i niekiedy naukowym, wreszcie przymiot apolityczności i niezawisłości daje gwarancję niezależności w wykonywaniu przez nich ustawowych zadań wyborczych. Zalety te sprawiają, że nie są możliwe (jak np. w przypadku politycznego składu PKW), jakiegokolwiek sugestie i naciski płynące od innej władzy państwowej oraz z gremiów politycznych. Nie jest też żadnym zaskoczeniem, że w przeciągu 10-letniego okresu funkcjonowania takiego rozwiązania, nie było zarzutu stronnictwa i braku obiektywizmu sędziów, nie mówiąc już o zarzucie braku rzetelności w ustalaniu wyników wyborów.

Nie można również zgodzić się z zarzutem, że pozostawienie kwestii wnioskowania zmian w składzie PKW „swobodnemu uznaniu uprawnionego prezesa może pozwolić mu na kierowanie się różnymi względami, np. politycznymi, i ingerowanie w ten sposób w pracę PKW”. Stanowisko takie jest wyrazem nie tylko nieuzasadnionego braku zaufania do apolityczności prezesów trzech najwyższych sądów, będących wszak także sędziami, których szczególny tryb powołania (wybór kandydatów przez zgromadzenia ogólne i powołanie przez Prezydenta RP) zapewnia pełną niezależność oraz prestiż społeczny, ale również w swoim kontekście zakłada, że sędziowie tych trzech sądów mogą być bardziej lub mniej zależni od jakiegokolwiek partii. Każdy z sędziów tych trzech najwyższych sądów, w sposób równie niezależny i niezawisły może pełnić funkcje w organach wyborczych, niezależnie od tego, że w dotychczasowej 10-letniej praktyce demokratycznych struktur wyborczych nie było przypadku wnioskowania przez właściwego prezesa dokonania zmian w składzie PKW z przyczyn innych, aniżeli obiektywnie konieczne (np. w skutek śmierci dotychczasowego członka).

Podobnie trudno podzielić zastrzeżenia co do ministra sprawiedliwości mającego jedynie formalne prawo zgłaszania kandydatur sędziów do okręgowych komisji wyborczych, „że jest on w znacznie większym stopniu niż prezesi TK, SN i NSA „uwikłany” politycznie i zasiadając w rządzie reprezentuje określoną partię polityczną, której członkowie kandydują w wyborach”. Nie negując politycznej funkcji ministra sprawiedliwości, trzeba mieć na uwadze – po pierwsze – apolityczny charakter sędziów kierowanych do komisji wyborczych, których minister nie wybiera dowolnie, lecz zwraca się z tym do właściwego prezesa sądu, który faktycznie (po uzyskaniu na to zgody zainteresowanego sędziego) przedstawia mu

kandydatury. Po drugie – to PKW powołuje i odwołuje członków okręgowych /wojewódzkich/ komisji wyborczych, zawsze szczegółowo bada przyczyny je uzasadniające i nie jest związana wnioskiem ministra. Po trzecie – z dotychczasowej praktyki wynika, że minister sprawiedliwości nigdy z własnej inicjatywy nie wystąpił z wnioskiem o odwołanie członka okręgowej komisji wyborczej, lecz w sporadycznych wypadkach czynił to na wniosek zainteresowanego sędziego lub prośbę PKW. Praktyka wyborcza wykazała, że zastrzeżenia w zakresie możliwości politycznego wpływu ministra sprawiedliwości na powołanie i odwoływanie członków okręgowej komisji wyborczej, są nieuprawnione. Zgodzić się jednak należy, że ze względu na potrzebę uproszczenia sposobu powoływania i odwoływania sędziów do okręgowych komisji wyborczych, udział w tym trybie ministra sprawiedliwości jest zbędny i wystarczy w zupełności wniosek właściwego prezesa sądu powszechnego.

3. Niezależna pozycja organów wyborczych

Jedną z gwarancji wolności wyborów jest niezależna pozycja organów wyborczych. Niezależną pozycję organów wyborczych w zakresie ich pozycji wśród innych organów państwowych, ustroju, struktury i składu zapewniają ustawowe lub konstytucyjne uregulowania. W Polsce są to rozwiązania wyłącznie ustawowe.

Wybory przeprowadzają niezależne od innych władz państwowych, trójstopniowe komisje wyborcze.

Na szczeblu centralnym działa stała Państwowa Komisja Wyborcza właściwa do wszystkich procedur wyborczych i referendalnych. Na podstawie art. 57 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. PKW jest stałym organem właściwym w sprawach przygotowania, organizacji i przeprowadzania wyborów. Składa się z dziewięciu wysokiej rangi sędziów. Wskazują ich w liczbie po trzech prezesi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego a powołuje Prezydent RP. Powołanie jest bezterminowe. Zmiany w składzie PKW następują wskutek: zrzeczenia się członkostwa; wniosku Prezesa, który wskazał sędziego jako członka komisji; wygaśnięcia mandatu członka Trybunału Konstytucyjnego lub ustania stosunku służbowego sędziego; śmierci. Uzupełnienie składu PKW następuje w trybie przepisów o jej powołaniu. PKW ze swego grona wybiera

przewodniczącego i jego dwóch zastępców⁴¹. Zadania PKW określają obowiązujące ustawy (ordynacje wyborcze)⁴². Są one, ogólnie, następujące:

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego,
- 2) wydawanie wytycznych wiążących organy wyborcze oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego,
- 3) podejmowanie działań organizacyjnych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów,
- 4) współdziałanie z właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej w celu sprawnego przygotowania i przeprowadzenia wyborów,
- 5) ustalanie wzorów urzędowych formularzy oraz druków wyborczych, a także wzorów pieczęci organów wyborczych niższego stopnia,
- 6) sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizacją rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisu wyborców,
- 7) zarządzanie w wyborach prezydenckich druku kart do głosowania,
- 8) powoływanie okręgowych i wojewódzkich komisji wyborczych oraz powoływanie i odwoływanie wojewódzkich komisarzy wyborczych i ich zastępców,
- 9) rozpatrywanie skarg na działalność powołanych przez siebie organów (pkt. 8) oraz uchylanie uchwał i postanowień organów wyborczych podjętych z naruszeniem prawa lub niezgodnych z jej wytycznymi,
- 10) rejestrowanie kandydatów na Prezydenta RP i ogłaszanie danych o kandydatach umieszczonych na liście wyborczej,
- 11) rejestrowanie ogólnopolskich list kandydatów na posłów,
- 12) ustalanie wyników głosowania i wyniku wyboru Prezydenta RP, oraz wyników wyborów posłów z ogólnopolskiej listy kandydatów,

⁴¹ Art. 57, art. 62 –63 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.

⁴² Są to: ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz.398 ze zm.); ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224); ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.); ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487); ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602).

- 13)ogłaszanie wyników głosowania i wyboru Prezydenta RP, wyniku wyborów do Sejmu i Senatu, oraz podawanie do publicznej wiadomości zbiorczych wyników wyborów do rad,
- 14)wydawanie posłom i senatorom zaświadczeń o wyborze,
- 15)rozpatrywanie okresowych informacji Krajowego Biura Wyborczego o zmianach w zasadniczym podziale terytorialnym państwa oraz zmianach liczby mieszkańców w okręgach wyborczych.

Jak już zaznaczono – ordynacja wyborcza do Sejmu z 1991 roku upoważniała PKW do podejmowania uchwał oraz wydawania wytycznych wiążących nie tylko organy wyborcze niższego stopnia, ale także organy administracji rządowej i samorządowej oraz podległe im jednostki wykonujące zadania związane z wyborami (art. 50 ust. 2). Było to rozwiązanie ze wszech miar słuszne i racjonalne. Chodziło tu bowiem o znaczną ilość wytycznych związanych ze szczegółowym postępowaniem wyborczym, które zapobiegałoby obciążaniu ustawy zbędną kazuistyką. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1993 roku (art.59 ust. 1), odstąpiła od tego i postanowiła, że PKW wydaje wytyczne wiążące wyłącznie komisje wyborcze niższego stopnia, natomiast dla organów administracji rządowej i samorządowej, a także podległych im jednostek wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, wydaje jedynie wyjaśnienia. Konstytucja RP z 1997 r. ustanowiła zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust.1 w zw. z art. 92 ust. 1), wyłączając tym samym możliwość uchwalania przez PKW uchwał i wytycznych z zakresu prawa wyborczego wiążących organy rządowe i samorządowe. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. (art. 11 ust.2) – w tej sytuacji – utrzymała rozwiązania z 1993 roku w zakresie wydawania wytycznych wiążących jedynie organy wyborcze niższego stopnia. Ograniczenia te oznaczają znaczne obniżenie pozycji ustrojowej PKW w stosunku do stanu prawnego z 1991 r. i uzależnienie jej w zakresie wydawania wiążących wytycznych dla organów administracji rządowej i samorządowej, od rozporządzeń ministrów lub rządu. Wydłużają ponadto w czasie wydawanie podstawowego prawa wyborczego, komplikując tym samym działalność PKW i wykonywanie obowiązujących czynności wyborczych, zwłaszcza objętych terminowym kalendarzem wyborczym i wymagających szybkości postępowania. Widoczna jest tu pewna analogia czasowa (1993 r.) rezygnacji z ustawowej zasady wolnych wyborów do Sejmu, z ograniczeniem uprawnień PKW do wydawania wiążących uchwał i wytycznych z zakresu postępowania wyborczego.

Obsługę PKW (oraz organów wyborczych pośredniego szczebla) zapewnia Krajowe Biuro Wyborcze (odpowiednio delegatury terenowe KBW). Jest to kadrowo niezbyt liczna, ale wysoce profesjonalna i sprawna administracja wyborcza, podległa wyłącznie PKW. Na czele Krajowego Biura Wyborczego stoi kierownik powołany przez Marszałka Sejmu na wniosek PKW. Z urzędu pełni on również funkcję stałego sekretarza PKW i uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Nieliczna, stała kadra urzędnicza Krajowego Biura Wyborczego (kilkadziesiąt osób) i jeszcze mniej liczne zespoły (po kilka osób) urzędników pracujących w terenowych delegaturach, występują wyłącznie na szczeblu centralnym i pośrednim.

Jak wynika z doświadczeń wielu krajów, wykonawcza administracja wyborcza oparta na stałym, zawodowym sztabie urzędników jest znacznie bardziej efektywna ekonomicznie i merytorycznie od zespołów tworzonych *ad hoc* i składających się z tymczasowych (doraźnych) pracowników. Twierdzenie, że stała urzędnicza administracja wyborcza jest tańsza od administracji tymczasowej, oparte jest na dowodach zawartych w budżetach wyborczych różnych krajów (przeciętny koszt na jednego wyborcę). Efektywność merytoryczna stałej administracji wyborczej, z uwagi na posiadane doświadczenie w organizowaniu i przeprowadzaniu wyborów i znajomość prawa wyborczego, oraz nabyty profesjonalizm działania, nie wymaga dowodu. Doświadczenie wielu państw pokazuje, że stała wykonawcza administracja wyborcza, nawet bez sprzętu wysokiej techniki i nowoczesnego wyposażenia, może działać na znośnym poziomie skuteczności i wydajności⁴³.

Pośredni szczebel tworzą komisje okręgowe (do wyborów parlamentarnych) lub wojewódzkie (wybory prezydenckie i referendum). Nie mają one charakteru stałego i powoływane są odrębnie dla poszczególnych wyborów lub referendów. Składają się wyłącznie z sędziów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych z danego terenu. Ich kandydatury zgłasza Minister Sprawiedliwości a powołuje PKW. Zadaniem okręgowych lub wojewódzkich komisji wyborczych, ogólnie, są:

⁴³ Por. R. López-Pintor, Electoral Management Bodies as Institutions of Governance /Organy przeprowadzające wybory jako instytucje zarządzania/, wyd. DRAFT, 1999, s. 96 –tłumaczenie robocze - Krajowe Biuro Wyborcze.

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez obwodowe komisje wyborcze,
- 2) zapewnienie organizacji wyborów na obszarze swojego działania we współdziałaniu z organami administracji rządowej i samorządowej,
- 3) powołanie obwodowych komisji wyborczych w wyborach Prezydenta RP,
- 4) rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych,
- 5) rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów,
- 6) zarządzenie druku obwieszczeń wyborczych i podanie ich do publicznej wiadomości w przypisanym trybie,
- 7) zarządzenie (zapewnienie) druku kart do głosowania i ich dostarczenie obwodowym komisjom wyborczym,
- 8) ustalenie wyników: (zbiorczych) głosowania w wyborach prezydenckich w województwie; głosowania i wyborów posłów i senatorów w okręgu,
- 9) przekazanie wyników głosowania i wyborów PKW.

W wyborach samorządowych, z uwagi na ich specyfikę (trzy szczeble rad), struktura organów wyborczych kształtuje się nieco inaczej. Występują tu dwa rodzaje organów wyborczych: 1) stałe, przygotowujące i nadzorujące wybory, oraz 2) doraźne (komisje wyborcze), powoływane każdorazowo w przypadku zarządzenia wyborów. Stałymi organami wyborczymi są wojewódzcy komisarze wyborczy i ich zastępcy. Wojewódzkich komisarzy wyborczych i ich zastępców powołuje spośród sędziów (SN, NSA, sądów apelacyjnych i okręgowych), na okres 5 lat PKW, z tym że tych pierwszych na wniosek ministra właściwego do spraw sprawiedliwości, a tych drugich – na wniosek wojewódzkiego komisarza. Ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko tylko raz i pełni swoją funkcję niezależnie od sprawowania urzędu sędziego. Wojewódzki komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem PKW wyznaczonym na obszar województwa, a zastępca komisarza na obszar określonych powiatów stanowiących część jednego województwa. Aktualnie powołanych jest 16 wojewódzkich komisarzy wyborczych i 34 ich zastępców (od 1 do 4 na obszar województwa). Wojewódzcy komisarze i ich zastępcy organizują wybory samorządowe i sprawują nadzór nad ich przeprowadzeniem zgodnie z przepisami

prawa. Ich ustawowe⁴⁴ zadania związane są wyłącznie z wyborami samorządowymi, a ponieważ są to funkcje kadencyjne, racjonalnym rozwiązaniem byłoby, aby w przyszłości w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i referendach funkcję przewodniczącego komisji okręgowej lub wojewódzkiej pełnił z urzędu wojewódzki komisarz wyborczy lub jego zastępca, a sekretarzem tych komisji był dyrektor terenowej delegatury Krajowego Biura Wyborczego. W ten sposób nastąpiłoby wykorzystanie dużego doświadczenia tych osób w zakresie zarządzania wyborami i zapewniłoby wysoki profesjonalizm wykonywania zadań. W skład komisji wyborczych: wojewódzkiej, powiatowej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu, powołanej przez wojewódzkiego komisarza wyborczego, wchodzi z urzędu, jako przewodniczący, sędzia wskazany przez prezesa sądu wojewódzkiego (okręgowego). Kierując się względami pragmatycznymi (jak najmniejsze odrywanie sędziów od funkcji orzeczniczych), PKW w drodze wiążących wytycznych wyraziła zgodę na powoływanie do składów komisji wyborczych sędziów w stanie spoczynku. Sędziowie ci posiadają wszelkie atrybuty sędziego (z wyjątkiem jedynie funkcji orzeczniczych) i z powodzeniem mogą uczestniczyć w doraźnie powoływanych komisjach wyborczych stopnia pośredniego, które nie mają charakteru stałego.

Najniższy szczebel tworzą obwodowe komisje wyborcze powoływane odrębnie dla każdego wyborów lub referendów spośród wyborców lub osób tam skierowanych przez partie lub komitety wyborcze. W ich składzie nie ma sędziów. Komisje te są typowymi ciałami społecznymi, a ich zadania najogólniej sprowadzają się do przeprowadzenia głosowania w obwodzie, czuwania w czasie wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz ustalenia wyników głosowania. Brak jest tu stałej, wykonawczej administracji wyborczej chociaż właśnie w obwodach, z uwagi na bezpośrednio przeprowadzone głosowanie (w tym liczenie głosów), profesjonalna umiejętność wyborcza jest bardzo potrzebna. Komisje obwodowe składające się z doraźnie powoływanych członków, nie posiadają należytego doświadczenia w procesie wyborczym i rzeczą konieczną jest, aby chociaż 1-2 osoby dysponowały stosownymi kwalifikacjami. W tym celu PKW wystąpiła z apelem do samorządów terytorialnych, aby te spośród swoich pracowników ustanowiły stałych urzędników wyborczych, wykonujących poza wyborami, normalne urzędnicze czynności samorządowe⁴⁵.

⁴⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602).

⁴⁵ Por. pismo PKW z dnia 15 czerwca 1999 r. (Wyb. 0101-3-5-13/99).

W trosce o zapewnienie uczciwego i rzetelnego ustalenia wyników wyborów nałożony został na komisje obwodowe ustawowy obowiązek niezwłocznego podania do publicznej wiadomości wyników głosowania w obwodzie, jeszcze przed przekazaniem ich do komisji nadrzędnej. Następuje to poprzez wywieszenie w lokalu wyborczym w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców jednego z egzemplarzy protokołu głosowania w obwodzie⁴⁶. Wyniki głosowania pozostają więc pod natychmiastową kontrolą wyborców.

4. Polskie regulacje wyborcze na tle rozwiązań międzynarodowych

Konieczność stawienia czoła problemom związanym z przeprowadzeniem wielopartyjnych wyborów, przy zastosowaniu znacznych środków i udziale olbrzymiej masy ludzi, wymusza poszukiwanie najbardziej optymalnego i racjonalnego modelu organów przeprowadzających wybory. Jako zjawisko społeczne, ekonomiczne i polityczne nie jest to rzecz nowa, bowiem poczynając od starożytności państwa, narody i organizacje musiały sobie radzić z działaniami o tak szerokiej skali. Czy była to racjonalna administracja publiczna w dziedzinie gospodarowania zasobami wodnymi w rolnictwie starożytnych Chin i Egiptu, czy olbrzymia rzymska administracja cywilna i wojskowa, zawsze występowały problemy związane z użyciem ogromnych ilości środków oraz z zaangażowaniem milionów ludzi. Podobne problemy, chociaż w znacznie mniejszej skali występują w przypadku wyborów, stąd też poszukiwania najbardziej racjonalnego modelu organów przeprowadzających wybory, zarówno w aspekcie merytorycznym, jak i ekonomicznym. Pojawia się więc nieodmiennie pytanie o rodzaj władzy wyborczej, jej strukturę i umieszczenie w strukturze organów państwa.

W badaniach międzynarodowych organy wyborcze sklasyfikowano według różnych kryteriów. Według metody powołania były to organy wyborcze mające charakter:

- rządowy (wybory przeprowadzają urzędnicy rządowi),
- sądowniczy (wybrani sędziowie kierują przeprowadzeniem wyborów),
- wielopartyjny (przedstawiciele partii tworzą skład organów wyborczych),
- ekspercki (partie polityczne w drodze konsensusu kierują do organów wyborczych ekspertów mających reputację osób niezależnych).

⁴⁶ Art. 55 Ordynacji wyborczej gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r.

Według charakterystyki strukturalnej opartej na sposobie powołania i pełnionych czynnościach organy wyborcze podzielono na:

- stałe, niezależne państwowe komisje wyborcze,
- zdecentralizowane systemy wyborcze,
- ministerialne, rządowe.

Instytucjonalny kształt władz wyborczych różni się między poszczególnymi krajami, zgodnie z ich tradycjami politycznymi i kulturowymi oraz doświadczeniami w procesie przejścia do demokracji.

Według badań przeprowadzonych przez międzynarodowe organizacje takie jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Międzynarodowa Fundacja dla Systemów Wyborczych (IFES), wybory przeprowadzane wyłącznie przez władzę wykonawczą stanowią kategorię szczątkową, nie tylko jeśli chodzi o liczbę państw, lecz również jako model rozwojowy. Sklasyfikowano 148 państw wszystkich regionów świata w oparciu o strukturalny model organów wyborczych. Stosownie do trzystopniowej klasyfikacji w 77 krajach (52%) wybory przeprowadzane są wyłącznie przez niezależne organy wyborcze, w 43 krajach (29%) wybory przeprowadza rząd, ale pod nadzorem niezależnego kolektywnego organu. Jedynie w 28 krajach (19%) wybory przeprowadza wyłącznie rząd. W odróżnieniu od krajów z dłuższą tradycją demokracji, posiadających scentralizowany rząd, tj. w Europie kontynentalnej i byłych koloniach wywodzących się z francuskiej tradycji centralizmu lub Brytyjskiej Wspólnoty Narodów – w nowych demokracjach praktycznie nie występuje system wyborów przeprowadzanych przez rządy. Przeprowadzone reformy wyborcze w demokratyzujących się społeczeństwach oraz niektórych starych demokracjach prawie nieodmiennie wiodą w kierunku ustanowienia niezależnych komisji wyborczych z pełną odpowiedzialnością za procesy wyborcze lub pełniące funkcje nadzorcze nad wyborami przeprowadzanymi przez rząd. Trendy te występują niezależnie od tradycji historycznej i politycznej państw⁴⁷.

Na tle tych tendencji polska Państwowa Komisja Wyborcza charakteryzuje się wysokim standardem demokratycznym: ma charakter stały i jest niezależna od innej władzy państwowej, a personalnie składa się wyłącznie z sędziów najwyż-

⁴⁷ Por. R. López-Pintor, op. cit. s. 34.

szej rangi. Także organy pośrednie, jakkolwiek tworzone są doraźnie – co jest rozwiązaniem racjonalnym i ekonomicznie uzasadnionym – składają się również z niezawisłych sędziów. Pozytywnym wyjątkiem od doraźności powołania są kadencyjni wojewódzcy komisarze wyborczy i ich zastępcy, także rekrutujący się spośród sędziów. Z pośród 148 państw świata takie rozwiązania posiada jedynie Polska i Chorwacja, chociaż udział sędziów w organach wyborczych występuje w różnym stopniu i postaciach, także w wielu państwach świata. Mankamentem polskiego rozwiązania jest jedynie brak konstytucyjnego umocowania dla PKW, w konsekwencji czego, nie posiada ona uprawnień do wydawania powszechnie obowiązujących uchwał w zakresie prawa wyborczego (musi się z tym zwracać np. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydanie stosownego rozporządzenia). Umocowanie konstytucyjne dla struktury i składu organów wyborczych – również dla zasady wolnych wyborów – utrwaliłoby demokratyczny system wyborów w Polsce i nie pozwoliłoby go zmienić w trybie ustawy zwykłej.

5. Wnioski

Polski system organów wyborczych oparty na szczeblu centralnym na złożonej wyłącznie z sędziów niezależnej, stałej PKW i na szczeblu pośrednim na sędziach-komisarzach oraz doraźnie powoływanej komisji wyborczej również złożonej z sędziów, jest w pełni odpowiedzialny za organizację, przeprowadzenie i rzetelne ustalenie wyników głosowania. Organy te odpowiadają nadto wysokim wymaganiom w zakresie efektywności merytorycznej i ekonomicznej.

Efektywność merytoryczną sędziów zapewnia:

1. doskonała znajomość prawa wyborczego – w demokratycznym państwie prawnym jest to sprawa priorytetowa,
2. atrybut niezawisłości, niezależności i neutralności w rozstrzyganiu skomplikowanych problemów wyborczych,
3. autorytet i prestiż społeczny sędziów,
4. skutek wieloletniej praktyki – profesjonalizm działania.

Efektywność ekonomiczną, która z punktu widzenia potrzeb i zadań budżetowych państwa jest równie ważna, wynika z faktu, że sędziowie normalnie pracują i pobierają wynagrodzenie w sądach, a za pracę dodatkową w organach wyborczych otrzymują niewielkie ryczałty, lub w doraźnych komisjach szczebla pośredniego – jedynie bardzo skromne diety za czas efektywnie przepracowany w wybo-

rach. Jak już zaznaczono, zawodowy personel urzędniczy Krajowego Biura Wyborczego i jego delegatur, jest nieliczny (nawet zbyt mały) i nie obciąża zbyt mocno budżetu państwa. Na tle kosztów administracji wyborczej innych krajów efektywność ekonomiczna polskich organów wyborczych jest bardzo wyraźna.

Polski system wyborczy jest trwałą i ważną dla budowy demokratycznego państwa strukturą organów państwowych, bowiem legitymizuje system demokratycznie wybranych organów władzy państwowej, a przez udział sędziów w procesie wyborczym zapewnia rządy prawa. Gwarantuje równe traktowanie obywateli i działających w państwie zarejestrowanych partii politycznych, oraz techniczną skuteczność, przejrzystość i jawność procesu wyborczego we wszystkich jego stadiach. Niezwykle istotne i ważne funkcje jakie pełni PKW w demokratycznym państwie wymagają, aby jej status był generalnie zawarowany w konstytucji (z umocowaniem do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa w zakresie wyborów), bowiem stworzy to mechanizm ograniczający możliwość wprowadzania arbitralnych reform w drodze ustawy zwykłej lub w wyniku nacisków władzy wykonawczej. Istnienie niezależnej i stałej centralnej komisji wyborczej jest niezbędne dla trwałości rządów demokratycznych, zatem organ ten musi być w wyższym stopniu chroniony prawem przez nadanie mu statusu organu konstytucyjnego.

Demokratyczny system organów wyborczych dla swego istnienia i prawidłowego funkcjonowania musi posiadać przyjazne otoczenie: społeczeństwo akceptujące zasady demokracji, konsensus społeczny w zakresie procedur rządzenia, oraz konstytucjonalizm i rządy prawa. Spełnienie tych warunków pozwoli na realizację długofalowych zadań organów wyborczych, jakimi są budowanie zaufania zwalczających się partii oraz społeczeństwa do wiarygodności wyborów i powstałych w ich wyniku instytucji i organów demokratycznego państwa. Pozwoli również na umacnianie więzi między społeczeństwem obywatelskim a wybieralnymi organami władzy, gdyż wybory stanowią powtarzające się wydarzenie, które mobilizuje całe społeczeństwo. W sytuacji, gdy ludzie wierzą sobie nawzajem, idą do głosowania bez obawy i zastraszenia, akceptują wyniki wyborów, a każdy zwycięzca otrzymuje wiarygodne prawo do rządzenia, trudno przecenić, jak ważną jest złożona z sędziów, stała i niezależna komisja wyborcza. Nie trzeba nikogo przekonywać, że niewłaściwie i nie praworządnie przeprowadzone wybory niszczą legitymizację wybranych osób i organów państwa demokratycznego.

W ocenie poważnych analityków zagranicznych instytucja wyborów przeprowadzonych w Polsce w latach 1989-1997 stała się znaczącym czynnikiem

stabilizacji politycznej i gospodarczej kraju: „Tylko wybory mogły dać największym siłom – zarówno pokomunistycznym, jak i posolidarnościowym – poczucie zajmowania należnego im miejsca w systemie politycznym, z którego mogły bronić skutecznie swych najważniejszych interesów oraz starać się wprowadzić korzystne dla siebie zmiany”⁴⁸.

Dotychczasowa pozytywna praktyka i doświadczenia płynące ze wszystkich przeprowadzonych wyborów (prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych) oraz referendum z ostatniego dziesięciolecia pozwalają na sformułowanie tezy, że udział sędziów w stałych i niezależnych organach zarządzających wyborami, jest istotną gwarancją demokratycznego procesu wyborczego i stał się trwałą instytucją publiczną demokratycznego państwa prawnego.

**) Ferdynand Rymarz – Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

⁴⁸ Thomas W. Simons jr, Kto może rzucać kamienie?, „PLUS – MINUS” /dodatek do „Rzeczpospolitej”/ z dn. 10-11 lipca 1999, s. D 2 – autor jest amerykańskim dyplomatą i historykiem, w latach 1990-1993 był ambasadorem USA w Polsce.

dr Zbigniew Szonert^{*)}

Sądowa kontrola procedur wyborczych, wyników wyborów i referendów

1. Uwagi ogólne

Prawo wyborcze jest podstawowym konstytucyjnym prawem politycznym każdego obywatela (art. 62 Konstytucji RP). Skoro tak, to zabezpieczenie realizacji prawa wyborczego należy postrzegać jako szczególnie ważną powinność Państwa.

Na gruncie polskiego systemu wyborczego zabezpieczenie realizacji prawa wyborczego obywateli znalazło wyraz między innymi w instytucjonalnych gwarancjach rzetelności procedur wyborczych. Jedną z takich gwarancji jest jurydyczna kontrola przebiegu i wyników wyborów przewidziana we wszystkich obowiązujących aktualnie ordynacjach wyborczych.

Zanim to jednak nastąpiło, dokonać się musiały głębokie przemiany ustroju społeczno-politycznego i gospodarczego, wyrażające się w przyjęciu konstytucyjnej formuły określającej trzecią Rzeczypospolitą Polskę jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP).

Począwszy od roku 1989, w którym zapoczątkowano przemiany ustrojowe, dokonano 10 zmian Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r., a w dniu 17 października 1992 r. uchwalona została Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Mocą tego aktu rangi konstytucyjnej ustanowiono instytucję referendum, a o ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP rozstrzygać miał Sąd Najwyższy.

Proces reformowania podstaw ustrojowych Państwa zakończony został uchwaleniem w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483), obejmującej prawa podstawowe dla Państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym

oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.¹

Przemiany ustrojowe, które dokonały się po roku 1989 zapoczątkowały kształtowanie systemu wyborczego opartego na demokratycznych zasadach państwa prawnego. Spośród tych zasad kreowanie organów przedstawicielskich w Państwie w powszechnych demokratycznych wyborach, poddanych skrupulatnej kontroli wyspecjalizowanych organów wyborczych, kontroli społecznej i sądowej stało się zadaniem pierwszorzędnej wagi dla organów władzy oraz wszystkich liczących się w Państwie sił politycznych.

System weryfikacji wyborów parlamentarnych pozostający w gestii parlamentu, będącym w PRL władzą dominującą, zgodnie z zasadą „jednolitości władzy państwowej” typową dla komunistycznego systemu sprawowania władzy, został zastąpiony w 1992 r. weryfikacją jurydyczną, właściwą dla demokratycznego państwa prawnego opartego o zasadę trójpodziału władz.²

Podstawą tej fundamentalnej dla polskiego systemu wyborczego zmiany był art. 5 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Mocą tej ustawy powierzono Sądowi Najwyższemu prawo rozstrzygania o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła. Do tego czasu Sąd Najwyższy wprawdzie partycypował w procedurze weryfikacji wyborów parlamentarnych, jednakże wyłącznie jako organ pomocniczy wobec Sejmu, który samodzielnie rozstrzygał o ważności wyboru posła do parlamentu.³

Przesądzenie o zasadzie jurydycznej weryfikacji wyborów do parlamentu w akcie prawnym rangi konstytucyjnej zadecydowało o tym, że później uchwalane ordynacje wyborcze zakładały również wyłączną i niekwestionowaną kognicję sądową w zakresie orzekania o ważności wyborów i referendum przeprowadzanych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Mówiąc o znaczeniu jurydycznej zasady weryfikacji wyborów parlamentarnych Józef Repel stwierdził: „model weryfikacji wyborów parlamentarnych opar-

¹ Por. w inwokacji do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

² Por. J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 290.

³ Art. 21 Konstytucji PRL z 1952 r.

ty na zasadzie rozstrzygnięcia ważności wyborów przez zewnętrzny wobec parlamentu, niezawisły organ o ustalonym autorytecie stanowi ważny element konstrukcji legitymacji parlamentu dla sprawowania zwierzchnictwa narodowego.⁴

Trudno nie zgodzić się z tym poglądem. Obecnie obowiązujące w Polsce zasady prawa wyborczego respektują sądową kontrolę procedur wyborczych i ważności wyborów najwyższych władz ustawodawczych (Sejmu i Senatu), Prezydenta RP oraz organów samorządu terytorialnego, a także referendów.

Jednakże trudność przedstawienia tego problemu polega na tym, że liczne akty ustawodawcze tworzące system prawa wyborczego różnie regulują organizację i sposób przeprowadzania wyborów (głosowania) oraz uprawnienia wyborców, a także tryb postępowania w sprawach protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów parlamentarzystów i radnych.

2. Kontrola wyborów do Sejmu i Senatu RP

Funkcje kontrolne sądu czynności wyborczych i ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP znalazły wyraz w ustawie z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. Nr 45, poz. 205 i z 1995 r. Nr 132, poz. 640).

Z tego względu przegląd warunków, zasad i procedur zaskarżania czynności wyborczych do sądu i tryb rozpoznawania i rozstrzygnięcia wniesionych prawidłowo protestów najlepiej można przedstawić na podstawie analizy sądowej praktyki stosowania tego właśnie aktu – Ordynacji wyborczej do Sejmu, zwanej dalej „Ordynacją”.

Ostatnie wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone zostały w dniu 21 września 1997 r. W wyborach tych oprócz przepisów Ordynacji stosowano także przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od 22 lipca 1944 r. do 10 maja 1990 r. (Dz. U. Nr 70, poz. 443).

Materialnoprawne i procesowe przesłanki rozstrzygnięcia o ważności wyborów i ważności wyborów posła określa art. 128 ust. 1 – 3 Ordynacji. Zgodnie z art. 124 ust. 1 Ordynacji przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w

⁴ J. Repel, Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym, Acta Universitatis Wartsilaviensis Nr 1817, Wrocław 1995, s. 130.

okręgu lub wyborowi posła może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Protest może wnieść każdy wyborca lub pełnomocnik komitetu wyborczego, z tym że protest dotyczący wyborów w okręgu może wnieść wyborca, którego nazwisko umieszczone było w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. W przepisie tym ustawodawca dokonał istotnych ograniczeń zakresu sprawowanej przez sąd kontroli, bowiem zakres sądowej weryfikacji dotyczyć może czynności wyborczych począwszy od aktu głosowania. Wynika to z brzmienia art. 127 ust. 2 Ordynacji, który stanowi, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest „dotyczący sprawy, co do której w niniejszej ustawie przewiduje się możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej przed dniem głosowania”. Dotyczy to w szczególności procedur reklamacyjnych mających zastosowanie we wcześniejszych stadiach procesu wyborczego takich jak: nieprawidłowości w rejestrze wyborców (art. 18 i 19), odmowy rejestracji list kandydatów (art. 83 ust. 3, art. 89 ust. 3, art. 90 ust. 3), naruszenia reguł kampanii wyborczej (art. 139, art. 146), które w ocenie ustawodawcy mogą być skutecznie i szybko rozstrzygane bez udziału Sądu Najwyższego.⁵

Należy w związku z tym zauważyć, że zakres przedmiotowy sądowej kontroli czynności wyborczych jest wynikiem racjonalnego kompromisu między różnymi formami kontroli czynności wyborczych i wyników wyborów sprawowanej przez państwowe organy wyborcze, społeczne formy kontroli i nadzór sądowy.

Według art. 124 Ordynacji przedmiotem protestu sądowego mogą być zarzuty dotyczące:

- popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom (fałszowanie dokumentów wyborczych art. 248 kk, bezprawne przeszkadzanie w wyborach art. 249 kk, bezprawny wpływ na głosowania art. 250 kk, naruszenie tajności głosowania art. 251 kk) z tym, że rozpatrzenie tego rodzaju zarzutu musi być poprzedzone uprzednim orzeczeniem sądu powszechnego o popełnieniu przestępstwa prze-

⁵ por. J. Repel, op. cit., s. 130.

ciwko wyborom. Krótki stosunkowo termin rozstrzygnięcia o ważności wyborów (90 dni) czyni raczej iluzorycznym protest oparty na tej tak ważnej przesłance;

- prawidłowości głosowania (art. 33 – 43 Ordynacji);
- ustalania wyników głosowania (art. 108 – 123).

Protest może być wniesiony do Sądu Najwyższego na piśmie najpóźniej w 7 dniu od daty ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą, przy czym wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 125). W przypadku nie spełnienia tych warunków Sąd Najwyższy pozostawia protest bez dalszego biegu.

Ordynacja przewidziała dwustopniową weryfikację wyborów zakwestionowanych wniesionymi protestami.

W pierwszym etapie Sąd Najwyższy rozpoznaje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym, stosując odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego i wydaje opinię w formie postanowienia dot. protestu (art. 126). Zgodnie z art. 514 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu nieprocesowym rozprawa odbywa się w wypadkach wskazanych w ustawie, a w innych wypadkach wyznaczenie rozprawy zależy od uznania sądu. Żaden przepis nie poleca przeprowadzenia rozprawy w sprawie protestu wyborczego. Potrzeba jej przeprowadzenia zależy więc od uznania sądu, zwłaszcza w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego lub uzyskania od uczestników postępowania koniecznych dla sądu informacji.

Opinia powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów podniesionych w proteście, a w razie potwierdzenia ich zasadności – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Ordynacji mogło mieć wpływ, bądź miało wpływ na wynik wyborów.

Uczestnikami postępowania przed Sądem Najwyższym są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej lub jego zastępca i Prokurator Generalny.

Ordynacja nie przewiduje możliwości zaskarżania postanowienia wyrażającego opinię o zasadności protestu.

Z chwilą wydania przez Sąd postanowienia wyrażającego opinię zasadności protestu staje się ono prawomocne, jednakże nie zawiera rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, które zostało zastrzeżone do właściwości całej Izby.⁶

Drugi etap weryfikacji wyborów zaprotestowanych dokonywany jest przez Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W tym trybie Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów w składzie 3 sędziów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. Rozstrzygnięcie, o którym mowa, Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały najpóźniej w 90 dniu po dniu wyborów (art. 128).

Rozstrzygając o nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła, Sąd Najwyższy stwierdza wygaśnięcie mandatów w zakresie unieważnienia oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych.

Uchwała Sądu najwyższego przedstawiana jest Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

Zasady jurydycznej kontroli czynności wyborczych przewidziane w Ordynacji wyborczej do Sejmu stosuje się odpowiednio do wyborów do Senatu, których podstawowe zasady określa ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu RP (Dz. U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224). W dniu 11 grudnia 1997 r. Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podjął uchwały ważności wyborów do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 r. – zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 czerwca 1997 r.

Uchwały Sądu najwyższego, o których mowa, poprzedzone zostały orzeczeniami Sądu najwyższego w składach trójkowych wyrażającymi opinie w przedmiocie zasadności wniesionych protestów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Sąd Najwyższy rozpoznał 82

⁶ Por. A. Józefowicz, Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych, Państwo i Prawo, z 1999 r., s. 7.

protesty, w tym 15 odpowiadających i 67 nie odpowiadających ustawowym wymogom.

Przegląd tych orzeczeń daje pogląd na temat sądowej praktyki stosowania przepisów Ordynacji i ich interpretacji.

I tak:

1. Postanowieniem z dnia 17.10.1997 r. Sygn. Akt III SW458/97 skład trzyosobowy Sądu Najwyższego wyraził opinię, że protest przeciwko ważności wyborów w okręgu we Wrocławiu rozpatrywany w niniejszej sprawie jest zasadny, wobec naruszenia art. 105 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP, ale naruszenie to nie miało wpływu na wynik głosowania, ponieważ protestujący oddali głosy na kandydata podczas, gdy informacja o wynikach głosowania wskazywała, że kandydat ten otrzymał „0” głosów.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej potwierdził prawdziwość zarzutu podniesionego w proteście informując, że faktycznie kandydat otrzymał 142 głosy.

W ujawnionych okolicznościach Sąd Najwyższy uznał wniesiony protest za zasadny wobec oczywistego naruszenia art. 105 Ordynacji. Równocześnie Sąd stwierdził, że naruszenie to nie miało wpływu na wynik wyborów w okręgu, skoro zakwestionowany protokół głosowania ostatecznie został poprawiony zgodnie z faktycznymi wynikami głosowania.

2. Postanowieniem z dnia 7.10.1997 r. Sygn. Akt III SW461/97 skład trzyosobowy Sąd Najwyższego, po rozpatrzeniu protestu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym w Gdańsku, wyraził opinię, że zarzut nieprawidłowego podania liczby głosów nieważnych do protokołu głosowania jest zadany, lecz naruszenie przepisu art. 104 ust. 1 pkt 4 Ordynacji wyborczej nie miało wpływu na wynik głosowania w obwodzie.
3. Postanowieniem z dnia 26.11.1997 r. Sygn. Akt III SW481/97 skład trzyosobowy Sąd Najwyższego wyraził opinię, że podniesiony w proteście zarzut nieprawidłowego obliczenia wyników głosowania przez Obwodową Komisję Wyborczą w Opolu jest uzasadniony, iż wnosząca protest otrzymała 1 głos, podczas gdy w rzeczywistości oddano na jej kandydaturę szereg głosów.

Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego Sąd Najwyższy ustalił, że skarżąca otrzymała w rzeczywistości 42 głosy. Nie miało to jednak wpływu na wynik wyborów w okręgu.

4. Postanowieniem z dnia 14.10.1997 r. Sygn. akt III/97 skład trzyosobowy Sądu Najwyższego, po rozpatrzeniu protestu przeciwko ustaleniu wyników głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej w Tarnowskich Górach oraz wyniku głosowania w okręgu wyborczym w Gliwicach wyraził opinię, że protest jest zasadny wobec naruszenia art. 104 ust. 1 pkt 7 Ordynacji wyborczej, ale naruszenie to nie miało wpływu na wynik wyborów w okręgu wyborczym.

Protestujący podnieśli, że kandydat na którego oddali swe głosy uzyskał według ustaleń w protokole obwodowej komisji wyborczej „0” głosów.

Sąd Najwyższy uznał protest za zasadny wobec ustalenia, że błędnie podano liczbę głosów ważnie oddanych na kandydata. Błąd polegał na przestawieniu głosów na kandydatów tej samej okręgowej listy i dlatego błąd ten nie miał wpływu na wynik wyborów w okręgu.

5. Postanowieniem z dnia 5.11.1997 r. Sygn. akt III SW493/97 skład trzyosobowy Sądu Najwyższego, po rozpoznaniu protestu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym w Gdańsku wydał opinię, że protest jest zasadny w części dot. zarzutu, iż w urnie do głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej w okręgu wyborczym w Gdańsku znajdowało się po zakończeniu głosowania więcej kart do głosowania aniżeli liczba głosujących, którym karty wydano; stanowiło to naruszenie prawa, które mogło mieć wpływ na wynik głosowania, ale nie miało to wpływu na wynik wyborów.
6. Postanowieniem z dnia 17.10.1997 r. Sygn. akt III SW499/97 trzyosobowy skład Sądu Najwyższego, po rozpoznaniu protestu przeciwko ważności wyborów w obwodzie w Krakowie wyraził opinię, że zarzut nieprawidłowego wyliczenia kart do głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej jest zasadny, oceniając, że powyższe uchybienie, (dot. tylko jednej karty) nie miało wpływu na wynik głosowania w tym obwodzie.
7. Postanowienie z dnia 4.11.1997 r. Sygn. akt III 519/97 skład trzyosobowy Sądu Najwyższego, po rozpatrzeniu protestu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym w Gdańsku wydał opinię, że zarzut protestu co do naruszenia przepisu art. 105 Ordynacji wyborczej przez podanie do publicznej wiadomości w

obwodzie nieprawidłowych wyników głosowania jest zasadny lecz nie mogło to mieć wpływu na wynik głosowania w tym obwodzie ani na wynik wyborów. Sąd ustalił, że wprawdzie doszło do błędnego podania do publicznej wiadomości wyników głosowania w obwodzie to jednak nie miało to wpływu na wynik głosowania w tym obwodzie przekazany Okręgowej Komisji Wyborczej, gdyż protokół głosowania w tym obwodzie został przekazany w prawidłowej wersji i prawidłowe dane zostały wprowadzone do elektronicznego systemu zbierania danych.

Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uchwałą z dnia 11 grudnia 1997 r. Sygn. akt III SW 529/97 orzekł o ważności wyborów do Sejmu RP i uchwałą o Sygn. akt III SW 530/97 z tej samej daty o ważności wyborów do Senatu przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 r.⁷

W wyżej wymienionych uchwałach Sąd Najwyższy stwierdził, iż rozważył i przyjął zawartą w sprawozdaniu Państwowej Komisji Wyborczej ocenę, że organy przeprowadzające wybory nie dopuściły się takich naruszeń prawa wyborczego, które mogły mieć wpływ na wynik wyborów. Sąd Najwyższy podzielił także treść wydanych w składach trzyosobowych opinii dotyczących rozpatrywanych protestów. W 6 spośród 15 protestów wyborcy zasadnie zarzucili określonym obwodowym komisjom wyborczym naruszenie przepisów Ordynacji wyborczej. W dwóch przypadkach stwierdzone naruszenia polegały na podaniu do publicznej wiadomości wyników głosowania z błędami w stosunku do danych wymienionych w protokołach głosowania. W trzech sprawach stwierdzono nieznaczące błędy w protokołach głosowania. W jednej sprawie wykazano, że w urnie znalazły się trzy karty do głosowania więcej niż liczba kart wydanych za pokwitowaniem. W dziewięciu sprawach protesty były bezzasadne. Sąd Najwyższy podzielił także rozstrzygnięcia w 67 sprawach o pozostawieniu protestów bez dalszego biegu, gdyż protesty te nie spełniały warunków określonych w Ordynacji wyborczej.⁸

We wszystkich tych sprawach Sąd Najwyższy podzielił stanowisko składów trzyosobowych SN, że wyżej wymienione błędy i uchybienia, z powodu któ-

⁷ Por. M.P. Nr 85, poz. 852.

⁸ Por. Przegląd Wyborczy, Biuletyn Informacyjny, Wydanie Specjalne, Krajowe Biuro Wyborcze 1998 r., s. 227 – 259.

rych protesty zostały uznane za słuszne, nie miały jednakże wpływu na wynik wyborów.

3. Kontrola wyborów prezydenckich

Podstawowe zasady jurydycznej weryfikacji wyborów prezydenckich określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

W art. 129 ust. 1 Konstytucja stanowi, że ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza Sąd Najwyższy.

W ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398, Nr 79, poz. 465 z 1993 r. Nr 45, poz. 205 oraz z 1995 r. Nr 95, poz. 472), zwanej dalej ustawą wyborczą, występują istotne różnice w stosunku do zasad parlamentu i organów samorządu terytorialnego.

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP (Dz. U. Nr 95, poz. 472), organem uprawnionym do rozstrzygania o ważności wyboru Prezydenta było Zgromadzenie Narodowe.

Przenosząc kompetencje w sprawie orzekania o ważności wyboru Prezydenta w gestię Sądu Najwyższego zlikwidowano rozbieżności, jakie istniały między treścią ustawy wyborczej a odpowiednimi przepisami innych obowiązujących ordynacji wyborczych.

O ważności wyborów do dnia 18.08.1995 r. rozstrzygało Zgromadzenie Narodowe na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpatrzeniu zarzutów zawartych w protestach i opinii w tej sprawie Sądu Najwyższego – art. 76 ust. 1 ustawy w poprzednim brzmieniu.

O ważności wyboru Prezydenta decydowało więc Zgromadzenie Narodowe biorąc pod uwagę m. in. zarzuty zawarte w protestach i opinie Sądu najwyższego w sprawach przez ten Sąd rozpatrywanych.

Obecnie o ważności wyboru Prezydenta rozstrzyga wyłącznie Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów (art. 76 ustawy).

Rozstrzygnięcie o ważności wyborów Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały nie później niż w 20 dniu po dniu wyborów na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Podstawa protestu – inaczej niż w wyborach do parlamentu – zakreślona jest bardzo szeroko. Protest może bowiem dotyczyć sytuacji wskazujących na naruszenie wszystkich przepisów ustawy o wyborze Prezydenta lub też dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom.⁹

Protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP (art. 72 ust. 1) przysługujący wyborcom, podmiotom zgłaszającym kandydatów oraz komisjom wyborczym, może być wniesiony z powodu naruszenia przepisów ustawy wyborczej albo z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów.

Przepis ten, mimo trzykrotnej nowelizacji ustawy, nie został zmieniony, chociaż poprzednio rola Sądu Najwyższego była ograniczona jedynie do formułowania opinii dotyczącej protestu i przedstawiania jej wraz z aktami sprawy Marszałkowi Sejmu – art. 75 ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 18.08.1995 r.

Protest przeciwko wyborowi Prezydenta może wnieść wyborca, który w dniu wyborów był umieszczony w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania oraz podmiot zgłaszający kandydata, a także komisja wyborcza (art. 73 ustawy wyborczej).

Protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego, nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą, przy czym wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie trzech sędziów w postępowaniu nieprocesowym (art. 75).

⁹ Por. J. Buczkowski, op. cit., s. 300.

Uczestnikami postępowania są z mocy ustawy: wnoszący protest, właściwa komisja wyborcza, Prokurator Generalny oraz przedstawiciel Państwowej Komisji Wyborczej.

Istotna różnica w ordynacjach wyborczych do Parlamentu i ustawie o wyborze Prezydenta RP polega także na tym, że w ustawie nie przewiduje się możliwości nadania protestu w polskim urzędzie pocztowym w terminie określonym w art. 73 ust. 1 ustawy, lecz wymagane jest aby protest przeciwko wyborowi Prezydenta wniesiony został przez osobę uprawnioną bezpośrednio do Sądu Najwyższego, nie później niż w ciągu 3 dni od dnia ogłoszenia wyniku wyborów.

Podany wyżej sposób rozumienia powyższego przepisu przez Sąd Najwyższy jest przedmiotem krytycznych ocen w literaturze prawniczej.¹⁰

Inaczej też niż w ordynacjach parlamentarnych przewidziano, że gdy protest nie czyni zadość wymogom formalnym, Sąd Najwyższy wyznacza wnoszącemu protest 3 dniowy termin na jego uzupełnienie, a po jego bezskutecznym upływie może protest pozostawić bez dalszego biegu. Porównując ilość wniesionych protestów w wyborach Prezydenta w 1990 r. i 1995 r. należy zauważyć gwałtowny wzrost ilości protestów wniesionych w 1995 r.

Jak wynika z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9.12.1995 r. Sygn. akt III SW1102/95 o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 9.11.1995 r., do Sądu Najwyższego wpłynęło w ustawowym terminie 293.238 protestów oraz 1700 po upływie terminu.¹¹

Dla porównania można podać, że w wyborach prezydenckich w 1990 r. zgłoszono do Sądu Najwyższego zaledwie 51 protestów.¹²

Tak ogromny wzrost liczby protestów wniesionych przeciwko wyborowi Prezydenta RP w ostatnich wyborach należy wiązać ze znaną powszechnie sprawą dotyczącą wykształcenia kandydata na Prezydenta. Sprawa ta stała się zarówno przedmiotem gry politycznej, jak też sposobu interpretacji obowiązków Państwowej

¹⁰ Np. R. Mojak, *Instytucje Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989 – 1992*, Warszawa 1994, s. 168.

¹¹ Por. wg danych zawartych w *Orzecznictwie Sądu Najwyższego Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, 1996 r., Nr 1, poz. 1, s. 7.

¹² Por. „Rzeczypospolita” z dnia 20.12.1990 r.

Komisji Wyborczej związanych z weryfikacją danych o kandydacie podlegających podaniu do wiadomości publicznej przez PKW.

Protesty, o których mowa, dotyczyły zarzutu naruszenia art. 41 ust. 1 pkt 1 i art. 43 ustawy o wyborze Prezydenta RP w zgłoszeniu ogólnopolskiego Komitetu Wyborczego Aleksandra Kwaśniewskiego jako kandydata na urząd Prezydenta oraz w liście wyborczej PKW.

Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale stwierdził między innymi: Podstawową grupę protestów stanowiły te, w których wyborcy podnosili zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 pkt 1 i art. 43 ustawy o wyborze Prezydenta w dwóch dokumentach, tj. a) w zgłoszeniu w wyżej wymienionych danych co do wykształcenia kandydata i B0 w liście wyborczej Państwowej Komisji Wyborczej w części dotyczącej wykształcenia wybranego Prezydenta.

Zarzut ten kwalifikowany był przez niektórych autorów protestów także jako przestępstwo przeciwko wyborom przez wyłudzenie poświadczenia nieprawdy na liście wyborczej Państwowej Komisji Wyborczej, bądź jako inaczej kwalifikowany czyn karalny przeciwko wyborom.

Odnosząc się do zasadności zarzutów dotyczących danych o wykształceniu kandydata na Prezydenta, Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podzielił stanowisko wyrażone w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5.12.1995 r. Sygn. III SW1094/95 (potwierdzone także w uzasadnieniu wszystkich innych postanowień orzekających o zasadności dużych grup protestów), że Aleksander Kwaśniewski nie posiada wyższego wykształcenia, a więc informacja w tym przedmiocie podana w zgłoszeniu jego kandydatury był nieprawdziwa.

Sąd Najwyższy podkreślił niezgodność tej informacji ze stanem rzeczywistym, gdyż uznał, że nie ma potrzeby dokonywać analizy elementów subiektywnych, leżących u podstaw udzielenia takiej informacji. Kwestia czy jej podanie było zawinione czy niezawinione, umyślnie czy nieumyślnie, nie zmienia bowiem faktu, że informacja była niezgodna z prawdą.

W tej sytuacji stwierdzono, że przekazanie takiej informacji przez Komitet Wyborczy zgłaszający kandydata na Prezydenta i jej podanie w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej było naruszeniem przepisów ustawy o wyborze Prezydenta.

Wzajemna zależność między podanym stwierdzeniem faktu a jego wpływem na wynik wyborów w postanowieniach składów orzekających Sądu Najwyższego nie została jednakowo oceniona, co miało wpływ zarówno na treść sentencji w sprawach rozstrzygających o dużych grupach protestów jak i w sposobie ich uzasadniania.

Różnice wyrażały się w tym, że:

- a) w sprawie o sygn. akt III SW 38/95, Sąd Najwyższy oddalił protesty, uznając, że nie jest możliwe stwierdzenie, iż podanie przez Komitet Wyborczy Aleksandra Kwaśniewskiego nieprawdziwej informacji jakoby posiadał on wyższe wykształcenie, zamiast informacji prawdziwej o wykształceniu niepełnym wyższym, a następnie przeniesienie tej nieprawdziwej informacji do obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10.10.1995 r., spowodowało taki wpływ na preferencje wyborcze, że Aleksander Kwaśniewski w drugiej turze głosowania otrzymał o ponad 650.000 głosów więcej niż Lech Wałęsa.

Uniemożliwia to przyjęcie, stwierdził Sąd Najwyższy, że gdyby w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10.10.1995 r. znajdowała się prawdziwa informacja, że Aleksander Kwaśniewski ma wykształcenie niepełne wyższe, a więc gdyby nie nastąpiło naruszenie ustawy, Aleksander Kwaśniewski otrzymałby o tyle głosów mniej (albo Lech Wałęsa o tyle głosów więcej), że zostałyby zniwelowana wskazana wyżej różnica głosów. Prowadzi to do wniosku, że analizowane protesty nie są zasadne, gdyż wskazane przez nie naruszenie ustawy o wyborze Prezydenta nie mogło mieć wpływu na wynik wyborów;

- b) w sprawie o sygn. akt III SW 1091/95, Sąd Najwyższy uznał, że zarzut podania nieprawdziwej informacji o wykształceniu kandydata na Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, zamieszczonej na liście wyborczej, sporządzonej przez Państwową Komisję Wyborczą jest zasadny i stanowi naruszenie art. 43 w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o wyborze Prezydenta, które mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że druga przesłanka zasadności protestu wyborczego zostaje spełniona już wtedy, gdy naruszenie przepisów ustawy „mogło” wywrzeć wpływ na wynik wyborów, bez względu na wymierność takiego wpływu;

- c) w postanowieniu z dnia 4.12.1995 r. o sygn. akt III SW 50/95, Sąd Najwyższy uznając zarzut protestu za zasadny z powodu naruszenia przepisów ustawy o wyborze Prezydenta, które mogło mieć wpływ na wynik wyborów, w uzasadnieniu podkreślił, że wpływu tego nie da się ustalić ani oszacować, nie można tym samym stwierdzić, że analizowane tu naruszenie przepisów wpłynęło na wynik wyborów;
- d) w postanowieniu z dnia 5.12.1995 r. o sygn. akt III SW 247/95, Sąd Najwyższy stwierdził naruszenie art. 41 ust. 1 pkt 1 i art. 43 ustawy o wyborze Prezydenta zarówno w zgłoszeniu Komitetu Wyborczego Aleksandra Kwaśniewskiego jak i na liście wyborczej Państwowej Komisji Wyborczej, podając w uzasadnieniu, że rozpatrując tę grupę protestów, Sąd Najwyższy podjął próbę ukazania pewnych uwarunkowań ogólnych, dotyczących zależności między aktem dezinformacji zawartej w dokumentach publicznych a procesem indywidualnych ocen i podjętych na tej podstawie decyzji wyborczych.

Krytyczna weryfikacja tej zależności nie daje jednak podstaw do wniosku, że związek między tymi wydarzeniami jest prosty i bezpośredni, albowiem procesy motywacyjne poprzedzające decyzję wyborczą nieomal w każdym indywidualnym wypadku były złożone, niemożliwe obecnie do odtworzenia;

- e) w postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. akt III SW 43/95, obejmującym także dalszych 30 spraw, Sąd Najwyższy stwierdził naruszenie przepisu art. 41 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta nie orzekając jednak w sentencji postanowienia o jego wpływie na wynik wyborów. Uzasadnieni tego postanowienia stwierdza, że informacja o wyższym wykształceniu kandydata zawarta w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej mogła mieć wpływ na ukształtowanie decyzji wyborcy, ale skoro nie jest możliwa rzetelna ocena rozmiaru tego wpływu nie można stwierdzić, by mogła ona wpłynąć na wynik wyborów.

Wyprowadzając wnioski z postanowień Sądu Najwyższego wydanych po rozpoznaniu protestów oraz ze sprawozdania PKW, Izba APiUS Sądu Najwyższego stwierdziła: Pomimo rozbieżnych stanowisk składów orzekających, co do obowiązku Państwowej Komisji Wyborczej badania prawdziwości danych zawartych w zgłoszeniu kandydata na Prezydenta nie ma podstaw do kwestionowania zgodności przeprowadzonych wyborów z ustawą i wiarygodności ich końcowych wyników.

Sąd Najwyższy orzeka o ważności wyborów na podstawie przesłanek wymienionych w art. 76 ustawy o wyborze Prezydenta, biorąc pod uwagę rozpoznane protesty jako jedną z podstaw uchwały.

Materiały i dowody, jak i wnioski składów orzekających SN, podlegają powtórnej ocenie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

W granicach tej generalnej oceny konieczne było także dokonanie krytycznej weryfikacji podanych wyżej stwierdzeń i konkluzji, co do wpływu stwierdzonych przypadków naruszenia ustawy na wynik wyborów Prezydenta.

Odnosząc się do tej kwestii, Sąd Najwyższy w składzie całej Izby stwierdza, że w żadnym z postanowień składów orzekających Sądu Najwyższego w sprawach protestów nie uznano wymiernego i sprawdzalnego wpływu naruszeń prawa wyborczego na wynik wyborów.

W konkluzji Sąd Najwyższy podkreślił, że uchwała ta jest tylko stwierdzeniem braku podstaw do zakwestionowania ważności wyborów.

W toku rozpatrywania przez Sąd Najwyższy wpływu następstw podania nieprawdziwych danych o wykształceniu kandydata na wynik wyborów wystąpiła wyraźna różnica stanowisk składów orzekających oraz składu całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

Do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9.12.1995 r. o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zgłoszone zostały zdania odrębne. I tak sędzia SN Teresa Romer odmiennie niż to przyjęto w uchwale całej Izby wyraziła pogląd, że nie było podstaw prawnych do orzeczenia ważności wyboru Aleksandra Kwaśniewskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W motywach swojego stanowiska stwierdziła między innymi, że gdyby o ważności wyboru decydować miał tylko niepodważony sprawdzalnie wynik wyboru, to orzekanie o ważności byłoby w istocie zbędne. Wynikiem takiej błędnej interpretacji art. 76 jest przejście do porządku nad faktem uznania w 218.187 sprawach, iż naruszenie przepisów ustawy mogło wywrzeć wpływ na wynik wyboru. Interpretacja art. 76 ustawy wskazuje, że na zawarte w nim pojęcie „ważność: wyboru, a więc zgodność, akceptowalność przez prawo, składa się wszechstronna ocena przebiegu całego procesu wyborczego. Pewne etapy kampanii wyborczej pozostawały przed zakończeniem wyborów poza kontrolą Sądu Najwyższego.

Art. 42 ustawy, dotyczący rejestracji kandydata na Prezydenta przez Państwową Komisję Wyborczą przewiduje możliwość wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego jedynie w razie odmowy rejestracji kandydata. Wadliwe zarejestrowanie kandydata podlega ocenie Sądu Najwyższego dopiero przy rozstrzygnięciu ważności wyboru.

W konkluzji rozważań wyrażony został pogląd w omawianym zdaniu odrębnym, że przy podejmowaniu decyzji o ważności wyboru Prezydenta nie można pominąć faktu wadliwej rejestracji kandydata na Prezydenta, bowiem niezaprzeczalnym faktem jest, że uruchomienie kampanii wyborczej Aleksandra Kwaśniewskiego nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP, a podstawą tego naruszenia była nieprawdziwa informacja o kandydacie.¹³

Sędzia Sądu Najwyższego Jerzy Kwaśniewski w uzasadnieniu zdania odrębnego podał między innymi, co następuje.

Wszystko to, co zostało powiedziane, za uzasadnieniem uchwały Sądu Najwyższego odnośnie naruszeń prawa wyborczego nie jest odpowiednie dla tych (dotyczących art. 41 i art. 43 ustawy o wyborze Prezydenta) naruszeń polegających na podaniu nieprawdy o wykształceniu kandydata na Prezydenta.

„Natura” tego naruszenia jest zupełnie inna, bo jest ono powszechne skoro dotyka w zasadzie prawa wyborczego każdego wyborcy i wywołuje konsekwencje, które choć nie poddają się wymierzeniu z naukową (matematyczną) dokładnością, jednakże obejmują całą akcję wyborczą i wszystkie obwody głosowania.

Dalej stwierdził, iż jeśli wybory są esencją demokracji to nie można pomniejszać znaczenia naruszenia reguł wyborczych dotyczących bezpośrednio praw wyborczych i mających konsekwencję w postaci zniekształcenia woli wyborców.

Art. 72 ust. 1 ustawy stanowi, że o zasadności protestu rozstrzyga to, czy stwierdzone naruszenie prawa wyborczego „mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów”. Nie dostrzegam, stwierdza autor zdania odrębnego, dostatecznych powodów do uznawania, że powołanemu wyżej słowu „mogło” trzeba przypisywać znaczenie odpowiednie dla wyrażenia „musiało” lub „spowodowało” wpływ na wynik wyboru.

¹³ OSN, Nr 1, poz. 3, 1996 r., s. 6-7.

W konkluzji swoich wywodów s. J. Kwaśniewski stwierdził, że ustalony zespół okoliczności zasadniczych, dotyczących prawa i istoty demokracji, bardziej stwarzał podstawę do przyjęcia, iż stwierdzone naruszenie prawa mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów, niż podstawę do stwierdzenia ważności wyborów.¹⁴

Sędzia Jerzy Kuźniar w swoim zdaniu odrębnym stwierdził, że ustalenia jakie zostały poczynione, dawały pełną podstawę do podjęcia uchwały stwierdzającej nieważność wyboru Prezydenta.

Konstrukcja prawna art. 72 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta odnoszącego się do podstawy protestu oraz art. 76 ust. 1 ustawy dotyczący rozstrzygnięcia o ważności wyboru Prezydenta jest różna, stąd też nie można twierdzić, że jedyłą podstawą dla stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta jest przesłanka lub przesłanki z art. 72 ust. 1 (naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP lub dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom) przy dodatkowym wykazaniu (udowodnieniu), że powyższe wywarło wpływ na wynik wyborów.

Dokonując wykładni przepisu art. 76 cytowanej ustawy o wyborze Prezydenta trzeba stwierdzić, że dla przesądzenia ważności wyborów konieczne jest ustalenie, że cały proces wyborczy jest z punktu widzenia prawa należyty i tyczy to również fazy rejestracyjnej kandydata.

Nie może budzić wątpliwości, że w toku procedury wyborczej doszło do naruszenia prawa i to na etapie zgłoszenia i rejestracji kandydatów na urząd Prezydenta (art. 41 ust. 1, 42 i 43 ustawy wyborczej), a więc rejestracja A. Kwaśniewskiego jako kandydata na Prezydenta była wadliwa.

Koniecznym elementem zgłoszenia było podanie informacji m.in. o wykształceniu kandydata – art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy, przy czym jest niewątpliwie, że informacja o tym ma odpowiadać rzeczywistemu stanowi rzeczy, czyli być prawdziwa w sensie formalnoprawnym, a nie odpowiadać „przekonaniu Komitetu Wyborczego”.

Jeśli więc w zgłoszeniu kandydata podano inne wykształcenie niż faktycznie przez niego posiadane, a następnie informację tę powtórzono w liście wy-

¹⁴ OSN, Nr 1/1996 r., poz. 5, s.10.

borczej i w obwieszczeniach, to jest to oczywiste naruszenie ustawy o wyborze Prezydenta.¹⁵

Zdanie odrębne sędziego Sądu Najwyższego Marii Tyszel zasługuje na szczególną uwagę z racji tej, iż autorka odwołuje się w nim do kwestii ustrojowych o charakterze prawno - konstytucyjnym rozważając właściwość Sądu Najwyższego do sprawowania nadzoru jurydycznego nad przebiegiem i ustalaniem wyników wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej.

Autorka podkreśla, że zakres kompetencji Sądu Najwyższego został określony art. 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, który w ust. 2 przewiduje jego właściwość do rozpoznawania spraw w zakresie przekazanych szczególnymi przepisami, na mocy innych ustaw. Taką szczególną ustawą jest ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398 ze zm.), zwana dalej Ordynacją. Przed zmianą tejże Ordynacji, dokonaną ustawą z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP (Dz. U. Nr 95, poz. 472) jej art. 76 ust. 1 przewidywał, że Zgromadzenie Narodowe, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpatrzeniu zarzutów zawartych w protestach i opinii w tej sprawie Sądu Najwyższego, rozstrzyga co do ważności wyboru Prezydenta.

Ten sam przepis wyżej wymieniony ustawą z dnia 30 czerwca 1995 r. otrzymał brzmienie: „Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta” stanowiąc w ust. 2, że „Rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 1, Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały nie później niż w 20 dniu po dniu wyborów...”.

W przekonaniu autorki, zmiany tej dokonano wyłącznie z przyczyn politycznych. Zmiana ta spowodowała rozszerzenie funkcji Sądu Najwyższego, w sposób istotny wykraczając poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a więc narusza konstytucyjny trójpodział władz na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Z przyczyn niezrozumiałych ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. nie została poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ żaden z podmiotów

¹⁵ OSN, Nr1/1996 r., poz. 4, s. 8.

uprawnionych do wystąpienia z takim wnioskiem (art. 22 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.) tego nie uczynił.

Zdaniem autorki, orzekanie o ważności wyboru w formie wiążącej uchwały Sądu Najwyższego, nie mieści się w granicach konstytucyjnego pojęcia „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”, w przeciwieństwie do wyrażenia opinii w tym zakresie, tak jak to Sąd Najwyższy czynił przy wyborze Prezydenta RP w 1990 r.

Podstawą rozumowania autorki, zmierzającego w kierunku zastosowania art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym, to jest do odmowy podjęcia uchwały, było przekonanie, że Sąd Najwyższy, stanowiący samodzielną władzę sądowniczą, który ma konstytucyjny i ustawowy obowiązek zachowania apolityczności, nie powinien brać udziału w „wydarzeniach politycznych”, nawet wówczas, gdy taki udział narzuca Sądowi Najwyższemu władza ustawodawcza.

W konkluzji swoich rozważań autorka wyraża pogląd, że orzekanie o ważności lub nieważności wyborów, zarówno parlamentarnych jak i Prezydenta stanowi część prawa konstytucyjnego, a więc właściwym do orzekania w tym przedmiocie powinien być Trybunał Konstytucyjny.

Izba dokonując oceny ważności wyborów, uprzednio dokonała oceny trafności ustaleń i ocen formułowanych przez składy „trójkowe”, nie będąc treścią tych postanowień związana.

Wnikliwej analizy procesu weryfikacji wyborów „prezydenckich” na tle omówionego powyżej orzeczenia Sądu Najwyższego o ważności wyborów Prezydenta dokonali pracownicy naukowci UJ – Jarosław Majewski i Bogumił Naleziński.¹⁶

W opracowaniu tym zwraca się w szczególności uwagę na problem zasadniczej wagi dla sądowej weryfikacji i oceny „skutku pozytywnego” wyborów. Zdaniem autorów problemem tym jest interpretacja znaczeń wiodących użytych w ustawie wyborczej, tj. „wynik wyborów”, „wywrzeć wpływ” i „ważność wyboru”.

¹⁶ J. Majewski, B. Naleziński w opracowaniu „Wybór ważny, wątpliwości pozostały”, Prawo co dnia, Nr 22 z dnia 26.01.1996 r.

Jeśli chodzi o ten pierwszy termin, to wspomniani wyżej autorzy zwracają w szczególności uwagę na to, że powodem protestu nie może być każde naruszenie przepisów ustawy wyborczej i każde przestępstwo przeciwko wyborom, ale tylko takie, które mogło mieć wpływ na wynik wyborów. To ograniczenie było rozumiane niejednakowo przez orzekające składy trójkowe Sądu Najwyższego.

W związku z art. 72 ust. 1 ustawy wyborczej przypisywano określeniu „wynik wyborów” dla odmienne znaczenia. Jedno, że wynik wyborów oznacza wybór tej a nie innej osoby na urząd Prezydenta (postanowienia, Sygn. akt III SW 43/95 i III SW 38/95).

Drugie zaś znaczenie, że „wynik wyborów” to taki a nie inny rozkład głosów oddanych na poszczególnych kandydatów oraz głosów nieważnych (postanowienie, Sygn. akt III SW 1091/95).

W konkluzji swoich rozważań na ten temat wspomniani wyżej autorzy wyrażają pogląd, że pojęcie „wynik wyborów” na tle art. 72 ustawy wyborczej należy rozumieć jako wybór tej a nie innej osoby na urząd Prezydenta.

Oдноśnie zaś rozumienia określenia „wywrzeć wpływ”, które także rodziło wątpliwości interpretacyjne składów orzekających, to autorzy są zdania, że w orzeczeniach Sądu Najwyższego o sygn. akt III SW 38/95 i III SW 43/95 nadano w istocie znaczenie temu pojęciu „zmienić wynik wyborów”.

Uważają przy tym, że nie jest to zabieg uprawniony, ponieważ narusza językowe dyrektywy wykładni. W art. 72 ust. 1 *in fine* ustawa wyborcza nie używa słów „zmienić wynik wyborów” ale dużo słabszego określenia „wywrzeć wpływ na wynik wyborów” i tylko do tego sprowadza zasadność protestu. Zdaniem autorów chodzi tu o każdy wpływ na wynik wyborów, wynikający z naruszenia przepisów ordynacji lub przestępstwa przeciwko wyborom.

Interpretacja terminu „ważność wyborów Prezydenta” użytego w art. 76 ust. 1 ustawy wyborczej jest utrudniona z tego względu twierdzą autorzy, że ustawodawca nie określi przesłanek, których zaistnienie przesądzałoby o ważności wyborów. Należy przyjąć, iż uczynił tak celowo, bowiem dla prawidłowej oceny przebiegu procesu wyborczego konieczne jest posłużenie się przez Sąd całym zespołem racjonalnie dobranych kryteriów.

Pierwszą granicą interpretacji terminu „ważność wyboru” wyznacza sytuacja, gdy stwierdza się uchybienie w przebiegu procesu wyborczego mogące zmienić rozkład głosów, drugą zaś granicę określa sytuacja, w której stwierdza się uchybienie zmieniające kolejność kandydatów.

W ocenie autorów, gdzieś pomiędzy tymi dwoma punktami leży granica między ważnością a nieważnością wyboru Prezydenta.

W konkluzji stwierdzają, że Sąd Najwyższy uznał wyborów Prezydenta za ważny, mimo nie dających się usunąć wątpliwości co do tego, czy stwierdzone naruszenia ordynacji mogły odwrócić ostateczną kolejność kandydatów, czy też nie.

Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w omawianej tu kwestii sprowadzało się do stwierdzenia, że postępowanie rejestracyjne kandydatów na Prezydenta RP odbywa się wg procedury określonej w ustawie o wyborze Prezydenta. Nie ma zatem podstaw do zastosowania w tym zakresie przepisów z innych procedur, jeżeli ustawa nie zawiera wyraźnego do nich odesłania. To stanowisko znajduje oparcie w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 1993 r. i z dnia 16 marca 1994 r. oceniającym legalność działania organów państwa (K 14/92 i W 8/93), w którym Trybunał potwierdził ugruntowaną regułę, że każdy organ państwa może działać tylko w takim zakresie, w jakim jest do tego uprawniony przez prawo.

Jednoznaczne rozstrzygnięcie w tej kwestii jest zawarte w wykładni Trybunału z dnia 26 czerwca 1995 r. (W7/95) w sprawie art. 42 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta. Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej należy, zgodnie z tym przepisem, badanie i ustalenie tylko następujących warunków zgłoszenia kandydata: czy kandydat jest obywatelem polskim, czy ma ukończone 35 lat oraz czy korzysta z pełni praw wyborczych.¹⁷

4. Kontrola wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (samorządowych)

Zasady wyborów organów samorządowych reguluje ustawa z dnia 16 sierpnia 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wo-

¹⁷ Por. Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 5 listopada 1995 r. i w dniu 19 listopada 1995 r., Przegląd Wyborczy, Wydanie Specjalne, Krajowe Biuro Wyborcze, 1995 r. s. 10.

jewództw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060), zwana dalej Ordynacją samorządową, przy odpowiednim stosowaniu na podstawie art. 34 ust. 2 tej ustawy przepisów art. 16 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP.

W ustawie tej przewidziano porównywalny z innymi ustawami wyborczymi system jurydycznej kontroli czynności wyborczych uwzględniający specyfikę wyborów samorządowych.

Zasady wnoszenia protestów wyborczych oraz zasady i tryb ich rozpatrywania przez sądy są w zasadzie porównywalne do omówionych powyżej zasad sądowej kontroli czynności wyborczych w wyborach do parlamentu.

Istotne różnice sprowadzają się do tego, iż na orzeczenie sądu okręgowego zainteresowanemu przysługuje zażalenie do właściwego sądu apelacyjnego (art. 61 ust. 3), podczas gdy orzeczenia Sądu Najwyższego nie podlegają zaskarżeniu.

Przepisy rozdziału 10 „Protesty wyborcze. Ważność wyborów” Ordynacji samorządowej przewidują szczególny tryb postępowania w sprawie zmiany po wyborach ustalanych wyników głosowania i wyników wyborów na skutek wniesionego protestu, zastrzegając w art. 61 do właściwości sądu wojewódzkiego (obecnie sądu okręgowego) lub sądu apelacyjnego działającego w drugiej instancji rozpoznawanie protestu i rozstrzygnięcie o ważności wyborów do danej rady lub ważności wyboru radnego.

Na podstawie art. 61 ust. 2 i 3 sąd wojewódzki (okręgowy) lub apelacyjny orzekając o nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego, stwierdza wygaśnięcie mandatów oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 wykonanie orzeczenia sądu zarówno poprzez zarządzenie przeprowadzenia wyborów ponownych jak też zarządzenie ponownego podjęcia wskazanych w orzeczeniu sądu czynności wyborczych należy do kompetencji wojewody.

Art. 58 ust. 1 Ordynacji samorządowej stanowi, że protest może być wniesiony przeciwko ważności wyborów do danej rady lub wyborowi radnego z

powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Protest na zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom służy każdemu wyborcy zamieszkałemu na obszarze działania danej rady, natomiast protest przeciwko wyborowi radnego w okręgu wyborczym może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (art. 58 Ordynacji samorządowej).

Zgodnie z art. 5 i 7 Ordynacji samorządowej, prawo wybieralności do danej rady wymaga równoczesnego spełnienia 3 warunków: posiadania obywatelstwa polskiego, ukończenia najpóźniej w dniu wyborów 18 lat oraz stałego zamieszkiwania na obszarze działania tej rady, do której jest wybieranym. Stosownie do tych przepisów oraz art. 9 Ordynacji samorządowej, prawo wybierania nie jest podporządkowane przepisom prawa administracyjnego w zakresie ewidencji ludności, w tym regulującym kwestię zameldowania. Przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania wyborcy stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

W sytuacji np. gdy miejsca zameldowania i zamieszkiwania wyborcy nie znajdują się na obszarze tej samej rady, o korzystaniu z praw wyborczych do określonej rady rozstrzyga instytucja stałego rejestru wyborców, przewidziana w ustawie z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP.

Z art. 16 ust. 1, 2 i 4 tej Ordynacji, stosowanego w wyborach samorządowych na podstawie art. 34 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wynika jednoznacznie, iż osoby, którym przysługuje prawo wybierania na stałe zamieszkałe na obszarze gminy, mają być wpisane do rejestru wyborców w tej gminie, przy czym wyborcy stałe zamieszkali i zameldowani na pobyt stały wpisywani są do rejestru z urzędu, a wyborców stałe zamieszkałych bez stałego zameldowania wpisuje się na ich wniosek złożony w tej sprawie w urzędzie gminy.

W świetle powyższych przepisów nieumieszczenie kandydata na radnego w rejestrze wyborców do danej rady stanowi przesłankę do uznania, że takiej osobie nie przysługuje bierne prawo wyborcze.

Naruszenie każdego z warunków prawa wybieralności określonych w powołanych wyżej przepisach art. 5 i 7 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, skutkuje – zgodnie z art. 190 ust. 1 pkt 3 – wygaśnięciem mandatu radnego z zachowaniem procedury ustalonej w ust. 2 – 4. Przy tym odpowiednio do art. 191, od uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego zainteresowanemu przysługuje odwołanie do sądu okręgowego, który rozstrzyga w sprawie.

Na szereg wyżej wymienionych czynności organizacyjno-technicznych poprzedzających głosowanie i ustalenie wyniku wyborów, wyborca może wnieść skargę do właściwego sądu rejonowego.

I tak od decyzji wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego sądu rejonowego (art. 16 ust. 7 Ordynacji wyborczej do Sejmu).

Podobnie na decyzję nieuwzględniającą reklamacji dotyczącej wpisu do rejestru wyborców lub skreślenia z tego rejestru służy skarga do właściwego miejscowo sądu rejonowego.

Od postanowień sądu w tych sprawach nie przysługuje odwołanie.

Na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie ze spisu wyborców wnoszący reklamację lub osoba skreślona ze spisu może wnieść w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji skargę do właściwego sądu rejonowego.

Prawo skargi do sądu służy wyborcy także w przypadku nie wydania decyzji przez organ samorządu (art. 37 Ordynacji samorządowej).

Protest wnosi się na piśmie do właściwego sądu wojewódzkiego, obecnie okręgowego, podając zarzuty i dowody na ich poparcie (art. 59 Ordynacji samorządowej).

Sąd rozpoznaje protesty w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 30 dni w składzie 3 sędziów z udziałem zainteresowanego, wojewódzkiego komisarza wyborczego, przewodniczących właściwych komisji wyborczych, stosując odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Sąd pozostawia bez dalszego biegu protesty dotyczące spraw, w których nie przewidziano drogi sądowej lub przewi-

dziano możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub właściwego organu wyborczego przed dniem głosowania (art. 60 Ordynacji samorządowej).

Sąd wojewódzki (okręgowy) po rozpoznaniu protestów rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego.

Na orzeczenia sądu wojewódzkiego (okręgowego), o których mowa wyżej, służy zażalenie do właściwego sądu apelacyjnego.

O zakończeniu postępowania w sprawie protestów i o treści ostatecznych orzeczeń właściwy sąd zawiadamia niezwłocznie zainteresowanych, wojewodę, wojewódzkiego komisarza wyborczego i przewodniczącego właściwej komisji wyborczej.

Przeprowadzone w dniu 11 października 1998 r. wybory do organów samorządu terytorialnego w gminach, powiatach i województwach zostały zarządzone przez Prezesa Rady Ministrów:

- rozporządzeniem z dnia 16 maja 1998 r. – do rad gmin i Rady Miasta Stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 60, poz. 388),
- rozporządzeniem z dnia 11 sierpnia 1998 r. – do rad powiatów i sejmików województw łącznie z ustaleniem wspólnego kalendarza wyborczego dla wszystkich rad (Dz. U. Nr 104, poz. 653).

Zarządzenie wyborów w dwóch etapach wynikało z obowiązującego wówczas stanu prawnego.

Mianowicie zgodnie z art. 9 ust. 1 obowiązującej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 i z 1998 r. Nr 50, poz. 311) wybory należało zarządzić nie później niż na miesiąc przed upływem kadencji rad wybieranych 19 czerwca 1994 r.; termin ten upływał w dniu 19 czerwca 1998 r. W tym czasie nie było jednak jeszcze nowej ordynacji wyborczej, która została uchwalona w dniu 16 lipca 1998 r. Na podstawie art. 212 nowej ustawy utraciła moc prawną ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw weszła w życie z dniem 11 sierpnia 1998 r. i z tym dniem mogła rozpocząć się w praktyce realizacja czynności wyborczych wg tej Ordynacji.

Wybory samorządowe w dniu 11 października 1998 r. oprotestowane zostały w trybie przewidzianym w art. 58 wyżej wymienionej ordynacji w 583 przypadkach.

W przeważającej większości wypadków protesty wnoszono do sądów wojewódzkich z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ordynacji wyborczej dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

W układzie terytorialnym rozkład wniesionych protestów był bardzo zróżnicowany: od 122 w woj. mazowieckim, 50 w woj. dolnośląskim do 12 i 13 w woj. lubuskim i podlaskim.

Największa liczba protestów dotyczyła niezgodnego z prawem działania obwodowych komisji wyborczych.

W dalszej kolejności podnoszono zarzuty dotyczące ustalenia wyników wyborów, a zwłaszcza procedury losowania w przypadku uzyskania przez kandydatów równej liczby głosów, przeciwko wyborowi radnego, poprawności kart do głosowania.

Część protestów pozostawiono bez dalszego biegu z tego względu, że dotyczyły spraw, co do których przewidziana jest w Ordynacji wyborczej możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu przed dniem głosowania.

Wart odnotowania jest fakt, że w zasadzie nie zauważono protestów w sprawie naruszenia przepisów prawa przez terytorialne komisje wyborcze szczebla powiatowego i wojewódzkiego, co przypisuje się przewodniczeniu pracy tych komisji przez sędziów.¹⁸

Spośród 583 protestów 498 dotyczyło wyborów do rad gmin, 37 dotyczyło powiatów, a 21 wyborów do sejmików województw.

W 27 protestach podniesiono zarzuty dotyczące przeprowadzania wyborów do więcej niż jednego szczebla samorządu.

¹⁸ Według informacji PKW z dnia 17.11.1998 r. Nr Wyb. 0100-7-T-74/98.

W wyniku postępowań sądowych za zasadne uznano 43 protesty i postanowiono o przeprowadzeniu ponownych wyborów, bądź o ponownym wykonaniu niektórych czynności wyborczych.

W protestach uznanych za zasadne podnoszono w szczególności następujące zarzuty:

- umieszczenia na karcie do głosowania nieprawidłowych informacji personalnych o kandydacie,
- agitacji w lokalu wyborczym, w której brali udział mąż zaufania lub kandydaci na radnych,
- prowadzenia agitacji wyborczej przez członków komisji wyborczych,
- wydawania kart do głosowania bez sprawdzenia tożsamości wyborców,
- głosowania za osoby nieobecne,
- otwarcia podczas głosowania przepelnionej urny wyborczej i przesypania kart wyborczych do innego pojemnika, a następnie wyniesienia go na zaplecze lokalu wyborczego,
- wypełniania przez członków komisji wyborczych kart do głosowania i wrzucenia do urny,
- nieprawidłowego przebiegu głosowania i ustalania jego wyników przez komisje wyborcze,
- błędnego kwalifikowania głosów,
- nieprawidłowości podczas losowania pomiędzy kandydatami, którzy uzyskali równą liczbę głosów.¹⁹

Ograniczając się do przykładowego omówienia orzeczeń sądów wojewódzkich (okręgowych) w sprawach wniesionych prawidłowo protestów wyborczych można wskazać następujące orzeczenia.

¹⁹ Według danych zawartych w Informacji Krajowego Biura Wyborczego o stanie rozpoznania przez sądy protestów wyborczych w wyborach samorządowych przeprowadzonych w dniu 11 października 1998 r., KBW, sierpień 1998 r.

Zarzut braku prawa wybieralności z naruszeniem przepisów art. 5 i 7 Ordynacji wyborczej, będący przesłanką wygaśnięcia mandatu z mocy art. 190 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej został rozpatrzony przez sąd wojewódzki. Postanowienie z dnia 19 listopada 1998 r. protest został oddalony.

Sąd okręgowy po rozpatrzeniu protestu wniesionego przeciwko ważności wyborów do rady powiatu i sejmiku województwa, postanowieniem z dnia 27 stycznia 1999 r. uwzględnił częściowo protest i orzekł o nieważności wyborów do rady powiatu i sejmiku województwa w dwóch obwodach, stwierdzając popełnienie błędów przy kwalifikowaniu głosów nieważnych przez komisje obwodowe.

Sąd apelacyjny postanowieniem z dnia 17 czerwca 1998 r., po rozpatrzeniu zażalenia wniesionego przez wojewódzkiego komisarza wyborczego, przewodniczącego wojewódzkiej komisji wyborczej i przewodniczącego powiatowej komisji wyborczej, zmienił zaskarżone postanowienie sądu okręgowego.

W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd apelacyjny potwierdził popełnione błędy przy ustalaniu wyników głosowania ale uznał, że orzeczenie sądu I instancji jest skutkiem błędnej interpretacji art. 58 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Zdaniem sądu apelacyjnego „orzeczenie o nieważności wyborów” jest wydawane w sytuacji takiego naruszenia przepisów Ordynacji, które mają wpływ na wynik wyborów. W innych wypadkach sąd wniosek (protest) oddala, ustalając czy i do jakich naruszeń doszło, jak i to, że nie miały one wpływu na wynik wyborów.

Zdaniem sądu przyjmować należy, że ustawodawca działa racjonalnie i mimo, że wyraźnie tego nie wyrzekł w Ordynacji wyborczej to zasadny jest wyżej przedstawiony pogląd.

Przemawia za tym też uregulowanie zawarte w przepisach ustawy o wyborze Prezydenta RP (Dz. U. Nr 67, poz. 398 z 1990 r., Nr 70, poz. 465 z późn. zm. – art. 72 ust. 1) ustawy Ordynacja wyborcza do Senatu RP (Dz. U. z 1991 r. Nr 72, poz. 319 – art. 18 ust. 1), ustawy o referendum gminnym (Dz. U. Nr 84, poz. 386 – art. 38 ust. 1) i art. 126 ust. 2 ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. Nr 45, poz. 205 z 1993 r.).

W poprzednio obowiązującej ustawie Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1995 r. Nr 84, poz. 387) zawarte było uregulowanie również odnoszące się do tego czy uchybienie miało wpływ na wynik głosowania – art. 107 ust. 1.

Według sądu apelacyjnego stwierdzone błędy w ustaleniu wyników głosowania w obu obwodach nie miały wpływu na wynik wyborów.

Oddalając protest, sąd apelacyjny zgodnie z art. 61 ust. 2 i 3 ustawy nie orzekł o podjęciu czynności wyborczych, a w szczególności o sprostowaniu wyników głosowania w zestawieniach i protokołach sporządzonych przez obwodowe i właściwe terytorialne komisje wyborcze. Postanowieniem tym sąd apelacyjny zakończył ostatecznie postępowanie wyborcze.

W innej sprawie sąd wojewódzki postanowieniem z dnia 10.11.1998 r. unieważnił wybory do rady gminy, powiatu i sejmiku województwa przeprowadzone w dniu 11 października 1998 r. i nakazał ponowne przeliczenie głosów w jednym okręgu wyborczym i w jednym obwodzie głosowania.

5. Kontrola procedur i wyników referendów

1) Instytucja referendum zagwarantowana jest członkom wspólnoty samorządowej w art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tą konstytucyjną normą „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Rozwinięcie tej zasady zawarte jest w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Art. 11 ust. 1 i art. 12 tej ustawy stanowi, iż „mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. W sprawie samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz o odwołaniu rady gminy przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum gminnego. Referendum może być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy”

Według art. 13 ust. 1 i 3 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, referendum przeprowadzane jest z inicjatywy obywatelskiej lub partii politycznej, względnie organizacji społecznej działającej na terenie gminy, która uzyskała poparcie 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania (art. 10), w ciągu 60 dni od dnia przekazania wójtowi pisemnego wniosku i kart z podpisami mieszkańców wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu.

Warunkiem ważności referendum jest udział w nim co najmniej 30% uprawnionych do głosowania (art. 13 ust. 2).

Tak więc powołana ustawa o samorządzie gminnym określa przesłanki materialnoprawne, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przeprowadzenia referendum.

Analogicznie, kwestie związane z przeprowadzeniem referendum w regionalnej wspólnocie samorządowej województwa określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) oraz odpowiednio w lokalnej wspólnocie samorządowej ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.).

Zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego określa ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386), a w sprawach nieuregulowanych w ustawie o referendum gminnym przepisy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Przepis art. 42 ust. 1 ustawy o referendum gminnym zawiera upoważnienie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin.

Ustawa ta w szczególności określa przesłanki formalne dopuszczalności referendum, tj. w szczególności tryb postępowania inicjatora referendum i warunki formalne jakim muszą odpowiadać procedury referendalne.

Według ustawy o referendum gminnym wojewódzki komisarz wyborczy postanawia o przeprowadzeniu referendum jeżeli wniosek spełnia wymagania ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o referendum.

Postanowienie wojewódzkiego komisarza wyborczego w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum, wydane na podstawie art. 18 ust. 4 i art. 20 ustawy o referendum gminnym podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Protesty osób uprawnionych do udziału w referendum rozpatrywane są poprzez sądy powszechne. Sąd kontroluje w drodze rozpoznawania protestów zarówno spełnienie przesłanek materialnych jak i formalnych referendum, ze szczególnym uwzględnieniem przebiegu i ustaleń wyniku referendum.

Zgodnie z Konstytucją zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Jednakże dotychczas brak jest unormowań ustawowych ustalających procedurę referendum powiatowych i wojewódzkich.

W związku z powyższym ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386) wymaga zmiany ponieważ ustawa ta reguluje jedynie procedurę referendum gminnego podczas gdy z art. 170 Konstytucji RP wynika prawo członków wszystkich wspólnot samorządowych do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących każdej ze wspólnot, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zmianie wymaga również przepis art. 42 ust. 1 zawierający upoważnienie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin w sprawach nieuregulowanych w ustawie o referendum gminnym.

- 2) Zasady i tryb przeprowadzania referendum, o którym mowa w art. 125 ust. 1 Konstytucji RP, określa ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 484), a w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP.

Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o referendum uchwała Prezydium Sejmu, odmawiająca przyjęcia wniosku pełnomocnika grupy obywateli wnioskującej przeprowadzenie referendum, może być przez pełnomocnika zaskarżona do Sądu Najwyższego.

Jednakże problem polega na tym, że Prezydium Sejmu przestało być konstytucyjnym organem Sejmu.

Uchylony przez Konstytucję w 1997 r. przepis art. 10 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) stanowił, że Marszałek i wicemarszałkowie tworzą Prezydium Sejmu, które zwołuje posiedzenia Sejmu i kieruje jego pracami.

Zgodnie natomiast z obecnie obowiązującą Konstytucją Sejm wprawdzie wybiera ze swego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków (art. 110 ust. 1), jednakże Konstytucja nie przewiduje organu w postaci Prezydium, Przewodnictwo obradom, strzeżenie praw Sejmu i jego reprezentację na zewnątrz Konstytucja po-

wierza Marszałkowi Sejmu (art. 110 ust. 2). Oznacza to, że Prezydium Sejmu, które działać może na podstawie regulaminu Sejmu utraciło rangę konstytucyjnego organu Sejmu upoważnionego do działania na zewnątrz.

Jest zatem sprzeczność między art. 110 ust. 2 Konstytucji a art. 6 ust. 4 i 5 ustawy o referendum odnosząca się do organu Sejmu kompetentnego do podejmowania czynności związanych z przyjmowaniem wniosku o przeprowadzenie referendum.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 maja 1998 r. Sygn. akt III SW 1/98 orzekł, iż uprawnienia Prezydium Sejmu, określone w art. 6 ustawy o referendum, przeszły na Marszałka Sejmu.

Tak więc wniosek o przeprowadzenie referendum, który uzyskał poparcie co najmniej 500.000 obywateli, kierowany być powinien przez pełnomocnika wprost do Marszałka Sejmu i przez Marszałka powinien być rozpatrzony.

Sąd Najwyższy rozpoznaje wniesioną skargę na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia wniosku pełnomocnika o przeprowadzenie referendum w terminie 30 dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów.

Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. Na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum, przeciwko ważności referendum może być wniesiony protest ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów niniejszej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum.

Protest wnosi się do Sądu Najwyższego (art. 36) nie później niż w 7 dniu od daty ogłoszenia wyniku referendum przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw RP.

Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 36 ust. 3 cytowanej ustawy, orzeka o ważności referendum, podejmując w tej sprawie uchwałę nie później niż w 60 dniu po dniu głosowania. W przypadku unieważnienia głosowania w obwodzie uchwała Sądu Najwyższego w tym przedmiocie przekazywana jest niezwłocznie Państwowej Komisji Wyborczej w celu skorygowania wyniku głosowania i wyniku referendum.

W ramach przepisów, o których mowa, sprawowana jest sądowa kontrola poprawności przebiegu i wyników referendum i orzekanie o ważności referendum.

Z dotychczasowych praktycznych doświadczeń stosowania tych przepisów przytoczyć można następujące.

Prezydium Sejmu, powołując się na ustalenia Państwowej Komisji Wyborczej, w dniu 21.04.1998 r. podjęło uchwałę nr 18 w sprawie odmowy przyjęcia wniosku pełnomocnika Obywatelskiego Ruchu „Samorządowa Rzeczypospolita” o zarządzenie referendum w sprawie podziału i ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwałę tę zaskarżył do Sądu Najwyższego pełnomocnik wnioskodawców. Sąd Najwyższy, postanowieniem z dnia 26.05.1998 r. Sygn. akt III SW 1/98 uchylił zaskarżoną uchwałę, zniósł postępowanie w sprawie i przekazał Marszałkowi Sejmu do rozpoznania wniosek dnia 28.03.1998 r. o przeprowadzenie referendum.

W uzasadnieniu uchwały, odnoszą się do przyjętych przez Państwową Komisję Wyborczą kryteriów prawidłowości udzielania poparcia, Sąd Najwyższy stwierdził, że:

- „Wprowadzenie wymogu umieszczenia w tytule wykazu imienia i nazwiska pełnomocnika nie ma upoważnienia w ustawie ...”
- „W odniesieniu do weryfikacji adresu osoby popierającej wniosek należy zauważyć, że wymaganie podania nazwy gminy, poczty lub kodu pocztowego w przypadku niepodania numeru domu obok nazwy wsi, nie znajduje podstaw we wzorze wykazu. W tym zakresie stanowi on co następuje: Adres zamieszkania (miejscowość, nazwa ulicy, numer domu, numer mieszkania).”

Zgodnie z wytycznymi Sądu Najwyższego Państwowa Komisja Wyborcza przeprowadziła na wniosek Marszałka Sejmu ponowne badania prawidłowości podpisów osób popierających wnioski o przeprowadzenie referendum w sprawie podziału i ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, podejmując w tym przedmiocie uchwałę z dnia 15.07.1998 r. na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487).

Na uwagę zasługuje referendum konstytucyjne zarządzane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 25 maja 1997 r. na podstawie art. 9 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336 i z 1994 r. Nr 61, poz. 251).

Referendum to miało obligatoryjny i ratyfikacyjny charakter.

Pod referendum poddana została Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., a pytanie referendalne brzmiało: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.”.

Referendum zostało przygotowane i przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487), przy czym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy Ordynacji wyborczej miały zastosowanie głównie do sporządzania i aktualizacji spisu osób uprawnionych do udziału w referendum, obwodów głosowania, zasad działalności wojewódzkiej i obwodowych komisji do spraw referendum.

Przeciwko ważności referendum konstytucyjnego wniesiono 433 protesty, spośród których Sąd Najwyższy 259 protestów pozostawił bez dalszego biegu, natomiast 7 protestów zostało zwróconych z powodu ich niepodpisania. Merytorycznemu rozpoznaniu poddano zatem 167 protestów. W 103 przypadkach zarzuty uznano za bezzasadne. W pozostałych 64 protestach trzyosobowe składy wyraziły opinię, że podniesione w protestach zarzuty są zasadne. W 30 przypadkach nie miały jednak wpływu na wynik głosowania w obwodach, natomiast 28 naruszeń prawa mogło mieć wpływ na wynik głosowania, a w 6 przypadkach stwierdzono wpływ na wynik głosowania.

Po zapoznaniu się z opiniami składów „trójkowych” Sąd Najwyższy zakwestionował wiarygodność wyników głosowania w 3 obwodach.

Sąd Najwyższy, po rozpatrzeniu 3 wniesionych protestów dotyczących przebiegu głosowania w obwodach, uznał na podstawie opinii składów rozpatrujących zasadność protestów, że naruszenie przepisów w tych obwodach miało wpływ na wynik głosowania i w związku z tym uchwałą z dnia 8 lipca 1997 r. Sygn. akt III SW 434/97 unieważnił głosowanie w referendum konstytucyjnym przepro-

wadzone w dniu 27 maja 1997 r. w obwodach: nr 1 w Lubojnie woj. częstochowskie, nr 1 w Pleśni woj. tarnowskie i nr 3 w Kutnie woj. płockie.

Po skorygowaniu wyników głosowania, stosownie do ustaleń Sądu Najwyższego i podaniu do wiadomości publicznej skorygowanych wyników głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przez Państwową Komisję Wyborczą w obwieszczeniu z dnia 8.07.1997 r. Sygn. akt III SW 435/97, w której stwierdził ważność przeprowadzonego referendum konstytucyjnego.

Orzeczenie w przedmiocie ważności referendum konstytucyjnego, przewidziane w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487), Sąd Najwyższy wydał na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy oraz w myśl art. 36 ust. 2 ustawy – przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.).²⁰

Ze względu na wejście w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, istnieje obecnie konieczność zmiany ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487), m. in. ze względu na to, że ustawa nie przewiduje możliwości przeprowadzenia referendum celem zatwierdzenia ustawy o zmianie konstytucji, o ratyfikacji umowy międzynarodowej, nie przewiduje referendum z inicjatywy grupy obywateli, podczas gdy konstytucja dopuszcza taką możliwość.

6. Inne zadania sądów dotyczące kontroli instytucji demokracji bezpośredniej

1) Sądowa weryfikacja obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

Na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688) grupa obywateli polskich licząca co najmniej 100.000 osób, mających prawo wybierania do Sejmu, może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą przez złożenie podpisów pod wnoszonym projektem ustawy.

²⁰ Por. Przegląd Wyborczy, Wydanie Specjalne, Krajowe Biuro Wyborcze 1997 r., s. 27-51.

Po zebraniu wymaganej liczby podpisów obywateli popierających społeczną inicjatywę ustawodawczą pełnomocnik „komitetu inicjatywy” zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu.

W przypadku, gdy liczba podpisów popierających projekt jest mniejsza niż ustawowo wymagana, wówczas Marszałek Sejmu w tym przedmiocie (o odmowie przyjęcia zawiadomienia) podlega zaskarżeniu do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia pełnomocnikowi.

Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom formalnym określonym w art. 4 ust. 1 ustawy Marszałek postanawia o przyjęciu do kampanii promocyjnej inicjatywy.

W przypadku stwierdzenia, że projekt ustawy lub jego uzasadnienie jest zmienione w stosunku do treści popartych podpisami obywateli i przedstawionych w kampanii promocyjnej, wówczas Marszałek Sejmu odmawia jego przyjęcia. Również na to postanowienie pełnomocnikowi komitetu przysługuje skarga do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy rozpatruje skargi w przedmiocie, o którym mowa wyżej, w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny.

2) Powiadomienia sądów o pozbawieniu praw wyborczych

Do zadań sądów powszechnych związanych z nadzorem jurydycznym nad prawidłowością realizacji praw wyborczych obywateli należy także zawiadamianie urzędów gmin prowadzących rejestry wyborców o orzeczeniach skutkujących pozbawieniem praw wyborczych w trybie przewidzianym w § 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 1993 r. w sprawie trybu przekazywania zawiadomień o osobach pozbawionych praw wyborczych (M. P. Nr 37, poz. 386).

Dotyczy to zarówno zawiadomień sądów informujących o uprawomocnieniu się wyroku skazującego osobę na karę pozbawienia praw publicznych, prawomocnym postanowieniu sądu o ubezwłasnowolnieniu i prawomocnym wyroku Trybunału Stanu o pozbawieniu osoby praw wyborczych.

3) Kontrola czynności wyborczych przez sędziów

Kontrolę jurydyczną funkcjonowania instytucji prawa wyborczego i czynności wyborczych oraz wyników wyborów i referendum omówionych powyżej zapewnia także bezpośredni udział sędziów w organach wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza składa się wyłącznie z 9 sędziów najwyższych organów sądowych i Trybunału Konstytucyjnego.

Na stałe funkcje komisarzy wyborczych powoływani są przez PKW wskazani przez Ministra Sprawiedliwości doświadczeni sędziowie, w większości spośród sędziów sądów okręgowych. Okręgowym komisjom wyborczym przewodniczą z urzędu sędziowie.

Wszystko to sprawia, że procedury wyborcze jak też dotychczasowy przebieg wyborów odpowiadają standardom demokratycznego państwa prawnego, a wyniki wyborów z reguły uznawane są przez opinię publiczną za rzetelne.

4) Uwagi końcowe

Przedstawione powyżej różne poglądy, dotyczące interpretacji i stosowania przepisów ustaw wyborczych dotyczących jurydycznej kontroli czynności wyborczych i wyników wyborów i referendum, dają asumpt do dalszych interpretacji na gruncie teorii prawa konstytucyjnego i wykładni sądowej podstawowych instytucji prawa wyborczego.

Prawo wyborcze ulega ciągłym przekształceniom w kierunku doskonalenia procedur wyborczych i ich dostosowywania do standardów europejskich i wymogów Konstytucji RP.

Jednakże nie chodzi tu o przekształcenia sprawdzonych w praktyce i społecznie akceptowanych procedur, a o unifikację tego prawa w formie kodeksu wyborczego, któryby jednolicie kształtował zasady prawa wyborczego, a w szczególności procedury wyborcze w wyborach do wszystkich organów przedstawicielskich, w wyborach prezydenckich i referendach.

Podnoszone w literaturze prawniczej sygnały, że nie wszystkie czynności wyborcze poddane są kontroli sądowej, nie wydają się uzasadnione jeśli zważyć, że państwowe organy wyborcze mają w szczególności za zadanie sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Stąd też selektywnie

wybrane czynności, mające szczególnie ważne znaczenie dla prawidłowego przebiegu wyborów i ustalania wyniku wyborów, powinny być przedmiotem zażądań do sądów protestów, nie zaś wszystkie możliwe uchybienia, które rozpatrywane są przez organa wyborcze w trybie pilnym, a czasem natychmiastowym ze względu na upływ terminów przewidzianych kalendarzem wyborczym.

Po wyborach Prezydenta w 1995 r. PKW przedstawiła Marszałkowi Sejmu RP uwagi i wnioski *de lege ferenda* do ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające z dotychczasowej praktyki stosowania przepisów wyżej wymienionej ustawy, a w szczególności z zasygnalizowanych wyżej wątpliwości powstałych na tle wniesionych protestów wyborczych.²¹

Również wejście w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) spowodowało konieczność dostosowania do przepisów konstytucyjnych ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP. Rozbieżności między przepisami Konstytucji i ustawy o wyborze Prezydenta RP zostały zasygnalizowane Marszałkowi Sejmu RP, Marszałkowi Senatu, Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów.²²

Z ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przewidującej między innymi utworzenie stałych obwodów głosowania, wynikają również przesłanki uzasadniające wprowadzenie zmian w ustawie o wyborze Prezydenta RP.

Ustawa o wyborze Prezydenta RP jest jednym z pierwszych aktów prawa wyborczego uchwalonym po zmianach ustrojowych w Polsce na początku lat 90. Jest również jednym z niewielu aktów prawa wyborczego, który po dokonaniu niewielkich zmian obowiązuje do chwili obecnej.

Opracowanie Kodeksu wyborczego to zapewne dalsza perspektywa.

Natomiast przygotowanie poprawnej ordynacji wyborczej dla zbliżających się wyborów prezydenckich jest sprawą pilną i ważną. Z tego względu

²¹ Pismo PKW z dnia 9 stycznia 1996 r. nr Wyb. 0108-Pr/5/97.

²² W piśmie PKW z dnia 26 stycznia 1999 r. nr Wyb. 0108-1/99.

problematyce tej poświęcono w niniejszym opracowaniu szczególnie dużo uwagi.

**) dr Zbigniew Szonert – członek Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego

Obserwowany we współczesnym świecie, zarówno w nowych demokracjach jak i w tych starych oraz bardziej stabilnych, trend do tworzenia niezależnych i stałych organów wyborczych powoduje, iż coraz częściej stawiana jest również kwestia administrowania wyborami.¹ Podkreśla się, w związku z tym, iż czynnikiem wzmacniającym zaufanie do bezstronnych i neutralnych politycznie organów wyborczych powinna być możliwość kreowania przez nie instytucjonalnych i efektywnych (sprawnych) służb wyborczych zorganizowanych w trwałej i wydzielonej administracji wyborczej.²

Podnoszone są przy tym argumenty, że model organizacyjny, w którym administracja wyborcza jest tworzona *ad hoc* i z reguły spośród personelu władzy wykonawczej, zainteresowanej przecież politycznie wynikami wyborów nie sprzyja zaistnieniu zaufania do niej zarówno ze strony podmiotów uczestniczących w walce wyborczej, jak i wyborców. Problem zaufania do organów wyborczych i administracji przeprowadzającej wybory, a powoływanych przez władzę wykonawczą występuje, co trzeba podkreślić, również w krajach, w których istnieje zawodowa i neutralnie polityczna służba cywilna.³

Za modelem stałej i zawodowej administracji wyborczej przemawiają też, jak się wskazuje, względy wyższej sprawności wykonawczej i ekonomicznej, które przy rozwoju instytucji demokracji polegających na powszechnym głosowaniu i wzrastającej, w związku z tym, częstotliwości wyborów, zwłaszcza wyborów samorządu lokalnego i referendum nabierają coraz większego znaczenia.⁴

Przedstawione wyżej, w dużym uproszczeniu, światowe trendy w zakresie administrowania wyborami i związanym z tym procesem kształtowania charak-

¹ Przez „administrowanie wyborami” rozumie się na ogół zespół czynności i środków o charakterze technicznym i organizacyjnym, niezbędnych dla przeprowadzenia wyborów.

² Konsekwentnie, „administracją wyborczą” będziemy określali stały i zawodowy personel zatrudniony w służbach wyborczych, podporządkowanych organom wyborczym i wykonującym na ich rzecz przypisane zadania wyborcze.

³ Interesujące studium, będące wynikiem ogólnoswiatowych badań prowadzonych pod patronatem ONZ w dziedzinie instytucji demokratycznych i administracji, a poświęcone organom przeprowadzającym wybory i procesom wyborczym zostało opracowane przez R. López – Pintora i przedstawione na konferencji międzynarodowej w Meksyku w maju 1999 r. (R. López – Pintor: Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, wyd. DRAFT, 1999; tłumaczenie robocze - Krajowe Biuro Wyborcze).

⁴ Ibidem, s. 21 i n.

teru i pozycji administracji wyborczej są bardzo widoczne w polskim ustawodawstwie wyborczym ostatniej dekady.

Za początek budowy systemu niezależnych organów wyborczych i związanej z nimi administracji wyborczej należy uznać, z pewnym jednak zastrzeżeniem, odrzucenie w toku prac parlamentarnych w 1990 r. nad projektem ordynacji wyborczej do rad gmin koncepcji składu komisji wyborczych, opartego na politycznej formule. Przypomnieć tu wypada, iż przygotowany przez Senat w styczniu 1990 r. projekt ordynacji wyborczej do rad gmin⁵ przewidywał, że w składach komisji wyborczych (Państwowej Komisji Wyborczej, wojewódzkich, okręgowych i obwodowych komisji wyborczych) będą reprezentanci partii politycznych, zrzeszeń, stowarzyszeń, organizacji związkowych, a także Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność”. W efekcie prac nad senackim projektem, Sejm w uchwalonej w dniu 8 marca 1990 r. ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin⁶ postanowił, iż dla przeprowadzenia wyborów do rad gmin zostanie powołany na szczeblu centralnym organ jednoosobowy – Generalny Komisarz Wyborczy, który zadania na obszarze województwa wykonuje przy pomocy swego pełnomocnika – wojewódzkiego komisarza wyborczego (art. 23 i 25 ustawy). Ustawodawca nie określił jednak, jakim kryteriom powinna odpowiadać osoba powoływana na funkcję Generalnego Komisarza Wyborczego i wojewódzkiego komisarza wyborczego, pozostawiając to do uznania organowi powołującemu⁷ (art. 26 i 30 ustawy).

W kwestii zaplecza administracyjno – technicznego dla wykonywania zadań wyborczych przez Generalnego Komisarza Wyborczego i wojewódzkich komisarzy wyborczych ustawodawca postanowił ogólnie, iż będą nim urzędy administracji rządowej: Urząd Rady Ministrów – dla Generalnego Komisarza Wyborczego i urzędy wojewodów – dla wojewódzkich komisarzy wyborczych. Regulacje bardziej szczegółowe problematyki obsługi administracyjno – biurowej, w tym strukturalnej organizacji aparatu urzędniczego wymienionych organów, znalazły się w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów, określającym tryb działania Generalnego Komisarza Wyborczego i wojewódzkich komisarzy wyborczych.⁸ Zgodnie z tym

⁵ Druk nr 115.

⁶ Dz. U. Nr 16, poz. 96.

⁷ Generalnego Komisarza Wyborczego powoływał Prezes Rady Ministrów, jako organ zarządzający wybory (został nim senator Jerzy Stępień). Wojewódzkich komisarzy wyborczych powoływał Generalny Komisarz Wyborczy (w praktyce, co trzeba podkreślić, na tę funkcję zostali powołani sędziowie).

⁸ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 1990 r. (M. P. Nr 12, poz. 91).

aktem Generalny Komisarz Wyborczy, w porozumieniu z Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów, utworzył w ramach struktury organizacyjnej URM – Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego. Natomiast obsługę organizacyjno – techniczną zadań i czynności wojewódzkich komisarzy wyborczych zapewniały tworzone przez komisarzy, w porozumieniu z wojewodami, wojewódzkie biura wyborcze, działające w ramach urzędów wojewódzkich.

Po raz pierwszy zatem w przepisach wyborczych występują jednostki organizacyjne, powołane wyłącznie dla wykonywania zadań wyborczych. Wprawdzie trudno tu już mówić o zawodowej administracji wyborczej, zwłaszcza w kontekście czasowego funkcjonowania tych jednostek z uwagi na ustawowe wygasanie pełnomocnictw Generalnego Komisarza Wyborczego i wojewódzkich komisarzy wyborczych, to jednak ich podporządkowanie wyłącznie organom wyborczym w zakresie wykonywania zadań związanych z wyborami do rad gmin i bezpośredni wpływ tych organów na dobór pracowników uprawnia do stwierdzenia, iż był to początek kształtowania profesjonalnych służb wyborczych.

Taki kierunek, niemal równoległe, przyjęto też w ustawie regulującej zasady i tryb przeprowadzania w powszechnym głosowaniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.⁹ Przeprowadzenie wyborów, w tym tak istotne czynności wyborcze jak rejestracja kandydatów i ustalenie wyników głosowania i wyniku wyborów, zostało powierzone Państwowej Komisji Wyborczej, w składzie złożonym z sędziów: po 5 sędziów z Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego; również w przypadku wojewódzkich komisji wyborczych przyjęto zasadę, że będą się one składać wyłącznie z sędziów.¹⁰

Było to istotne novum wobec praktyki uprzedniej kształtowania składu komisji, zwłaszcza najwyższego szczebla, na zasadzie reprezentacji politycznej. Ustawowa zasada doboru składu komisji według formuły bezstronności i apolityczności popartej prawniczą wiedzą znalazła trwałe miejsce w polskim prawie wyborczym.

W toku prac ustawodawczych nie podjęto natomiast szerzej wątku aparatu obsługującego komisje wyborcze. Można nawet zauważyć, iż kwestia ta została w przepisach ustawy zupełnie zmarginalizowana. Zgodnie bowiem z art. 20 ustawy,

⁹ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398).

¹⁰ Zob. art. 14 i 15 ustawy o wyborze Prezydenta RP.

obsługę Państwowej Komisji Wyborczej zapewniał jej sekretariat, zaś obsługę wojewódzkich komisji wyborczych – wojewoda. Tak lakoniczne przepisy, zwłaszcza w odniesieniu do Państwowej Komisji Wyborczej, można chyba jedynie tłumaczyć delikatnością sytuacyjną i złożonością polityczną tego okresu. Nie wnikając szerzej w tę problematykę, która doczekała się wielu opracowań socjologicznych i politycznych, wystąpiły tu dwa, istotne moim zdaniem, czynniki, które miały wpływ na realizację tych przepisów ustawy w praktyce:

po pierwsze – w Kancelarii urzędującego Prezydenta RP istniała komórka organizacyjna pod nazwą „Sekretariat Państwowej Komisji Wyborczej”,

po drugie – koszty związane z wyborami Prezydenta RP miały być pokryte z budżetu państwa, w którym jednak na rok 1990 środków na wybory nie przewidziano.

Jeżeli przyjąć, iż nie było możliwe, aby urząd Prezydenta W. Jaruzelskiego organizował wybory nowego Prezydenta RP, w tym i zapewnił obsługę Państwowej Komisji Wyborczej poprzez funkcjonujący w jego strukturze „Sekretariat PKW” powołany przecież w innym okresie i dla innych celów,¹¹ to jedynym wyjściem było utworzenie przez inny organ innego „Sekretariatu”. Tak też się stało; Sekretariat Państwowej Komisji Wyborczej, w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta, został powołany przez Szefa Kancelarii Sejmu, w związku z kompetencją Marszałka Sejmu do zarządzania wyborów i powołania Państwowej Komisji Wyborczej.¹²

Do prac w Sekretariacie PKW zostali oddelegowani pracownicy Kancelarii Sejmu, i ona też przyjęła na siebie sprawy organizacyjno – lokalowe sekretariatu oraz ciężar zgromadzenia środków finansowych niezbędnych do przeprowadzenia wyborów. Ponadto, Sekretariat został zobowiązany do „ściślej współpracy z wyznaczonymi pracownikami Kancelarii Prezydenta i Urzędu Rady Ministrów, a także zainteresowanych ministerstw”. Takie rozwiązanie było oczywiście rozwiązaniem doraźnym i tymczasowym, wyłącznie dla celów przeprowadzenia wyborów

¹¹ Formalnie istniała bowiem Państwowa Komisja Wyborcza powołana na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989 – 1993 (Dz. U. Nr 19, poz. 102). Uległa ona rozwiązaniu dopiero w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252), na mocy art. 141 ust. 1 tej ustawy, tj. 3 lipca 1991 r.

¹² Zarządzenie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 2 października 1990 r. w sprawie powołania Sekretariatu Państwowej Komisji Wyborczej (niepublikowane – w dokumentach Krajowego Biura Wyborczego).

Prezydenta w 1990 r. i na czas wykonania przez Państwową Komisję Wyborczą jej ustawowych zadań.

Przełomowym dla budowy systemu organów wyborczych i administracji wyborczej był rok 1991, w którym uchwalone zostały dwie nowe ustawy wyborcze: ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹³ i ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.¹⁴

Uchwalenie obu ordynacji wyborczych poprzedziły, zwłaszcza w odniesieniu do ordynacji sejmowej, wielomiesięczne prace legislacyjne i widoczne spory pomiędzy Sejmem a Prezydentem.¹⁵ W toku tych prac bez zastrzeżeń przyjęta została zasada tworzenia Państwowej Komisji Wyborczej i okręgowych komisji wyborczych wyłącznie z sędziów.¹⁶ Nowym elementem było nadanie Państwowej Komisji Wyborczej statusu stałego organu właściwego w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzenia wyborów.¹⁷

Na mocy ustawy utworzono też Krajowe Biuro Wyborcze, jako stałą instytucję wyborczą, którego zadaniem było zapewnienie wykonania zadań i obsługa Państwowej Komisji Wyborczej.¹⁸ Jeżeli jednak samo utworzenie Krajowego Biura Wyborczego, jako organu pomocniczego Państwowej Komisji Wyborczej uznano za celowe i niezbędne, to jego usytuowanie budziło już spory i było jednym z elementów poprawek Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy wyborczej, a także weta Prezydenta.¹⁹

Ostatecznie, Krajowe Biuro Wyborcze zostało usytuowane przy Marszałku Sejmu w tym znaczeniu, iż to Marszałek Sejmu nadawał statut Krajowemu Biuru Wyborczemu, a ponadto środki finansowe na bieżącą działalność Państwowej

¹³ Dz. U. Nr 59, poz. 252.

¹⁴ Dz. U. Nr 58, poz. 246.

¹⁵ Wyczerpująco o tym pisze R. Chruściak w: System wyborczy i wybory w Polsce 1989 – 1998. Parlamentarne spory i dyskusje, Warszawa 1999, s. 57 i n. Zob. też A. Szmyt „Wprowadzenie do prawa wyborczego” w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ordynacja wyborcza do Sejmu. Ordynacja wyborcza do Senatu, Gdańsk 1991, s. 7 i n.

¹⁶ Skład i sposób powoływania Państwowej Komisji Wyborczej określał art. 53 Ordynacji wyborczej do Sejmu, a okręgowych komisji wyborczych – art. 57.

¹⁷ Art. 48.

¹⁸ Art. 55.

¹⁹ Spór dotyczył tego, czy Krajowe Biuro Wyborcze ma działać przy urzędzie Prezydenta RP, czy też przy Marszałku Sejmu. Zob. A. Szmyt, s. 10 i 11.

Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego planowane były i realizowane z budżetu państwa, w części dotyczącej Kancelarii Sejmu.

Trzeba jednak podkreślić, iż mimo tych formalnych zależności od Marszałka Sejmu, organem mającym bezpośredni i realny wpływ na obsadę personalną Kierownika Krajowego Biura Wyborczego i funkcjonowanie Biura miała Państwowa Komisja Wyborcza. Kierownika Biura, pełniącego z mocy ustawy funkcję Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu wyłącznie na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej,²⁰ ona też wnioskuje o nadanie statutu Biuru.

Zgodnie z ustalonymi statutowo ramowymi zasadami organizacji i działalności Krajowego Biura Wyborczego, w jego skład wchodziły następujące jednostki:²¹

- 1) Zespół Organizacji Wyborów i Badań Systemowych; do jego właściwości należały sprawy prawnej i merytorycznej obsługi Państwowej Komisji Wyborczej, opracowywanie i opiniowanie w zleconym zakresie aktów prawnych dotyczących prawa wyborczego, sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i organizacją wyborów, w tym również nad działalnością wojewódzkich biur wyborczych,
- 2) Zespół Informatyki Wyborczej, którego zadaniem było projektowanie i rozwijanie zastosowania elektronicznych technik obliczeniowych w czynnościach wyborczych,
- 3) Wydział Prezydialny, prowadzący sprawy planowania finansowego i wydatków wyborczych oraz działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Biura, a także obsługa administracyjno – biurowa i techniczna Komisji i Biura, w tym sprawy osobowe i kancelaryjno – archiwalne.

Szczegółowy zakres działania jednostek statutowych, ich wewnętrzną strukturę oraz tryb pracy Biura określił natomiast regulamin organizacyjny nadany, w drodze zarządzenia, przez Kierownika Krajowego Biura Wyborczego.²²

²⁰ Nie była to jeszcze, jak w późniejszych regulacjach, zasada ustawowa. Zob. § 3 ust. 1 statutu Krajowego Biura Wyborczego, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawie statutu Krajowego Biura Wyborczego (niepublikowane – w dokumentach KBW).

²¹ Zob. zarządzenie Marszałka Sejmu w sprawie statutu Krajowego Biura Wyborczego, powołane w przypisie 20.

²² Zarządzenie nr 1/91 z dnia 15 lipca 1991 r. (niepublikowane – w dokumentach KBW).

Ważnym czynnikiem podkreślającym status urzędnika administracji wyborczej, ale i ich odrębność jako grupy zawodowej, było przyjęcie rozwiązania, że do osób zatrudnionych w Krajowym Biurze Wyborczym oraz w wojewódzkich biurach wyborczych mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych dotyczące praw i obowiązków, nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, wynagrodzenia i innych świadczeń przysługujących na podstawie stosunku pracy.²³ Z tym momentem możemy już mówić o zaczątku korpusu urzędników wyborczych, albowiem zdecydowana większość pracowników Krajowego Biura Wyborczego i wojewódzkich biur wyborczych spełniała kryteria wymagane do mianowania.

Przyjęte rozwiązania dawały też Państwowej Komisji Wyborczej i jej Biuru niezależność finansową, bowiem środkami budżetowymi przeznaczonymi na finansowanie zadań Komisji i Biura dysponował samodzielnie Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, który odrębnie też rozliczał się z nich w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przedkładanego Sejmowi przez Rząd.

Po raz pierwszy w sposób jednoznaczny określono dysponenta środków finansowych, przeznaczonych z budżetu państwa na organizację i przeprowadzenia wyborów. To właśnie Państwowa Komisja Wyborcza, działając przy pomocy Krajowego Biura Wyborczego, a nie organy rządowe, stała się organem planującym i realizującym wszystkie wydatki budżetowe na cele wyborcze.²⁴

Daleko idące konsekwencje dla stworzenia systemu administracji wyborczej miały przepisy Ordynacji z 1991 r. dotyczące organizacji i obsługi terytorialnych (okręgowych i wojewódzkich) komisji wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu. Zgodnie z art. 58 ustawy wykonanie zadań i obsługę tych komisji miały zapewnić stałe wojewódzkie biura wyborcze usytuowane przy urzędzie wojewódzkim, właściwym dla siedziby komisji. Przy czym biura wyborcze, o których mowa, zostały powiązane z Krajowym Biurem Wyborczym, działającym na szczeblu centralnym. Nie były to jeszcze „czyste” powiązania strukturalno – funkcjonalne, bowiem kierownika wojewódzkiego biura wyborczego powoływał i odwoływał wojewoda w porozumieniu z Kierownikiem Krajowego Biura Wyborczego; zasady organizacji i działalności wojewódzkiego biura też określał wojewoda, chociaż na

²³ Art. 138 ustawy wyborczej z 1991 r. Zob. też zarządzenie nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 20 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad zatrudniania i wynagradzania pracowników Krajowego Biura Wyborczego (niepublikowane – w dokumentach KBW).

²⁴ Zob. art. 137 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.

wniosek Kierownika Krajowego Biura Wyborczego. Taka podwójna zależność rozdziła jednak w praktyce, mimo podjętych różnych działań,²⁵ szereg sporów i problemów merytorycznych oraz personalnych.

Podstawą do rozwinięcia formuły zespolonej administracji wyborczej (właściwej dla wszystkich rodzajów głosowań powszechnych) stał się przepis Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.²⁶ zgodnie z którym, stałe wojewódzkie biura wyborcze utworzone na podstawie tej ustawy przejęły zadania wyborcze wynikające z ustawy z 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin.²⁷

Tym samym, na szczeblu wojewódzkim nastąpiła integracja administracji wyborczej, w jedną stałą i wydzieloną strukturę organizacyjną. Na szczeblu centralnym działały natomiast nadal dwa różne aparaty urzędnicze, o różnym umocowaniu prawnym i kompetencyjnym:

- 1) Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego, powiązane ze strukturą centralnej administracji rządowej,
- 2) Krajowe Biuro Wyborcze, jako stały urząd wyborczy oddzielony organizacyjnie od struktur organów władzy państwowej i administracji rządowej.

Ten stan rzeczy wynikał z występującego w najwyższych organach wyborczych dualizmu: funkcjonowania urzędu Generalnego Komisarza Wyborczego w zakresie wyborów do rad gmin i stałej, niezależnej Państwowej Komisji Wyborczej właściwej dla wyborów parlamentarnych.

Bardzo znaczące dla charakteru i pozycji administracji wyborczej było uchwalenie w 1993 r. nowej Ordynacji wyborczej do Sejmu.²⁸ Przede wszystkim, w nowej ustawie wyborczej nie tylko podtrzymano regulacje z 1991 r. dotyczące biur wyborczych, ale też zostały one uzupełnione lub nawet rozszerzone o rozwiązania, które w prawodawstwie wyborczym lat 1991 – 1992 były unormowane aktami po-

²⁵ W celu ujednoczenia zasad działalności wojewódzkich biur wyborczych i ich prawnego umocowania jako jednostek organizacyjnych usytuowanych „przy urzędach wojewódzkich”, a więc poza statutem urzędu, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego opracował i przesłał wojewodom ramowe „Zasady organizacji i działalności Wojewódzkiego Biura Wyborczego” (pismo z dnia 1 sierpnia 1991 r. Wyb. 0106-B-1/1/91 – w dokumentach Krajowego Biura Wyborczego).

²⁶ Art. 141.

²⁷ Zasady wykonywania zadań przez stałe wojewódzkie biura wyborcze w zakresie spraw wyborów do rad gmin określał Generalny Komisarz Wyborczy w porozumieniu z Kierownikiem Krajowego Biura Wyborczego. Zob. Zarządzenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 8 października 1991 r. (M. P. Nr 33, poz. 246)

²⁸ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205).

dustawowymi. Zostały one umiejscowione w podrozdziale „Biura wyborcze” rozdziału 6 – Komisje wyborcze (art. 71 – 75 Ordynacji).²⁹

Przyjęcie tych przepisów przez Sejm, a następnie przez Senat poprzedzone były burzliwą dyskusją i sporami, w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej, nad celowością istnienia stałych wojewódzkich biur wyborczych.³⁰ Pozytywnie kwestię tę rozstrzygnięto dopiero w głosowaniu, w którym wniosek o ujęcie w ustawie przepisów o wojewódzkich biurach wyborczych uzyskał większość (4:2:3).³¹ Był to, jak sądzę, moment decydujący dla realizowanej etapami, od początku nowego ładu wyborczego, koncepcji profesjonalnej i wyodrębnionej administracji wyborczej. Wynik głosowania w Komisji Nadzwyczajnej, aczkolwiek o przyjęciu wniosku zdecydował zaledwie jeden głos, a dalej debata plenarna w Sejmie i w Senacie, gdzie kwestia ta nie była już podnoszona może świadczyć, że odrzucono argumentację, iż zadania wyborcze o charakterze wojewódzkim powinny należeć do kompetencji terenowych organów administracji rządowej. Taki tok rozumowania wynikał, jak się wydaje, bardziej jednak z niedostatecznej znajomości zadań i ich rozmiarów, które wykonywały biura wyborcze w okresie między wyborami parlamentarnymi, aniżeli z przeświadczenia o zbędności, co do zasady, funkcjonowania administracji wyborczej na szczeblu wojewódzkim.

Z istotnych i nowych przepisów Ordynacji wyborczej z 1993 r. wymienić należy:

- określenie zadań, jakie ciążyą na Krajowym Biurze Wyborczym i wojewódzkich biurach wyborczych (art. 71, 72 ust. 1 i 74 ust. 1),
- określenie pozycji Kierownika Krajowego Biura Wyborczego i trybu obsadzania tego stanowiska (art. 73); rangę ustawową uzyskała dotychczasowa regulacja statutowa, iż Kierownika Biura powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej,
- wyodrębnienie w budżecie państwa części dotyczącej budżetu Krajowego Biura Wyborczego (art. 73 ust. 3); oznaczało to, że projekt budżetu Biura był włącza-

²⁹ Krytyczne uwagi na ten temat – zob. Z. Jarosz: Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP, Państwo i Prawo nr 7/1993 s. 8.

³⁰ Propozycje dotyczące komisji wyborczych i biur wyborczych, a także innych przepisów zostały przygotowane w Krajowym Biurze Wyborczym. Szerzej na temat udziału Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w pracach nad projektem Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. – zob. R. Chruściak, op. c. s. 90 – 102.

³¹ R. Chruściak, op. c. s. 97.

ny do projektu budżetu państwa bez ingerencji w jego wysokość i strukturę wydatków organów rządowych (Rady Ministrów) przedkładających Sejmowi projekt ustawy budżetowej,

- uprawnienie Kierownika Krajowego Biura Wyborczego do określania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji, zasad organizacji i działalności wojewódzkich biur wyborczych (art. 74 ust. 2),
- uregulowanie, w sposób ogólny, kwestii związków strukturalnych, funkcjonalnych i personalnych wojewódzkich biur wyborczych i urzędu wojewody (art. 74 ust. 3 i art. 75).³²

Dwie ostatnie z wymienionych wyżej spraw wzmacniały w sposób wyraźny powiązania wojewódzkich biur wyborczych z Krajowym Biurem Wyborczym, jako jednostką działającą na szczeblu centralnym.

Ordynacja wyborcza z 1993 r. wprowadziła także zmiany w Ordynacji wyborczej do rad gmin i w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.³³ Zmiany w obu tych ustawach, mające na celu dostosowanie ich przepisów do nowych rozwiązań Ordynacji sejmowej, były w swych skutkach merytorycznie i systemowo bardzo zasadnicze. Przede wszystkim sytuowały one Państwową Komisję Wyborczą na pozycji jedyne i stałego naczelnego organu wyborczego, właściwego dla wyborów parlamentarnych, wyborów Prezydenta RP i wyborów do rad gmin. W konsekwencji oznaczało to zniesienie urzędu Generalnego Komisarza Wyborczego, jako organu odpowiedzialnego za organizację i przeprowadzenie wyborów do organów samorządu terytorialnego i przejęcie wszystkich jego kompetencji przez Państwową Komisję Wyborczą.³⁴

Naturalną kolejną rzeczą, w związku z powyższym, było powierzenie odpowiednio Krajowemu Biuru Wyborczemu i wojewódzkim biurom wyborczym wykonywania zadań przy organizacji i przeprowadzaniu wszystkich wyborów powszechnych. Stosowne zmiany wprowadzone zostały do aktów prawnych regulują-

³² Zgodnie z art. 74 ust. 3 Ordynacji wyborczej z 1993 r. kwestie m. in. współdziałania wojewódzkich biur wyborczych z urzędem wojewódzkim określić miał statut biura, wprawdzie nadawany przez wojewodę, ale treść statutu wymagała osiągnięcia porozumienia z Kierownikiem Krajowego Biura Wyborczego.

³³ Art. 164 i 165 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. Krytyczne uwagi, co do trybu dokonania tych zmian – zob. Z. Jarosz, op. c. s. 8.

³⁴ Urząd Generalnego Komisarza Wyborczego uległ zniesieniu, zgodnie z art. 168 ust. 1 Ordynacji z 1993 r., w dniu 27 listopada 1993 r., tj. w dniu, w którym wygasła pełnomocnictwa Generalnego Komisarza Wyborczego powołanego w 1990 r.

cych strukturę wewnętrzną, zakres działania i sposób wykonywania zadań przez aparat wyborczy.³⁵

Ukształtowane przepisami Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. pozycja, struktura i działalność zewnętrzna Krajowego Biura Wyborczego oraz wojewódzkich biur wyborczych nie uległa zmianie do września 1995 r.³⁶ W tym dwuletnim okresie administracja wyborcza przygotowała i przeprowadziła, pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej i właściwych terytorialnych organów wyborczych, wybory do Sejmu i Senatu (19 września 1993 r.) i wybory do rad gmin (19 czerwca 1994 r.), organizowała zarządzane na 5 listopada 1995 r. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; przypisano jej też nowe zadania w zakresie organizacji i przeprowadzania referendum o charakterze ogólnokrajowym.³⁷

W dniu 22 września 1995 r. Sejm dokonał nowelizacji Ordynacji wyborczej do Sejmu,³⁸ która, jak podkreślano, ma głównie „wzmocnić samodzielność i odrębność organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów, a także ujednoczyć i uporządkować przepisy dotyczące finansowania wyborów z budżetu państwa”.³⁹ Mówiąc prościej, proponowane zmiany dotyczyły przede wszystkim Krajowego Biura Wyborczego.

Uchwalenie ustawy nowelizującej Ordynację wyborczą do Sejmu, dokonane niemal jednomyślnie,⁴⁰ należy uznać za wyraz aprobaty dla działalności organów wyborczych złożonych z sędziów i służb wyborczych zorganizowanych w Krajowe Biuro Wyborcze i wojewódzkie biura wyborcze oraz przekonanie o celowości ustanowienia profesjonalnej i wyodrębnionej administracji wyborczej.

Wprowadzone zmiany włączały bowiem, strukturalnie i personalnie, wojewódzkie biura wyborcze jako delegatury wojewódzkie w skład Krajowego Biura Wyborczego; zgodnie z art. 71 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu,⁴¹ jednostkami

³⁵ Zob. w szczególności: zarządzenie Marszałka Sejmu z dnia 25 stycznia 1994 r. w sprawie statutu Krajowego Biura Wyborczego i zarządzenie Kierownika Krajowego Biura Wyborczego z dnia 28 lutego 1994 r. w sprawie zasad organizacji i działalności wojewódzkich biur wyborczych, wydane w porozumieniu z Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów (niepublikowane – w dokumentach KBW).

³⁶ Wprawdzie w okresie tym podejmowane były nieskuteczne inicjatywy ustawodawcze z zakresu prawa wyborczego, jednakże nie obejmowały one propozycji zmian wobec Krajowego Biura Wyborczego i wojewódzkich biur wyborczych.

³⁷ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487).

³⁸ Ustawa z dnia 22 września 1995 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 132, poz. 640).

³⁹ R. Chruściak, op. c. s. 191 i 192.

⁴⁰ Na 336 głosujących: 328 głosów oddano „za”, 2 „przeciw”, przy 6 wstrzymujących się; ibidem s. 191.

⁴¹ W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej (zob. przypis 38).

organizacyjnymi Krajowego Biura Wyborczego zostały: zespoły oraz delegatury wojewódzkie.

Dotychczasowe związki zależności wojewódzkich biur wyborczych z urzędami administracji rządowej (województw) zostały zniesione, a wszystkie kompetencje do kształtowania wewnętrznej struktury, ustalania właściwości w zakresie merytorycznego działania oraz w sprawach osobowych przeszły na Kierownika Krajowego Biura Wyborczego.⁴²

Wyraźnie też w ustawie opowiedziano się, co dotychczas było tylko stosowaną i przestrzeganą praktyką, za neutralnością polityczną administracji wyborczej, bowiem wprowadzono zakaz przynależności do partii politycznych i prowadzenia działalności politycznej dla Kierownika i pracowników Krajowego Biura Wyborczego.⁴³

Ten wymóg wsparty kryteriami wynikającymi z ustawy o urzędnikach państwowych, które mają zastosowanie do osób zatrudnionych w Krajowym Biurze Wyborczym, ma na celu, jak należy sądzić, dalej idące i silniejsze podkreślenie koniecznej niezależności i apolityczności pracowników administracji wyborczej, aniżeli pracowników urzędów administracji rządowej i samorządowej.⁴⁴

Dokonane w 1995 r. zmiany w przepisach wyborczych spowodowały, generalnie rzecz ujmując, zakończenie procesu budowy fachowej i wyspecjalizowanej oraz bezstronnej administracji wyborczej.

Z dniem 1 grudnia 1995 r., tj. z dniem wejścia w życie zmienionych przepisów powstał jednorodny, centralny urząd wyborczy - Krajowe Biuro Wyborcze. Dotychczasowe wojewódzkie biura wyborcze stały się jednostkami organizacyjnymi Biura, a osoby zatrudnione w biurach wojewódzkich stały się pracownikami Krajowego Biura Wyborczego, zaś od 1 stycznia 1996 r. – z uwagi na zakończenie roku budżetowego – gospodarka finansowa i jej planowanie, sprawy administracyjno – gospodarcze oraz polityka płacowa i kadrowa prowadzone były według jednolitych zasad.

⁴² Zob. art. 72 ust. 3 i 4 oraz art. 73 ust. 4 – 6.

⁴³ Art. 73 ust. 7.

⁴⁴ Interesującego wywodu w tej kwestii dokonał J. Mordwiłko w opinii prawnej „o łączalności zatrudnienia w Krajowym Biurze Wyborczym bądź jego delegaturze z funkcją radnego”. Zob. Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny Krajowego Biura Wyborczego Nr 9-10/98.

Z przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu, która jest wiodącą ustawą wyborczą, a także przepisów innych ordynacji oraz ustaw referendalnych można wywieść, że Krajowe Biuro Wyborcze ma przypisane dwie podstawowe funkcje:

- 1) jest organem wykonawczo – pomocniczym wskazanych w ustawach organów wyborczych i referendalnych, zwanych dalej dla uproszczenia „organami wyborczymi”,
- 2) jest organem administrującym wyborami (i referendum).⁴⁵

Funkcje te nie są oczywiście rozdzielne, w niektórych obszarach spraw wzajemnie się przenikają lub dopełniają, ale pozycja Biura w ich realizacji jest zdecydowanie różna, co uzasadnia takie ich wyspecyfikowanie.

W wypełnieniu funkcji organu wykonawczo – pomocniczego Krajowe Biuro Wyborcze jest ściśle podporządkowane woli i decyzjom organów wyborczych, bowiem zadanie realizowane przez Biuro są właściwie zadaniami organów wyborczych. Wymienić tu można takie grupy spraw, jak: czynności inspekcyjno – kontrolne; organizowanie i wykonywanie czynności sprawdzających (weryfikacyjnych) wobec zgłaszanych do rejestracji kandydatów i list kandydatów, a w referendach – wykazów osób udzielających poparcia inicjatywie referendalnej; organizacja prac związanych z ustaleniem wyników głosowania i wyników wyborów (referendów); zapewnienie druku urzędowych obwieszczeń wyborczych oraz formularzy i innych druków wyborczych; obsługa merytoryczna i administracyjno – biurowa posiedzeń organów wyborczych i zapewnienie obiegu dokumentów powstałych w wyniku prac tych organów, itp.

Katalog tych spraw oraz zasady i tryb ich załatwiania wynikają, jak już powiedziano, z zadań określonych w ustawach wyborczych,⁴⁶ a także regulaminów działania organów wyborczych.

Funkcja administratora wyborów zasadza się przede wszystkim na kompetencjach i zadaniach własnych Krajowego Biura Wyborczego, a zatem „luz decyzyjny” Biura jest w tych sprawach daleko większy. Przede wszystkim będą to sprawy z zakresu czynności organizacyjnych i zapewnienia urządzeń technicznych, w

⁴⁵ Zob. przypis 2.

⁴⁶ Zob. np. art. 58 i 64 Ordynacji wyborczej do Sejmu, art. 11 i 12 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060).

tym informatycznych, oraz planowania i finansowania wydatków wyborczych łącznie z wydatkami administracji rządowej i samorządowej.⁴⁷

Obie funkcje i wynikające z nich zadania Krajowe Biuro Wyborcze wykonuje na zasadzie właściwości rzeczowej i terytorialnej jednostek organizacyjnych Biura, którymi są, zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej do Sejmu, zespoły i delegatury wojewódzkie. Właściwość terytorialna jednostek została określona w statucie Krajowego Biura Wyborczego⁴⁸ w sposób następujący:

1. Zespoły: Organizacji Wyborów i Badań Systemowych; Informatyki Wyborczej; Finansowy; Prezydialny zapewniają organizacyjno – techniczne warunki wykonywania zadań na obszarze kraju, zaś
2. Delegatury Wojewódzkie zapewniają organizacyjno – techniczne warunki wykonywania zadań na obszarze województwa.

Kierownik Krajowego Biura Wyborczego jest właściwy w sprawach współdziałania z naczelnymi organami państwa i ministrami, dyrektorzy zespołów współdziałają z kierownikami jednostek organizacyjnych urzędów naczelnych organów państwa oraz naczelnymi organów administracji rządowej, a dyrektorzy delegatur współdziałają z wojewodami oraz jednostkami samorządu terytorialnego.

Szczegółową organizację wewnętrzną oraz właściwość rzeczową jednostek organizacyjnych ustala zarządzenie Kierownika Krajowego Biura Wyborczego.⁴⁹ Ogólnie, Zespoły realizują zadania z zakresu wynikającego z funkcji organu wykonawczo – pomocniczego Państwowej Komisji Wyborczej, a w dziedzinie administrowania wyborami – planowania budżetowego działalności bieżącej PKW i Biura oraz zadań wyborczych, zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej w Biurze i dla celów wyborczych (zakupy inwestycyjne), zaś delegatury prowadzą sprawy okręgowych (wojewódzkich) komisji wyborczych w wyborach Prezydenta RP, wyborach parlamentarnych i referendach ogólnokrajowych oraz wojewódzkich komisarzy wyborczych i ich zastępców, a także zleconych zadań wyborczych i własnych organów jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁷ Zob. np. art. 71 ust. 1, art. 72 ust. 2, art. 73 ust. 3, art. 150 Ordynacji wyborczej do Sejmu, czy art. 81 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Na marginesie, trzeba zauważyć, że Ordynacja wyborcza do Sejmu w art. 72 określała dosyć szczegółowo katalog zadań Krajowego Biura Wyborczego jako jednostki wtedy jeszcze działającej tylko na szczeblu centralnym (art. 72 ust. 1), którego w przepisach tej ustawy po nowelizacji w 1995 r. już nie ma.

⁴⁸ Statut został nadany zarządzeniem Marszałka Sejmu z dnia 20 grudnia 1995 r. i ogłoszony, po raz pierwszy na mocy obowiązku ustawowego, w Dzienniku Urzędowym Monitor Polski (M. P. Nr 68, poz. 762).

⁴⁹ Zarządzenie z dnia 30 grudnia 1995 r. (niepublikowane – w dokumentach KBW).

Dokonywane po 1995 r. (pięciokrotnie) zmiany przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu, a także uchwalenie nowej ordynacji wyborczej do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, czy ostatnio (17 marca 2000 r.) głęboka nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta RP nie zmieniły pozycji i struktury organizacyjnej Krajowego Biura Wyborczego. Można nawet stwierdzić, iż pozycję tę umacniają. Za przykład może służyć Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, która w art. 23 ust. 3 przewiduje możliwość powołania w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach i województwach) przez władze samorządowe stałego pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego. Zasady współdziałania urzędnika wyborczego z Krajowym Biurem Wyborczym mają być określone w porozumieniach zawartych w tym celu pomiędzy odpowiednio marszałkiem, starostą, wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a Kierownikiem Krajowego Biura Wyborczego lub upoważnioną przez niego osobą. Ustawowe usankcjonowanie dotychczasowej praktyki jest efektem pozytywnych doświadczeń z współpracy w wyborach do rad gmin z tymi urzędami, w których wyznaczono osobę odpowiedzialną za prowadzenie spraw wyborczych i o takiej pozycji w strukturze urzędu, że była ona skutecznym organizatorem prac wyborczych. Dotychczas w ponad 1900 jednostkach samorządowych (na 2813) instytucja urzędnika wyborczego została ustanowiona.⁵⁰ Wprawdzie nie są to *stricte* pracownicy administracji wyborczej (pracownicy Krajowego Biura Wyborczego), ale niewątpliwie w ten sposób zwiększają się możliwości oddziaływania Biura na bieg spraw wyborczych i skuteczność działań w gminach, powiatach i województwach.

Nie jest to odosobniony przykład docenienia profesjonalizmu aparatu wyborczego, jego zaangażowania w pracy i bezstronności działania. Przywołać tu wypada ustawowe powierzenie administracji wyborczej – wojewódzkim biurom wyborczym - przeprowadzenia w 1996 r. pierwszych wyborów do walnych zgromadzeń izb rolniczych,⁵¹ czy też przypisywanie zadań, które w niewielkim lub w żadnym nie pozostają związku z podstawową działalnością organów wyborczych i administracji wyborczej. Takim zadaniem jest np. nałożenie na Państwową Komisję Wyborczą, a tym samym i na Krajowe Biuro Wyborcze obowiązku prowadzenia

⁵⁰ Zob. Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 1999. Przegląd Wyborczy nr 1 – 2/2000 wyd. KBW, s. 12

⁵¹ Art. 50 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3) Znane też są koncepcje powierzenia organom wyborczym organizacji i przeprowadzenia wyborów np. do organów samorządu gospodarczego.

„Rejestru Korzyści” uzyskiwanych przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji rządowej.⁵²

Wyraźnego zaznaczenia wymaga też samoistna funkcja opiniodawczo – doradcza organów wyborczych i administracji wyborczej w zakresie ustroju i działalności jednostek samorządu terytorialnego. Funkcja ta, nie mająca przecież podstaw prawnych, została wręcz narzucona przez radnych i organy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, a także obywateli którzy w sprawach funkcjonowania samorządu terytorialnego zwracają się do Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, Krajowego Biura Wyborczego wprost, pomijając właściwe organy nadzoru nad działalnością komunalną. Można przyjąć, i są na to przekonujące dowody, że wystąpienia do organów wyborczych i ich aparatu administracyjnego w tych sprawach motywowane są zaufaniem do nich jako instytucji publicznych, działających neutralnie i w bezstronny sposób.

Tak więc w obowiązującym stanie prawnym Krajowe Biuro Wyborcze Wyborcza wykonuje zadania wynikające z ustaw:

- z dnia 28 maja 1993 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205; z 1995 r. Nr 132, poz. 640; z 1997 r. Nr 47, poz. 297, Nr 70, poz. 443, Nr 88, poz. 554, Nr 98, poz. 604, Nr 121, poz. 770 i Nr 141, poz. 943),
- z dnia 10 maja 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224; z 1997 r. Nr 70, poz. 443 i Nr 98, poz. 604 i z 1998 r. Nr 99, poz. 631),
- z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398 i Nr 79, poz. 465; z 1993 r. Nr 45, poz. 205 i z 1995 r. Nr 95, poz. 472, z 1997 r. Nr 70, poz. 443 i Nr 121, poz. 770 i z 1999 r. Nr 62, poz. 681),
- z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060), a w zakresie wyborów do Rady miasta stołecznego Warszawy i rad dzielnic w Gminie Warszawa-Centrum w ustawie z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego

⁵² Art. 12 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679). Swoją drogą, bardzo ciekawe merytorycznie uzasadnienie decyzji o powierzeniu PKW prowadzenia „Rejestru Korzyści” usłyszałem od jednego z posłów rekomendujących Komisji Sejmowej to rozwiązanie: „a kto inny mógłby to robić?”.

- Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195 i Nr 86, poz. 396, z 1995 r. Nr 124, poz. 601, z 1998 r. Nr 127, poz. 847 i z 1999 r. Nr 92, poz. 1044),
- z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487),
 - z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386),
 - z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668),
 - z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 z 1998 r., Nr 113, poz. 1126 i Nr 162, poz. 1126),
 - z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 i Nr 62, poz. 681),
 - z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688).
 - z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734 i Nr 123, poz. 775 oraz z 1998 r. Nr 155, poz. 1014 i Nr 162, poz. 1126),
 - z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 i Nr 155, poz. 10144),
 - z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576, Nr 155, poz. 1014, Nr 160, poz. 1060 i Nr 162, poz. 1126).

* * *

Z perspektywy dziesięciolecia i znanych doświadczeń międzynarodowych w zakresie budowy systemu organów przeprowadzających wybory można stwierdzić, że mamy do czynienia z polskim modelem administracji wyborczej.

W wielu krajach, do czego mają one oczywiście pełne prawo, administracja wyborcza jest usytuowana w ramach organów rządowych, najczęściej w strukturze ministerstwa spraw wewnętrznych. Nawet w tych krajach, w których or-

gany wyborcze są niezależne, to jednak aparat wykonawczy jest albo tymczasowy, albo zlokalizowany wyłącznie przy centralnym organie wyborczym.⁵³

Polska administracja wyborcza jest natomiast stałą instytucją, wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo z systemu administracji publicznej, działającą przez swoje jednostki organizacyjne również w układzie terytorialnym państwa.

**) Kazimierz Wojciech Czaplicki – Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej*

⁵³ Zob. R. López-Pintor, op. c. s. 12 – 16.

CZEŚĆ II

dr Krzysztof Wojtyczek^{)}*

Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej

Normy konstytucyjne stanowią jedynie niewielki fragment prawnej regulacji systemu wyborczego. Prawodawca konstytucyjny reguluje sprawy, które uznaje za najistotniejsze, natomiast ustanowienie szczegółowych regulacji prawnych dotyczących przeprowadzania wyborów należy do ustawodawcy. Znaczenie konstytucji polega przede wszystkim na wyznaczeniu podstawowych standardów demokratycznego prawa wyborczego, które muszą być respektowane przez organy stanowiące prawo. Podstawowym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie konstytucyjnych ograniczeń swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy w dziedzinie prawa wyborczego, w polskim systemie prawnym.

1. Ewolucja konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego w latach 1989-1999

Prezentując system wyborczy III Rzeczypospolitej, należy w pierwszej kolejności przedstawić zwięźle konstytucyjną regulację wyborów przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązująca na początku 1989 r. przyjmowała zasadę ustalania składu Sejmu oraz składu rad narodowych w drodze wyborów. Wybory do tych organów miały być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym. Konstytucja określała ponadto w sposób wyczerpujący przesłanki czynnego i biernego prawa wyborczego. Zastrzegła do uregulowania w ustawie sposób zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz tryb odwoływania posłów i członków rad narodowych. Powierzała Radzie Państwa kompetencję zarządzania wyborów do Sejmu. Ważność wyboru posła stwierdzał Sejm. Dla funkcjonowania systemu wyborczego szczególne znaczenie miał art. 100 Konstytucji. W myśl tego przepisu, kandydatów na posłów i członków rad narodowych mogły zgłaszać organizacje polityczne i społeczne, zrzeszające obywateli w miastach i wsiach. Prawo zgłaszania kandydatów nie przysługiwało zatem wyborcom niezrzeszonym w organizacje polityczne i społeczne. W sytuacji, w której obowiązujące prawo nie respektowało wolności zrzeszania się, wymieniony przepis konstytucyjny przekreślał w praktyce wolny charakter wyborów i pozbawiał de facto biernego prawa wyborczego szerokie rzesze obywateli.

Bardzo ważnym elementem konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego były podstawowe zasady ustroju politycznego zawarte w rozdziale I Konstytucji. Zgodnie z ustawą zasadniczą, Polska Rzeczpospolita Ludowa była państwem socjalistycznym, a przewodnią siłą społeczeństwa w budowie socjalizmu stanowiła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Wymienione zasady konstytucyjne ułatwiały odrzucenie konkurencyjnych wyborów na rzecz systemu ustalania składu Sejmu i rad narodowych, w którym o rozdziale mandatów między poszczególne ugrupowania polityczne decydowała w praktyce partia komunistyczna. Pomimo obowiązywania zasady, że Sejm i rady narodowe pochodzą z wyborów, w praktyce konstytucyjnej lat 1952-1989 skład tych organów był ustalany w procedurach, których wyniki nie miały żadnego związku z rzeczywistymi preferencjami wyborców.

Porozumienia "Okrągłego Stołu" zawarte między opozycją a obozem rządzącym doprowadziły do uchwalenia ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 19, poz. 101). Nowelizacja Konstytucji wprowadziła dwie ważne zmiany w systemie wyborczym. Po pierwsze, utworzona została druga izba parlamentu - Senat, który miał być wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Po drugie, prawo zgłaszania kandydatów na posłów, senatorów oraz członków rad narodowych przysługiwało odtąd organizacjom politycznym i społecznym oraz wyborcom. Konstytucja ustanowiła ponadto zakaz wprowadzania zmian do systemu wyborczego w stanie wyjątkowym. Kompetencja zarządzania wyborów do Sejmu i do Senatu została przyznana Prezydentowi. Wprowadzone zmiany umożliwiły przeprowadzenie w czerwcu 1989 r. wyborów parlamentarnych, na zasadach ustalonych w porozumieniach "Okrągłego Stołu". Wybory do Senatu miały charakter demokratyczny, natomiast system wyborczy do Sejmu zakładał podział mandatów między PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenie "PAX", Unię Chrześcijańsko-Społeczną i Polski Związek Katolicko - Społeczny oraz "kandydatów bezpartyjnych", zgodnie z góry określonym kluczem.¹

Największe zmiany w polskim systemie wyborczym w okresie od 1952 r. do dnia dzisiejszego wprowadziła ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 75 poz. 444). Nowela konstytucyjna uchyliła zasady ustrojowe charakterystyczne dla państwa komunistycznego, ustanawiając w to

¹ Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, uchwalone w 1989 r., analizował m.in. Z. Jarosz (System wyborczy do Sejmu i Senatu, Państwo i Prawo, 1989, nr 5).

miejsce nową regulacją ustroju politycznego i gospodarczego. W szczególności wprowadzona została zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada suwerenności Narodu. Prawodawca konstytucyjny przyjął zasadę pluralizmu politycznego. Wprowadzenie nowych zasad ustrojowych całkowicie zmieniło znaczenie szczegółowych przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa wyborczego. Zasada ustalania składu Sejmu, Senatu i rad narodowych w drodze wyborów zaczęła odtąd oznaczać wymóg stworzenia procedury wyborczej, która uzależnia skład polityczny wybieranego organu od preferencji wyborców i zapewnia równość szans dla wszystkich ugrupowań politycznych.

W roku 1990 uchwalone zostały dwie nowelizacje Konstytucji, mające znaczenie dla systemu wyborczego. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. Nr 16, poz. 94) stworzyła nową strukturę władzy lokalnej. W miejsce dotychczasowego systemu rad narodowych wprowadzony został samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Jednocześnie prawodawca zmienił tytuł i szereg przepisów rozdziału 9 Konstytucji. Rozdział ten został zatytułowany "Wybory do Sejmu i Senatu", a jego przepisy odnosiły się odtąd wyłącznie do wyborów parlamentarnych. Sprawy wyborów do organów samorządu terytorialnego regulował art. 45 ust. 1 Konstytucji, który otrzymał brzmienie: "Organem stanowiącym gminy jest rada wybierana przez mieszkańców gminy. Zasady i tryb wyboru określa ustawa." Takie rozwiązanie oznaczało dekonstytucjonalizację zasad wyboru organów lokalnych.

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. Nr 67 poz. 397) zmieniła system obsadzania urzędu Prezydenta, wprowadzając zasadę wyborów przez Naród.² Prezydent miał odtąd być wybierany w wyborach powszechnych, równych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Wybory te zarządzał Marszałek Sejmu. Nowela konstytucyjna określiła przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenckich oraz powierzyła kontrolę ważności wyboru Prezydenta Zgromadzeniu Narodowemu. Należy pokreślić, że prawodawca nie uregulował w 1990 r. w Konstytucji systemu ustalania wyników wyborów prezydenckich.

² Szerzej na temat systemu wyborów prezydenckich - D. Górecki: Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym, Przegląd Sejmowy, 1996, nr 2.

Kolejną zmianę w systemie wyborczym wprowadziła ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. Nr 41 poz. 176). Nowelizacja uzależniła bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu od stałego zamieszkiwania na terytorium RP od co najmniej 5 lat. Rozwiązanie to przetrwało do chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Konstytucja zmieniła również sposób określenia osób nie posiadających praw wyborczych. Do przesłanek wykluczających prawa wyborcze dodane zostało pozbawienie praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem sądu. W miejsce przesłanki choroby umysłowej wprowadzona została przesłanka ubezwłasnowolnienia prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego.

Dalsze istotne zmiany w systemie wyborczym wprowadziła Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426). Prawodawca uregulował w Małej Konstytucji system ustalania wyników wyborów prezydenckich. Zgodnie z jej przepisami Prezydent RP jest wybierany w systemie większości bezwzględnej. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów przeprowadza się drugą turę głosowania. Biorą w niej udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów w pierwszej turze i nie wycofali swojej kandydatury. Za wybraną w drugiej turze uważa się osobę, która uzyskała większą liczbę ważnie oddanych głosów. Mała Konstytucja przyjęła zasadę, że Sejm wybierany jest w wyborach proporcjonalnych. Do podstawowych zasad prawa wyborczego do Senatu dodana została zasada wyborów "wolnych". Prawodawca konstytucyjny nie dodał jednak przymiotnika "wolne" do przepisów określających podstawowe zasady wyborów do Sejmu i wyborów prezydenckich. Mała Konstytucja wprowadziła ponadto zasadę wyboru senatorów w województwach, powierzyła kontrolę ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich Sądowi Najwyższemu i określiła podstawowe zasady wyborów do organów samorządu terytorialnego. Wybory te miały być powszechne, równe i przeprowadzane w głosowaniu tajnym. Pominięta została tutaj zasada bezpośredniości.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadziła zasadniczych zmian do systemu wyborczego ukształtowanego w 1992 r. Wśród ważniejszych zmian należy wymienić zmianę przepisów regulujących zakres praw wyborczych. Prawodawca konstytucyjny, pozbawiając praw wyborczych osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym, nie wymienia obecnie przy-

czyn ubezwłasnowolnienia. Konstytucja z 1997 r. zmieniła również zakres biernego prawa wyborczego. Zniesiony został cenzus domicylu, wprowadzono natomiast cenzus wieku w wyborach do Senatu (wymóg ukończenia 30 lat). Przyjęta w ustawie o wyborze Prezydenta z 1990 r. zasada, że kandydata na Prezydenta zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, została zapisana w Konstytucji. Konstytucja gwarantuje wyborcom prawo wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Prawodawca konstytucyjny zniósł wymóg, aby wybory do Senatu były przeprowadzane w województwach, zrezygnował również z wyrażenia *expressis verbis* zasady wolności wyborów do Senatu. Z kolei art. 169 ust. 2 Konstytucji wprowadził wymóg, aby wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego były bezpośrednie. Konstytucja rozszerzyła zakaz wprowadzania zmian w prawie wyborczym na wszelkie stany nadzwyczajne. Wprowadziła również zakaz przeprowadzania wyborów parlamentarnych i prezydenckich w czasie trwania stanu nadzwyczajnego. Wybory samorządowe mogą być przeprowadzane tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Istotną zmianę stanowi również wprowadzenie skargi konstytucyjnej. Dzięki tej instytucji jednostka może dochodzić swoich praw wyborczych wobec organów stanowiących prawo.

Wprowadzenie demokratycznego systemu wyborczego w Polsce związane było nie tyle ze zmianą szczegółowych przepisów konstytucyjnych dotyczących wyborów, ile ze zmianą podstawowych zasad ustroju państwa. Najważniejsza zmiana szczegółowych regulacji konstytucyjnych w dziedzinie prawa wyborczego dotyczyła kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów. Analiza przepisów konstytucyjnych w omawianym okresie ukazuje cztery zasadnicze tendencje w ewolucji konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego. Po pierwsze, w latach 1989-1990 nastąpiło rozszerzenie zakresu organów pochodzących z wyborów. Obywatele wybierają nie tylko Sejm i organy lokalne, ale również Senat i Prezydenta. Po drugie, prawodawca rozszerzył zakres regulacji konstytucyjnych dotyczących wyborów. Do najważniejszych zmian z tym związanych należy uregulowanie zasad ustalania wyników wyborów prezydenckich oraz konstytucjonalizacja zasady wyborów proporcjonalnych do Sejmu. Po trzecie, rozszerzeniu uległ zakres gwarancji praworządności procedury wyborczej. Wprowadzona została zasada sądowej kontroli ważności wyborów. Prawo do wniesienia protestu wyborczego zostało zagwarantowane w Konstytucji. Po czwarte, prawodawca konstytucyjny wprowadził pewne ograniczenia prawa wybieralności. Wprowadzicie cenzus domicylu w wyborach parlamentarnych, wprowadzony w 1991 r., został zniesiony w 1997 r.,

ale prawodawca konstytucyjny przyjął cenzus wieku w wyborach prezydenckich (wymóg ukończenia 35 lat, obowiązujący od 1990 r.) i w wyborach do Senatu (wymóg ukończenia 30 lat, wprowadzony w 1997 r.). Należy również zauważyć, że prawodawca konstytucyjny w Polsce reguluje prawo wyborcze bardziej szczegółowo niż innych krajach, pozostawiając tym samym węższy zakres swobody ustawodawcy.

2. Zasada państwa demokratycznego jako granica swobody regulacyjnej ustawodawcy w zakresie prawa wyborczego

Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych wyznaczających kształt systemu wyborczego jest zasada państwa demokratycznego, wyrażona w art. 2 Konstytucji. Ustalenie znaczenia tej zasady wymaga wyjaśnienia pojęcia demokracji. W klasycznych podręcznikach prawa konstytucyjnego demokracja rozumiana jest najczęściej jako ustrój oparty na zasadzie suwerenności ludu. Nowoczesne rozumienie demokracji obejmuje nie tylko zasadę suwerenności ludu, ale również indywidualne prawo każdego obywatela do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Przy takim podejściu wolne wybory stanowią nie tylko formę realizacji zasady suwerenności ludu, ale również formę urzeczywistnienia indywidualnego prawa do partycypacji w życiu politycznym wspólnoty. Oba wymienione aspekty demokracji są ze sobą nierozzerwalnie związane: nowoczesna teoria suwerenności musi uwzględniać indywidualne prawo do udziału w sprawowaniu władzy, a teoria praw wyborczych musi mieć na uwadze wspólnotowy wymiar tych praw oraz ich funkcję w ustroju państwowym.

Analiza pojęcia demokracji nie może ograniczać się do płaszczyzny założeń prawnych, ale musi uwzględniać również rzeczywistość polityczną. We współczesnej myśli politycznej zwraca się uwagę, że pojęcie demokracji zakłada pokojową konkurencję o sprawowanie władzy politycznej.³ Zgodnie z definicją zaproponowaną przez J.A. Schumpetera, "metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez konkurencyjną walkę o głosy wyborców."⁴ Obywatel bierze udział w kierowaniu sprawami publicznymi rozstrzygając - oddawanym przez siebie głosem - o losach rywalizacji między różnymi ugrupowaniami

³ Por. R. Aron: *Démocratie et totalitarisme*, Paris 1965, s. 76.

⁴ J.A. Schumpeter: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, tłum. M. Rusiński, s. 336-337.

politycznymi. Może również brać udział w kierowaniu sprawami publicznymi, osobiście rywalizując z innymi o głosy wyborców. Jeżeli udział obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi ma być rzeczywisty, to rywalizacja wyborcza musi być wolna i otwarta dla wszystkich obywateli i dla wszystkich opcji politycznych, które uznają jej zasady.

Zasada państwa demokratycznego nakazuje organom państwowym stworzenie warunków dla wolnej i otwartej rywalizacji wyborczej, zgodnie z zasadami bezstronności politycznej ("political fairness") i uczciwej konkurencji politycznej. Aby ta zasada państwa demokratycznego mogła być stosowana i egzekwowana przez organy władzy sądowniczej, niezbędne jest sformułowanie bardziej precyzyjnych warunków, jakie muszą zostać spełnione przy organizacji wyborów. Należy w związku z tym zwrócić uwagę na następującą trudność. W świetle teorii decyzji kolektywnych przypisanie woli podmiotowi kolektywnemu jest zawsze pewną konwencją.⁵ Nie można w ogóle mówić o woli podmiotu kolektywnego dopóki nie zostanie określona procedura wyrażania tej woli. Wybór procedury decyzyjnej w istotny sposób wpływa na jej wyniki, tj. na podejmowane decyzje. Jednocześnie nie istnieje procedura wyrażania woli przez podmiot kolektywny, która spełniałaby wszystkie postulaty sprawiedliwej procedury decyzyjnej. Dotyczy to również podejmowania przez podmiot kolektywny decyzji dotyczących składu organu przedstawicielskiego.

W państwie demokratycznym ugrupowania posiadające większość w parlamencie nie powinny wykorzystywać swojej pozycji w celu wprowadzenia systemu wyborczego odpowiadającego ich interesom. Z drugiej jednak strony prawo wyborcze stanowi istotny czynnik kształtujący system partyjny i szerzej - system polityczny, i może w zasadniczy sposób wpływać na skład wybieranego organu. Każdy system wyborczy wywołuje określone konsekwencje polityczne i z tego względu stawianie ustawodawcy zarzutu, że kształtuje on wynik wyborów, byłoby nieuzasadnione. Nie istnieją systemy wyborcze neutralne politycznie.⁶ Nie jest możliwe sformułowanie uniwersalnych kryteriów sprawiedliwego systemu ustalania wyników wyborów, kryteriów wyznaczających w sposób precyzyjny granicę między demokratycznymi wyborami a niedopuszczalnymi manipulacjami prawem wy-

⁵ Szerzej na ten temat - F. Studnicki: O decyzjach kolektywnych, Państwo i Prawo, 1971, nr 2 oraz cytowana tam literatura.

⁶ Por. J. Majchrowski: Instrumentalizacja prawa wyborczego w Polsce, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny, 1994 nr 4., s. 100.

borczym. Nie oznacza to jednak, że swoboda regulacyjna ustawodawcy w dziedzinie prawa wyborczego jest nieograniczona. Procedura wyborcza musi być zgodna z pewnymi standardami demokratycznych procedur decyzyjnych.

Po pierwsze, wybory muszą mieć charakter konkurencyjny, tzn. muszą być oparte na zasadzie rywalizacji ugrupowań politycznych. Z wymogu konkurencyjności wyborów wynika zasada rotacji politycznej. Oznacza to, że obywatele mają możliwość legalnego odsunięcia od władzy ekipy rządzącej, która utraciła ich zaufanie, i powierzenia sprawowania władzy ugrupowaniom, które znajdowały się dotychczas w opozycji. Po drugie, konkurencja wyborcza powinna być otwarta dla wszystkich legalnych ugrupowań politycznych. Prawo musi zapewniać otwartość systemu politycznego na zmiany oraz możliwość włączenia się do rywalizacji nowych ugrupowań politycznych, które mogą lepiej wyrażać wolę wyborców. Po trzecie, wybory powinny być oparte na zasadzie równości szans dla wszystkich ugrupowań politycznych. Równość szans oznacza w szczególności równość biernego prawa wyborczego, równy dostęp do publicznych źródeł finansowania wyborów, równość w zakresie prowadzenia kampanii wyborczej, w tym równość dostępu do publicznej radiofonii i telewizji. Po czwarte, ustawodawca ma obowiązek stworzenia gwarancji bezstronności organów państwowych, które przeprowadzają wybory.

W demokratycznym państwie wybory parlamentarne powinny prowadzić do wyłonienia parlamentu zdolnego do działania i do wyrażania woli Narodu. Oznacza to, że prawodawca może wprowadzić system wyborczy, który deformuje w pewien sposób proporcje między liczbami mandatów zdobytych przez poszczególne ugrupowania w stosunku do proporcji między liczbami głosów oddanych na te ugrupowania. Prawodawca może m.in. wprowadzić rozwiązania w zakresie przeliczania głosów ma mandaty utrudniające zdobycie mandatów przez partie małe, których zdolność do brania udziału w wyrażaniu woli Narodu jest ograniczona. Dążenie do wyłonienia parlamentu zdolnego do działania oraz zasada równości szans mogą niekiedy znajdować się w kolizji. Uznanie zdolności parlamentu do wyrażania woli Narodu za wartość konstytucyjną rodzi pokusę usprawiedliwiania rozwiązań, których celem jest petryfikacja istniejącego systemu partyjnego i ograniczenie szans ugrupowań nowych.

Należy dodać, że dla realizacji zasady uczciwej konkurencji duże znaczenia ma stabilność ustaw wyborczych. Ustawodawca musi reagować na zmiany w

rozmieszczeniu ludności na terytorium państwa, ale nie musi zmieniać samego systemu ustalania wyników wyborów. Stabilność ustawodawstwa wyborczego oznacza, że nie jest ono wykorzystywane dla osiągnięcia doraźnych celów politycznych, i działa na rzecz wyrównywania szans ugrupowań politycznych.

Zasada uczciwej konkurencji politycznej stanowi normę prawną adresowaną do ustawodawcy oraz do organów stosujących ustawy wyborcze. Zasada uczciwej konkurencji politycznej wyznacza granice swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy przy kształtowaniu systemu wyborczego. Zasada ta może stanowić podstawę kontroli konstytucyjności ustaw, sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Stwierdzenie naruszenia tej zasady przez Trybunał stanowi podstawę do uznania ustawy za niezgodną z art. 2 Konstytucji. Zasada uczciwej konkurencji zakłada bezstronność polityczną i ściśle przestrzeganie ustaw wyborczych przez organy państwowe, które przeprowadzają wybory. Adresatami zasady uczciwej konkurencji politycznej są również obywatele i partie polityczne, jednakże wobec tych podmiotów zakresie omawiana zasada, z uwagi na bardzo ogólny charakter, nie może być stosowana bezpośrednio i wymaga konkretyzacji w szczegółowych przepisach ordynacji wyborczych. Zasada uczciwej konkurencji politycznej stanowi ponadto dyrektywę dla interpretacji szczegółowych przepisów konstytucyjnych dotyczących wyborów. W każdym przypadku, w którym wykładnia językowa nie daje jednoznacznego rezultatu, organ stosujący Konstytucję powinien spośród możliwych interpretacji wybierać wykładnię zgodną z omawianą zasadą.

3. Prawa wyborcze jako prawa podmiotowe

W polskich opracowaniach z dziedziny prawa konstytucyjnego system wyborczy przedstawiany jest przez pryzmat podstawowych zasad prawa wyborczego. Przedmiot zainteresowania stanowią przede wszystkim normy prawa przedmiotowego. Przy takim podejściu system wyborczy jest postrzegany przede wszystkim jako podstawowa forma realizacji zasady suwerenności narodu. Tymczasem nie mniej ważne jest spojrzenie z punktu widzenia konkretnego obywatela. Normy prawne dotyczące wyborów stanowią źródło praw podmiotowych stanowiących konkretyzację ogólnego prawa jednostki do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Nauka prawa konstytucyjnego nie może pomijać zagadnienia treści i struktury normatywnej praw wyborczych.

Przepisy ustaw zasadniczych dotyczące poszczególnych praw jednostki są z reguły bardzo związane. Prawodawca konstytucyjny ogranicza się najczę-

ściej do nazwania danego prawa, pozostawiając jego urzeczywistnienie ustawodawcy. Prawo obywatela do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi różni się pod tym względem od pozostałych praw człowieka. Pozostaje ono w ścisłym związku z regulacją całego ustroju państwa, a realizacja tego prawa wymaga odpowiedniego ukształtowania struktury organizacyjnej aparatu państwowego w konstytucji pisanej. Jeżeli prawodawca konstytucyjny chce zagwarantować prawo obywatela do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi, to ustawa zasadnicza musi przewidywać w szczególności istnienie parlamentu wyposażonego w kompetencje w zakresie stanowienia ustaw oraz kontroli nad organami władzy wykonawczej. W świetle tych uwag podział regulacji konstytucyjnych na przepisy dotyczące praw człowieka oraz na przepisy dotyczące ustroju państwa może budzić wątpliwości, gdyż cała struktura państwa demokratycznego stanowi środek urzeczywistnienia prawa jednostki do partycypacji w sprawowaniu władzy publicznej.

Prawo obywatela do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi zostało wyrażone *expressis verbis* m.in. w art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Nie zostało ono wymienione *eo nomine* w Konstytucji z 1997 r., znalazło jednak wyraz w zasadzie państwa demokratycznego (art. 2) i zasadzie suwerenności narodu (art. 4), a także w szeregu szczegółowych praw jednostki umożliwiających udział w kierowaniu sprawami publicznymi. Należy do nich w szczególności prawo wybierania, a także prawo wybieralności. Formą uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi są również m.in.: prawo udziału w referendum, inicjatywa ludowa, prawo dostępu do służby publicznej, wolność wypowiedzi oraz wolność zgromadzeń.

Art. 62 ust. 1 gwarantuje obywatelom prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Prawo wybierania należy do tzw. praw-kompetencji.⁷ Podstawowym elementem w strukturze normatywnej tego typu praw jest kompetencja jednostki do dokonania czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, która pociąga za sobą aktualizację, zmianę bądź ustanie określonych obowiązków podmiotu podległego kompetencji.⁸ Urzeczywistniając prawa tego typu, prawodawca musi:

⁷ Szerzej na temat praw-kompetencji - K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. 32-34 oraz s. 59-62.

⁸ Pojęcie kompetencji jest używane tutaj w znaczeniu zaproponowanym przez Z. Ziemińskiego. Zob. Z. Ziemiński: Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 160 i nast.; tenże: O zawilościach

- 1) wskazać podmiot prawa,
- 2) uregulować sposób realizacji danej czynności,
- 3) określić warunki, jakie muszą być spełnione, aby dany podmiot mógł skorzystać ze swojego prawa,
- 4) stworzyć system instytucji umożliwiających realizację tego prawa i wskazać podmioty podległe kompetencji,
- 5) określić skutki prawne, jakie wywołuje dana czynność, tzn. określić obowiązki podmiotów podległych kompetencji, które aktualizują się, zmieniają się lub ustają wraz z dokonaniem danej czynności, a także
- 6) stworzyć odpowiednie środki prawne na wypadek naruszenia danego prawa.

Do struktury normatywnej prawa wybierania należy kompetencja obywatela do oddania głosu w wyborach. Realizacja tej kompetencji aktualizuje określone obowiązki organów, które przeprowadzają wybory. Właściwe komisje wyborcze mają obowiązek przeliczenia głosów i rozdzielenia mandatów zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Organy te są podmiotami podległymi kompetencji przysługującej wyborcy. Warunkiem realizacji prawa wybierania jest zarządzanie wyborów w związku z zakończeniem kadencji danego organu lub w innych przypadkach określonych przez prawo.

Podmiotem zobowiązanym do realizacji omawianego prawa są organy, które zarządzają i które przeprowadzają wybory. Podmiotem zobowiązanym jest również ustawodawca, która ma obowiązek ustanowić ustawy niezbędne do korzystania z tego prawa. Nie ma żadnych powodów, aby nie uznać horyzontalnego wymiaru prawa wybierania.⁹ Zgodnie z art. 31 ust. 2 zd. 1 Konstytucji każdy obowiązany jest szanować wolności i prawa i innych, w tym m.in. prawo wybierania. Z Konstytucji wynika zatem dla osób trzecich obowiązek nieprzeszkadzania w korzystaniu z omawianego prawa przez wyborcę. Zagadnienie ochrony wolności wybor-

związanych z pojmowaniem kompetencji, Państwo i Prawo, 1991, nr 4. Na temat pojęcia czynności konwencjonalnych - zob. L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: Czynności konwencjonalne w prawie, Studia Prawnicze, 1972, nr 33.

⁹ Zagadnienie stosowania Konstytucji w stosunkach między podmiotami prywatnymi zostało przedstawione w pracy: K. Wojtyczek: Horyzontalny wymiar praw człowieka zagwarantowanych w Konstytucji RP, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 1999, nr 2. Odmienne stanowisko zajmują J. Boć (komentarz do art. 8 Konstytucji [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 32) oraz B. Banaszak (Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 389), twierdząc, że Konstytucja nie uznaje horyzontalnego obowiązywania praw i wolności.

ców przed oddziaływaniami ze strony osób trzecich stanowiło przedmiot zainteresowania doktryny i orzecznictwa w Republice Federalnej Niemiec.¹⁰ Doktryna i orzecznictwo niemieckie nie wypracowały jednak precyzyjnych kryteriów pozwalających odróżnić dopuszczalne i niedopuszczalne formy oddziaływania na wyborcę.

Zgodnie z art. 62 Konstytucji, prawo wybierania przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i którzy nie zostali ubezwłasnowolnieni, ani pozbawieni praw publicznych albo wyborczych prawomocnym orzeczeniem sądowym. Wymieniony przepis określa w sposób wyczerpujący krąg podmiotów, którym przysługuje omawiane prawo. Ustawodawca nie może uzależnić posiadania tego prawa od dalszych warunków. W szczególności art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić podstawy do ustanawiania ograniczeń prawa wybierania, nie przewidzianych w art. 62 Konstytucji. Pewien wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie wybory samorządowe. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Art. 16 Konstytucji uzasadnia uzależnienie prawa wybierania do organu stanowiącego samorządu terytorialnego od stałego zamieszkiwania na terytorium danej jednostki podziału terytorialnego. Oznacza to, że Konstytucja dopuszcza odsunięcie od udziału w wyborach samorządowych obywateli nie posiadających stałego miejsca zamieszkania w żadnej z jednostek podziału terytorialnego kraju, w szczególności obywateli stale zamieszkałych za granicą.¹¹

Art. 62 ust. 2 Konstytucji określa gwarancje proceduralne mające zastosowanie przy pozbawianiu prawa wybierania obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat. Wymienione osoby mogą zostać pozbawione praw wyborczych wyłącznie prawomocnym orzeczeniem sądowym. Przepis ten nie określa natomiast, w jakich sytuacjach sąd może orzec ubezwłasnowolnienie oraz pozbawienie praw publicznych lub praw wyborczych. Ustawodawca nie ma swobody w tym zakresie. Materialne przesłanki ubezwłasnowolnienia oraz pozbawienia praw publicznych lub praw wyborczych podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadami wyrażonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.¹² Ustawodawca może przewidzieć ubezwłasnowolnienie oraz pozbawienie praw publicznych lub wyborczych wtedy, gdy

¹⁰ H. Meyer: Prawo wyborcze [w:] Parlament Republiki Federalnej Niemiec, red. J. Isensee, P. Kirchof, s. 16-17 oraz cytowane tam orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

¹¹ Odmienne B. Banaszak, M. Jabłoński, J. Boć, komentarz do art. 62 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, jw., s. 117-118.

¹² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego K. 39/97 z dnia 10 listopada 1998 r., OTK ZU, 1999, nr 6., s. 564.

jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wartości wymienionych w tym przepisie. Ponadto, określając przesłanki pozbawienia praw publicznych lub praw wyborczych, ustawa nie może naruszać istoty prawa wybierania. Należy wyjaśnić, że pojęcie istoty danego prawa nie powinno być odnoszone do sytuacji prawnej konkretnego podmiotu, ale do ogólnospołecznego znaczenia danego prawa. Przy takim rozumieniu istoty praw człowieka, Konstytucja dopuszcza - pod pewnymi warunkami - sytuacje, w których dana osoba zostaje całkowicie pozbawiona określonego prawa (np. wolności osobistej w wyniku orzeczenia kary pozbawienia wolności).

W latach 1991-1997 r. obowiązywał przepis konstytucyjny, który stanowił, że prawa wyborcze nie przysługują osobom ubezwłasnowolnionym z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego. Oznaczało to, że osoby ubezwłasnowolnione z powodu innych zaburzeń psychicznych (wynikających np. z alkoholizmu lub narkomanii) nie traciły praw wyborczych.¹³ Konstytucja z 1997 r. pozbawia praw wyborczych wszystkie osoby ubezwłasnowolnione, bez względu na przyczynę ubezwłasnowolnienia. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy ustawodawca mógłby rozszerzyć zakres osób pozbawionych praw wyborczych, wprowadzając przesłanki ubezwłasnowolnienia nie związane z zaburzeniami psychicznymi. W świetle zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Przez ubezwłasnowolnienie w rozumieniu art. 62 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć wyłącznie pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych z powodu zaburzeń psychicznych uniemożliwiających jednostce kierowanie swoimi sprawami. Z kolei pozbawienie praw publicznych lub praw wyborczych jest dopuszczalne wyłącznie jako kara wymierzana za przestępstwo lub za delikt konstytucyjny, przy czym kara ta musi mieścić się w granicach władzy karania (*ius puniendi*), wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odrębnego rozważenia wymaga możliwość dopuszczenia cudzoziemców do udziału w wyborach do organów władzy publicznej. Konstytucja określa podmiot praw konstytucyjnych m.in. przy pomocy terminów: "każdy", "każdy człowiek", "obywatel", "obywatel polski", "rodzice", "matka", "dziecko", "osoby niepełnosprawne", "pracownik", "lokatorzy", "konsumenci". Konstytucja różnicuje zatem zakres podmiotów poszczególnych praw. Z faktu, że jako podmiot danego

¹³ J. Buczkowski: Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 72.

prawa wskazany został "obywatel" lub "obywatel polski" wynika, iż Konstytucja nie może stanowić podstawy dochodzenia danego prawa przez cudzoziemca. Użycie terminu "obywatel" nie może jednak uzasadniać wniosku, że ustawa nie mogłaby rozszerzyć zakresu podmiotowego tego prawa na cudzoziemców. Przyjęcie odmiennej wykładni ustawy zasadniczej prowadziłoby bowiem do konsekwencji nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z art. 67 Konstytucji, podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego jest obywatel. Ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego do obywateli polskich stanowiłoby naruszenie Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Fakt, że prawodawca konstytucyjny posługuje się terminami "obywatel" oraz "obywatel polski", może *prima facie* sugerować, iż prawa konstytucyjne, których podmiot został określony przy pomocy terminu "obywatel", mogą zostać rozszerzone na cudzoziemców, natomiast prawa, których podmiot został wskazany przy pomocy terminu "obywatel polski", przysługują wyłącznie obywatelom polskim. Również taka wykładnia prowadziłaby do konsekwencji nie do przyjęcia. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. W demokratycznym państwie prawnym prawa te muszą zostać zagwarantowane przez ustawę również imigrantom nie posiadającym obywatelstwa polskiego. Ewentualny zakaz rozszerzenia zakresu danego prawa na osoby nie mające obywatelstwa polskiego musi zatem wynikać z innych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia zakresu podmiotowego prawa wybierania posłów, senatorów i Prezydenta istotna jest treść artykułu 4 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem władza zwierzchnia należy do Narodu. W świetle sformułowań zawartych w preambule do Konstytucji, przez Naród należy rozumieć wspólnotę polityczną obejmująca wszystkich obywateli, bez względu na ich przynależność etniczną. Konstytucyjna zasada suwerenności Narodu stanowi podstawę do wyprowadzenia konstytucyjnego zakazu przyznawania cudzoziemcom prawa wybierania posłów, senatorów i Prezydenta.

Odmienny charakter ma prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 16 ust 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, której źródłem jest Naród. Władza organów samorządu terytorialnego posiada jednak podwójną legitymizację. Z jednej strony postawą do jej sprawowania jest wola Narodu, wyrażona w Konstitu-

cji oraz ustawach regulujących ustrój i kompetencje organów samorządu terytorialnego. Z drugiej strony podstawą do jej sprawowania jest wola mieszkańców danej jednostki samorządowej. Zgodnie z art. 16 Konstytucji ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Wspólnotę samorządową tworzą zatem wszyscy mieszkańcy danego terytorium bez względu na obywatelstwo. Dlatego ustawa, która przyznawałaby cudzoziemcom prawo wybierania przedstawicieli do organów stanowiących samorządu terytorialnego, nie powinna zostać uznana za niezgodną z Konstytucją.¹⁴

Sposób określenia zakresu prawa wybierania przesądza znaczenie terminu "wyborcy" użytego w art. 100, art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2 Konstytucji. Wyborcą w rozumieniu wymienionych przepisów konstytucyjnych jest każdy, kto spełnia przesłanki prawa wybierania określone w art. 62 Konstytucji. Ustawa musi zatem zagwarantować prawa wymienione w tych przepisach każdemu obywatelowi posiadającemu czynne prawo wyborcze.

Do istoty prawa wybierania należy zapewnienie jednostce udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. System ustalania składu organu władzy publicznej musi być ukształtowany w taki sposób, aby akt głosowania stanowił jednocześnie formę udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Na ten aspekt prawa wybierania kładzie nacisk zarówno Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich Politycznych (art. 25) jak i Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 3).

Prawo wybierania zakłada możliwość dokonania wyboru, tj. wyrażenia swoich preferencji co do osób, które kandydują do danego organu. Konstytucyjne prawo wybierania nie może jednak być rozumiane w sposób czysto formalny, jako prawo wyrażenia preferencji (oddania głosu) w procedurze ustalania składu danego organu. Aby można było o mówić o prawie wybierania jednostka musi mieć możliwość wywierania wpływu poprzez oddany głos na skład danego organu. System wyborczy musi być skonstruowany w taki sposób, aby skład organu zależał od preferencji wyborców a zmiany tych preferencji w kolejnych wyborach umożliwiały zmianę składu danego organu.

¹⁴ Odmienny pogląd wyrażają m.in. B. Banaszak (jw., s. 405) i J. Buczkowski (jw., s. 64).

Racjonalnie uzasadnione rozwiązania, mające na celu ułatwienie wyłonienia parlamentu zdolnego do działania, nie stoją w kolizji z istotą prawa wybierania. Przeciwnie, mogą one ułatwić realizację funkcji, którym służy prawo wybierania. Udział obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi zależy bowiem m.in. od tego, czy wybory umożliwiają wyłonienie parlamentu zdolnego do działania. W systemie dwupartyjnym lub dwublokowym wyniki wyborów przesądzają o składzie rządu i kierunkach polityki państwa. Z drugiej strony realny wybór ogranicza się do dwóch możliwości. W warunkach rozbicia partyjnego możliwość kierowania sprawami publicznymi poprzez udział w wyborach jest bardzo ograniczona. Wyniki wyborów nie przesądzają o kierunkach polityki państwa. O składzie rządu i jego linii politycznej decydują przywódcy partyjni, a nie wyborcy.¹⁵ System wyborczy, który preferuje partie silniejsze i ogranicza liczbę małych partii w parlamencie, może zapewniać obywatelom większy udział w kierowaniu sprawami publicznymi. Ocena systemu wyborczego z tego punktu widzenia nie jest możliwa *in abstracto*. Konieczne jest uwzględnienie konkretnych warunków społecznych, w których dany system wyborczy funkcjonuje.

Prawo wybierania oznacza możliwość swobodnego wyboru. Do istoty prawa wybierania należą rozwiązania, które zapewniają jednostce możliwość wyrażania swoich preferencji w sposób wolny od zewnętrznych nacisków. Do gwarancji tych należy m.in. tajność głosowania. Niezbędne jest nie tylko stworzenie możliwości wolnego wyrażania woli w akcie głosowania, ale również warunków swobodnego kształtowania woli wyborcy w czasie kampanii wyborczej, poprzez wykluczenie nacisków i manipulacji ze strony państwa i osób trzecich. Swoboda wyboru oznacza również prawo do rezygnacji z udziału w głosowaniu. Wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku głosowania należałoby uznać za niezgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji.¹⁶

Na treść prawa wybierania składa się możliwość dokonania wyboru między wszystkimi ugrupowaniami politycznymi, które ubiegają się o wejście w skład danego organu. Prawo przewiduje dwojaki rodzaj wyjątki w tym zakresie. Po pierwsze, art. 13 Konstytucji zakazuje działalności partii politycznych, które dążą do obalenia demokracji. Po drugie, ustawa zasadnicza uzależnia rejestrację kandy-

¹⁵ Zwracał na to uwagę m.in. M. Sobolewski w pracy *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983, s. 67-68.

¹⁶ Por. L. Garlicki, komentarz do art. 96, pkt 14 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

daty w wyborach prezydenckich od poparcia co najmniej 100 000 wyborców, a jednocześnie dopuszcza ustanowienie wymogu pewnego minimalnego poparcia wyborców przy zgłaszaniu kandydatów lub list kandydatów w wyborach parlamentarnych i samorządowych. Liczba podpisów wyborców wymagana przez ustawodawcę nie może jednak być nadmierna. Niedopuszczenie do udziału w wyborach kandydata, który spełnia wymienione warunki, stanowi nie tylko naruszenie biernego prawa wyborczego danej osoby, ale również naruszenie prawa wybierania poprzez ograniczenie zakresu alternatyw wyborczych.

Prawo wybierania oznacza możliwość udziału w okresowych wyborach, przeprowadzanych w rozsądnych odstępach czasu. Prawo wybierania stanowi zatem samodzielną podstawę do wyprowadzenia zasady kadencyjności danego organu władzy publicznej. Fakt ten nie ma jednak w praktyce większego znaczenia dla wyborów posłów, senatorów i Prezydenta, wobec zamieszczenia szczegółowych przepisów konstytucyjnych określających precyzyjnie długość kadencji tych organów. Uznanie prawa wybierania za podstawę zasady kadencyjności ma natomiast istotne znaczenia dla funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, gdyż Konstytucja nie wyraża zasady kadencyjności tych organów *expressis verbis*. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 25/95 z dnia 23 kwietnia 1996 r.¹⁷ oraz w wyroku K. 17/98 z dnia 26 maja 1998 r.¹⁸ uznał, że kadencyjny charakter rad gmin jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności.

Prawo wybierania zakłada również stabilizację składu personalnego danego organu podczas kadencji.¹⁹ Organy władzy publicznej nie powinny mieć możliwości pozbawiania mandatu osób wybranych. Art. 131 ust. 2 Konstytucji wylicza przyczyny wygaśnięcia mandatu Prezydenta przed upływem kadencji. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. Ustawa zwykła nie może przewidywać innych przyczyn wygaśnięcia mandatu prezydenckiego. Konstytucja wymienia tylko jedną przyczynę wygaśnięcia mandatu posła i senatora przed upływem kadencji. Zgodnie z art. 107 Trybunał Stanu może pozbawić mandatu posła lub senatora, który naruszył zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo zakaz nabywania tego majątku.

¹⁷ OTK ZU 1996, nr 2, s. 111.

¹⁸ OTK ZU 1998, nr 4, s. 270.

¹⁹ Zasada stabilizacji - w ramach kadencji - składu personalnego organów wybieralnych została sformułowana w cytowanym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K. 29/95 (OTK ZU, 1996, nr 2, s. 111).

Rozwiązanie to zostało wprowadzone przez Konstytucję z 1997 r. Ustawa może przewidywać inne przesłanki utraty mandatu parlamentarnego przed upływem kadencji. Ustawa zasadnicza nie reguluje w ogóle zagadnień związanych ze sprawowaniem i wygaśnięciem mandatu członka organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Określenie przesłanek wygaśnięcia mandatu członka organu stanowiącego samorządu terytorialnego należy do ustawy. Wszelkie wyjątki od zasady, że wymienione osoby nie mogą utracić swojego mandatu przed upływem kadencji, muszą jednak znajdować podstawę w innych normach lub wartościach konstytucyjnych.

Prawo wybierania implikuje obowiązek podjęcia przez państwo działań mających na celu stworzenie warunków korzystania z tego prawa przez możliwie najszerszy krąg osób uprawnionych. Chodzi tutaj m.in. o umożliwienia wzięcia udziału w wyborach osobom chorym, pozbawionym wolności lub przebywającym poza terytorium państwa. Jednostka ma prawo żądać podjęcia działań zmierzających do usunięcia faktycznych przeszkód w korzystaniu z tego prawa.

Przepisy Konstytucji określają również warunki, jakie musi spełnić jednostka, aby mogła zostać wybrana do Sejmu, do Senatu i na Prezydenta (art. 99 i art. 127 ust. 3). Konstytucja nie precyzuje natomiast warunków wybieralności w wyborach samorządowych. Osoba, która nie spełnia warunków wybieralności określonych w Konstytucji, nie ma zdolności nabycia mandatu prezydenckiego ani parlamentarnego i nie może zostać Prezydentem, posłem lub senatorem. Zgodnie z obowiązującymi ustawami, osoba taka nie może też kandydować w wyborach do danego organu.

Nasuwa się pytanie, czy wymienione przepisy konstytucyjne stanowią podstawę praw podmiotowych jednostki. Za udzieleniem odpowiedzi negatywnej na postawione pytanie może przemawiać brzmienie wymienionych przepisów. Określając warunki, od których zależy dopuszczalność wyboru do Sejmu, do Senatu i na Prezydenta, prawodawca nie posługuje się terminem "prawo". W literaturze z zakresu teorii prawa zwraca się uwagę, że nie ma potrzeby określania sytuacji osoby, która spełnia określone przez ustawę warunki wybieralności, jako "prawa" tej osoby.²⁰ Z drugiej jednak strony, w doktrynie prawa konstytucyjnego używany jest termin "bierne prawo wyborcze."

²⁰ S. Wronkowska: Analiza pojęcia prawa podmiotowego, Poznań 1973, s. 62.

Aby udzielić odpowiedzi na postawione pytanie, należy ustalić znaczenie art. 99 i art. 127 ust. 3 Konstytucji. Wykładnia wymienionych przepisów musi uwzględniać m.in. postanowienia Konstytucji dotyczące zgłaszania kandydatów. Zgodnie z art. 100, kandydatów na posłów i senatorów zgłaszają partie polityczne oraz wyborcy. Natomiast w myśl art. 127 ust. 3 zd. 2, kandydatów na Prezydenta mogą zgłaszać grupy co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Art. 99 i art. 100 oraz 127 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do wysuwania przez obywatela roszczeń o nabycie mandatu parlamentarnego lub o objęcie urzędu Prezydenta. Z przepisów tych nie wynika również indywidualne prawo obywatela do zgłoszenia swojej kandydatury w wyborach. Na gruncie obowiązującej Konstytucji prawo zgłaszania kandydatów jest bowiem prawem wykonywanym grupowo - przez grupy wyborców niezrzeszonych lub - w wyborach parlamentarnych - przez partie polityczne.

Sens analizowanych przepisów konstytucyjnych nie sprowadza się jednak do określenia warunków koniecznych ważności wyboru obywatela do danego organu (zdolności nabycia mandatu). W państwie demokratycznym obywatel ma prawo do ubiegania się o stanowiska obsadzone w drodze wyborów powszechnych. Art. 99 i art. 127 ust. 3 Konstytucji stanowią podstawę do wysunięcia przez obywatela żądania dopuszczenia go do konkurencji wyborczej. Każdy, kto może zostać wybrany do organu pochodzącego z wyborów powszechnych, ma m.in. prawo żądać rejestracji swojej kandydatury, pod warunkiem że została ona przedstawiona - w trybie określonym ustawowo - przez grupę wyborców lub przez partię polityczną. Każdemu, kto może zostać wybrany do organu pochodzącego z wyborów powszechnych, przysługuje ponadto wolność prowadzenia kampanii wyborczej. Art. 99 i art. 127 ust. 3 stanowią podstawę praw podmiotowych o złożonej strukturze normatywnej, na którą składa się szereg funkcjonalnie powiązanych ze sobą elementów składowych. Termin "bierne prawo wyborcze" należy odnieść nie tylko do "zdolności wyborczej", ale do całej struktury normatywnej wyznaczonej przez każdy z wymienionych przepisów.

Konstytucja zakazuje łączenia mandatu posła i senatora z określonymi urządami publicznymi oraz określonymi stanowiskami w służbie publicznej (art. 103). Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem. Zasada incompatibilitas nie wyklucza kandydowania w

wyborach ani możliwości nabycia mandatu, nakazuje jedynie ustąpienie z piastowanego urzędu lub zajmowanego stanowiska w razie wyboru.

W myśl przepisów Konstytucji sędziowie oraz sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie mogą należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z kolei Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezes NBP nie mogą należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością sprawowanego urzędu. Konstytucja przewiduje ponadto funkcjonowanie korpusu służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Osoby piastujące wymienione urzędy lub należące do korpusu służby cywilnej nie mogą sprawować mandatu parlamentarnego ani mandatu prezydenckiego. Nasuwa się pytanie, czy ustawodawca, konkretyzując ogólnikowe sformułowania konstytucyjne, mógłby wyłączyć prawo wybieralności w odniesieniu do tych osób.

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że konstytucyjne wyliczenie warunków wybieralności ma charakter wyczerpujący²¹. Pomimo wątpliwości, jakie mogą pojawić się na tle przedstawionych przepisów konstytucyjnych, należy zgodzić się z poglądem, że ustawodawca nie może uzależnić wybieralności od spełnienia dodatkowych warunków, nie wymienionych wyraźnie w Konstytucji. Za niedopuszczalne należałoby uznać m.in. zakaz nabycia mandatu przez określone kategorie osób (np. sędziów lub urzędników służby cywilnej), i to niezależnie od tego, czy zakaz taki dotyczyłby całego kraju, czy tylko określonych okręgów wyborczych. Ustawodawca nie może również pozbawić osób, które spełniają warunki określone w art. 99 lub art. 127 ust. 2, prawnej ani faktycznej możliwości zgłaszania kandydatur. Ustawa może natomiast określić pewne wymogi proceduralne, które muszą zostać spełnione przy zgłaszaniu kandydatów, może również uzależnić zgłaszanie kandydatów od pewnego minimalnego poparcia wyborców.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K. 39/97 z dnia 10 listopada 1998 r., jw., s. 564-565; L. Garlicki, komentarz do art. 99, pkt 6, jw.

Konstytucja gwarantuje prawo zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych partiom politycznym oraz wyborcom (art. 100 ust. 1), a w wyborach prezydenckich - grupom co najmniej 100 000 wyborców (art. 127 ust. 3 zd. 2). Prawo to należy do praw-kompetencji. Przedstawiciele doktryny nie są zgodni, czy wyliczenie podmiotów uprawnionych, zawarte w art. 100 ust. 1, ma charakter wyczerpujący²² czy przykładowy²³. W świetle wcześniejszych rozważań dotyczących zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych, należy przyjąć, że ustawa zasadnicza nie wyklucza rozszerzenia zakresu prawa zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych na podmioty nie wymienione w tym przepisie. Odmienny charakter ma natomiast art. 127 ust. 3 zd. 2 Konstytucji. Każda kandydatura w wyborach prezydenckich musi zostać poparta przez co najmniej 100 000 wyborców.

Do istoty biernego prawa wyborczego należy m.in. wolność prowadzenia kampanii wyborczej. Konstytucja nie wyklucza ustanawiania ograniczeń w tym zakresie. Wolność prowadzenia kampanii wyborczej może bowiem pozostawać w kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi lub prawami innych osób. Wszelkie ograniczenia tej wolności muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podmiotami praw wyborczych są również partie polityczne oraz grupy obywateli. Podmioty te mają konstytucyjne prawo zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych. Mają one prawo wyznaczania mężów zaufania w komisjach wyborczych, prawo dostępu do publicznej radiofonii i telewizji, a także prawo do dotacji z budżetu państwa. Relacja między prawami poszczególnych obywateli a prawami partii politycznych jest bardzo złożona. Z jednej strony partie polityczne stanowią bardzo ważny element społeczeństwa demokratycznego. Zgodnie z art. 11 ust. 1. zd. 2, Konstytucji partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Ich działalność ułatwia wyrażanie woli przez społeczeństwo w drodze wyborów. Partie pełnią rolę swoistego "przekaznika" woli wyborców. Z drugiej strony między prawami partii politycznych a prawami poszczególnych obywateli w procedurze wyborczej może dochodzić do napięcia. Przyznanie prawa zgłaszania kandydatów partiom politycznym i zasada głosowania na listy kandydatów ograniczają indywidualne prawo każdego obywatela do ubiegania się o

²² Pogląd taki wyraża L. Garlicki, komentarz do art. 100, pkt 6, jw.

²³ Tak J. Buczkowski, jw., s. 244.

mandat w organie wybieralnym i uzależniają realizację tego prawa od decyzji podmiotu kolektywnego.

Uznanie prawa wybierania oraz biernego prawa wyborczego za prawa konstytucyjne (prawa podmiotowe) pociąga za sobą istotne konsekwencje w zakresie ich dochodzenia przez obywatela. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw wyborczych. Należy w związku z tym zauważyć, że Konstytucja nie zawiera żadnych szczegółowych przepisów dotyczących kontroli ważności wyborów samorządowych. W świetle wymienionego przepisu Konstytucji, a także zasady demokratycznego państwa prawnego, ustawodawca powinien stworzyć system sądowej kontroli ważności wyborów samorządowych.

Konstytucja przewiduje pewien szczególny środek dochodzenia praw wyborczych na drodze sądowej - protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów prezydenckich, wnoszony do Sądu Najwyższego (art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2).

Środek ten umożliwia jednak dochodzenie tylko takich naruszeń wyborczych praw podmiotowych, które mogły mieć wpływ na wynik wyborów. Z tego względu ustawodawca musi stworzyć również inne środki prawne umożliwiające skuteczne dochodzenie praw wyborczych na drodze sądowej na wszystkich etapach procedury wyborczej.

Naruszenie praw wyborczych zagwarantowanych w Konstytucji przez prawodawcę stanowi przesłankę wniesienia skargi konstytucyjnej. Warunkiem dopuszczalności skargi jest wydanie ostatecznego "orzeczenia" o danym prawie na podstawie aktu prawotwórczego stanowiącego przedmiot skargi. Należy przyjąć, że w wyborach do Sejmu orzeczeniem takim może być - w zależności od rodzaju naruszenia praw wyborczych - postanowienie sądu dotyczące reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze lub spisie wyborców, orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej wydane w wyniku rozpatrzenia odwołania od orzeczenia o odmowie rejestracji kandydata lub listy kandydatów, postanowienie Sądu Najwyższego wydane w wyniku rozpatrzenia odwołania od orzeczenia o odmowie rejestracji ogólnopolskiej listy kandydatów, a także uchwała Sadu Najwyższego stwierdzająca ważność wyborów. W wyborach prezydenckich ostateczne rozstrzygnięcie stanowi uchwała Sądu Najwyższego stwierdzająca ważność wyborów prezydenckich. W praktyce, poza wyjątkowymi sytuacjami, Trybunał Konstytucyjny będzie rozpoznawał ewen-

tualne skargi konstytucyjne po rozpoczęciu procedury wyborczej, a najczęściej - nawet po dniu wyborów, co stanowi poważny problem polityczny. Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność ustawy, na podstawie, której zostały przeprowadzone wybory, podważa bowiem legitymizację nowo wybranego organu. Nasuwa się pytanie o prawne skutki takiego wyroku.

Naruszenie praw wyborczych uzasadnia również zastosowanie odpowiednich środków przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Fakt, że działania w obronie praw wyborczych obywateli mogą wkraczać w sferę rozstrzygnięć politycznych, nie wyklucza podejmowania takich działań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jeżeli w ocenie tego organu doszło do naruszenia praw jednostki zagwarantowanych przez prawo.

4. Podstawowe zasady prawa wyborczego w Konstytucji

Podstawowe zasady prawa wyborczego stanowiły przedmiot wielu prac naukowych w Polsce. Były one również szeroko omawiane w podręcznikach prawa konstytucyjnego. Z tego względu nie ma potrzeby szerszej prezentacji ich znaczenia w niniejszym opracowaniu. Przedmiot dalszych rozważań stanowiąc będą jedynie wybrane zagadnienia, mające szczególne znaczenie dla prawa wyborczego.

Konstytucja nie wyraża *expressis verbis* zasady wolności wyborów. Takie podejście ma na celu uniknięcie sporów interpretacyjnych. Normatywna treść zasady wolnych wyborów nie została bowiem ustalona w sposób w pełni jednoznaczny w polskiej doktrynie prawnej.²⁴ Przez wolność wyborów rozumie się najczęściej wolność rywalizacji ugrupowań politycznych w wyborach (konkurencyjność), a także przeprowadzanie procedury wyborczej zgodnie z obowiązującym prawem. Poszczególni autorzy nie są natomiast w pełni jednomyślni co do dalszych elementów składających się na tę zasadę.

Należy podkreślić, że zasada wolności wyborów jest zasadą konstytucyjną, pomimo iż nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji. Wynika ona z zasady państwa demokratycznego, a także ze szczegółowych przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa wyborczego. Na jej treść składa się przede wszystkim: 1) wolność udziału w wyborach dla grup wyborców oraz dla wszystkich legalnie działających partii politycznych; 2) wolność prowadzenia kampanii wyborczej; 3)

²⁴ Zwracają na to uwagę m.in. B. Banaszak (jw., s. 289) oraz J. Buczkowski (jw., s. 219-221).

zasada równości szans w wyborach; 4) bezstronność organów przeprowadzających wybory.²⁵

Konstytucja wyraża *expressis verbis* zasadę powszechności wyborów do Sejmu, do Senatu, na Prezydenta oraz wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w doktrynie, zasada powszechności wyborów zakazuje pozbawiania z przyczyn politycznych praw wyborczych obywateli, którzy osiągnęli pełnoletniość w rozumieniu prawa cywilnego.²⁶ Rozstrzygnięcie, czy określone ograniczenie praw wyborczych ma charakter dyskryminacji politycznej (cenzusu), nie zawsze jest sprawą prostą. W krajach, których konstytucje przyjmują zasadę powszechności wyborów, mogą pojawić się wątpliwości, czy określone rozwiązania prawne, pozbawiające praw wyborczych pewne grupy osób są dopuszczalne na gruncie zasady powszechności wyborów. Na gruncie Konstytucji polskiej tego typu wątpliwości mogą pojawiać się wyłącznie w przypadku biernego prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Obowiązująca Konstytucja określa bowiem w sposób wyczerpujący przesłanki czynnego prawa wyborczego oraz przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, do Senatu i na Prezydenta. Należy zauważyć, że Konstytucja wprowadza cenzus wieku w przypadku biernego prawa wyborczego do Senatu (30 lat) i na Prezydenta (35 lat). O ile, w przypadku wyborów prezydenckich, takie rozwiązanie można próbować uzasadniać wymogiem posiadania szczególnego doświadczenia życiowego, o tyle w przypadku wyborów do Senatu cenzus wieku nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Zasadę powszechności wyborów można wyprowadzić z przepisów konstytucyjnych określających krąg osób posiadających czynne i bierne prawo wyborcze. Przepisy te stanowią również podstawę do wyprowadzenia wymogu ustanowienia w ustawie dostatecznych gwarancji powszechności wyborów, umożliwiających rzeczywiste korzystanie z tego prawa przez możliwie najszerszy krąg wyborców. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy użycie przymiotnika "powszechne" w przepisach konstytucyjnych, określających zasady prawa wyborczego do poszczególnych organów wybieralnych, nie stanowi superfluum. Znaczenie przymiotnika "powszechne" w przepisach konstytucyjnych charakteryzujących poszczególne rodzaje wyborów polega przede wszystkim na zaakcentowaniu demokratycznego

²⁵ Por. B. Banaszak, jw., s. 290-292.

²⁶ Por. Z. Jarosz: System wyborczy PRL, Warszawa 1969, s. 48.

charakteru prawa wyborczego oraz na podkreśleniu pozytywnych obowiązków ustawodawcy w zakresie usuwania faktycznych przeszkód utrudniających udział w głosowaniu.

Kolejna zasada prawa wyborczego wyrażona w Konstytucji to zasada równości wyborów. Zasada ta nie została wymieniona w odniesieniu do wyborów do Senatu. Omawiając jej treść, należy w pierwszej kolejności przedstawić znaczenie ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna zasada równości nie zakazuje różnicowania jednostek. Ustawodawca może różnicować jednostki pod warunkiem, że wprowadzone różnicowania znajdują uzasadnienie na gruncie konstytucyjnego systemu wartości. Konstytucja zakazuje jedynie wprowadzania różnicowań niesprawiedliwych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości znajduje zastosowanie do podmiotów posiadających wspólną cechę istotną. Podmioty, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej, mogą być traktowane różnie. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty posiadające wspólną cechę istotną, mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli:

- 1) wprowadzone przez prawodawcę różnicowania są racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma;
- 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych;
- 3) różnicowanie podmiotów podobnych znajduje podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.²⁷

Zasada równości jest zatem zasadą zrelatywizowaną do przyjętego systemu wartości. Krępuje ona swobodę działania organów stanowiących i stosujących prawo, ale pozostawia bardzo szeroki zakres swobody decyzyjnej organom kontrolującym jej przestrzeganie, a w szczególności sądowi konstytucyjnemu. Jej stosowanie zależy w praktyce od indywidualnych preferencji sędziów.

²⁷ Orzeczenie K. 10/96 z dnia 3 września 1996 r., OTK ZU 1996, nr 4, s. 280-281.

Zasada równości wyborów oznacza, mówiąc najogólniej, że wszyscy wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach, tzn. bez nieuzasadnionych przywilejów i dyskryminacji. Zasada ta stanowi konkretyzację ogólnej zasady równości.²⁸ Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r., zasadę równości biernego prawa wyborczego.²⁹

Podobnie jak art. 32 Konstytucji, zasada równości wyborów nie wyklucza różnicowania podmiotów, jednakże wszelkie formy różnicowania wymagają w tym przypadku szczególnie mocnego uzasadnienia na gruncie konstytucyjnego systemu wartości.³⁰ W sferze prawa wyborczego punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności prawa nie powinno być założenie podobnego traktowania podmiotów podobnych i różnego traktowania podmiotów różnych, ale domniemanie jednakowości uprawnień obywateli oraz jednakowości praw ugrupowań politycznych. Wszelkie odstępstwa od zasady jednakowego traktowania w sferze prawa wyborczego mają charakter wyjątków i wymagają silniejszego uzasadnienia aksjologicznego niż różnicowania wprowadzane w innych dziedzinach. Muszą one znajdować podstawę w wartościach konstytucyjnych oraz umożliwiać skuteczną realizację założonego celu. Ponadto musi zostać zachowana odpowiednia proporcja między wartością naruszoną w wyniku różnicowania, a wartością, której dane różnicowanie służy. Z przedstawionych względów sądy konstytucyjne posiadają pełną legitymację do szczególnie rygorystycznej kontroli przestrzegania zasady równości wyborów przez ustawodawcę.

Zasada równości wyborów powinna zostać odniesiona do całokształtu uprawnień obywateli w procedurze wyborczej. W odniesieniu do czynnego prawa wyborczego zasada równości oznacza, że każdy wyborca powinien mieć jednakową liczbę głosów oraz że każdy głos powinien mieć jednakową "siłę", tzn. jednakowy wpływ na wynik wyborów. Znaczenie wymogu jednakowej liczby głosów nie budzi wątpliwości. Jakiegokolwiek różnicowanie liczby głosów, którymi dysponują wyborcy, jest niedopuszczalne. Szerszego komentarza wymaga natomiast zasada jedna-

²⁸ J. Repel, komentarz do art. 96 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, jw., s. 172, J. Buczkowski, jw., s. 131.

²⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K. 8/94 z dnia 20 grudnia 1994 r., OTK w 1994 r., cz. II, s. 145 i nast. Takie podejście wiązało się z faktem, że Prezydent, zaskarżając ustawę, wskazał jako podstawę kontroli - art. 67 ust. 2 Konstytucji.

³⁰ Por. H. Meyer, jw., s. 19-20 oraz cytowane tam orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

kowej "siły" głosów. W systemach wyborczych, w którym w każdym okręgu wyborczym obsadzany jest jeden mandat, z zasady równości wynika wymóg, aby wszystkie okręgi posiadały jednakową liczbę mieszkańców. Dopuszczalne są tylko nieznaczne różnice liczby mieszkańców w poszczególnych okręgach, a precyzyjne ustalenie maksymalnych odchyień od tzw. normy przedstawicielstwa należy do orzecznictwa sądowego. W systemach wyborczych, w których okręgi wyborcze są wielomandatowe, liczba mandatów obsadzanych w danym okręgu musi być proporcjonalna do liczby mieszkańców tego okręgu. Znaczenie zasady równej "siły" głosów nie wyczerpuje się na tym. Nawet jeżeli liczba mandatów przypadających na dany okręg jest proporcjonalna do liczby mieszkańców, to jednak zróżnicowanie liczby mandatów i wielkości okręgów pociąga za sobą zróżnicowanie wpływu wyborcy na wyniki wyborów³¹. Zasada równości wyborów zakazuje nadmiernego różnicowania liczby mieszkańców w okręgach i liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi. Z tego względu przyjęte w obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu³² różnicowanie liczby mandatów przypadających na jeden okręg w stosunku 1 : 5,6 należy uznać za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wyborów.

W odniesieniu do biernego prawa wyborczego, zasada równości oznacza równość praw wszystkich kandydatów oraz równość szans w wyborach wszystkich ugrupowań politycznych i grup wyborców startujących w wyborach. Należy podkreślić, że zasada równości znajduje zatem zastosowanie nie tylko do jednostek (osób fizycznych), ale również do innych podmiotów - partii politycznych i grup wyborców. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wypowiedział się przeciwko stosowaniu zasady równości do osób prawnych³³, jednakże pogląd ten nie wydaje się trafny. Nie istnieją żadne powody, aby zasady równości nie stosować do osób prawnych i innych podmiotów kolektywnych. Oczywiście wymóg równego traktowania dotyczy podmiotów posiadających wspólną cechę istotną. Nie można zatem wymagać jednakowego traktowania jednostek i podmiotów zbiorowych. Nie można też wymagać identycznego traktowania podmiotów zbiorowych, które nie mają posiadają wspólnej cechy istotnej.

³¹ Zwracają na to uwagę m.in. L. Garlicki (komentarz do art. 96, pkt 16, jw.) oraz J. Buczkowski (jw., s. 155-156).

³² Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 45, poz. 205 z późn. zm.).

³³ Orzeczenie K. 4/94 z dnia 27 czerwca 1995 r., OTK w 1995 r., cz. I, s. 181.

Prawo wyborcze wielu krajów różnicuje ugrupowania polityczne z reguły na podstawie dwóch kryteriów: 1) wyniku uzyskanego w poprzednich wyborach oraz 2) wyniku uzyskanego w danych wyborach. Pierwsze z wymienionych kryteriów stanowi z reguły podstawę do różnicowania ugrupowań politycznych w zakresie rejestracji kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej. Natomiast drugie z wymienionych kryteriów stanowi podstawę do różnicowania w tych stadiach procedury wyborczej, które następują po ustaleniu wyniku głosowania, a więc przy rozdziale mandatów lub przy zwrocie kosztów kampanii wyborczej. Jedną z form różnicowania ugrupowań politycznych na podstawie liczby głosów otrzymanych w danych wyborach, stanowi stosowanie tzw. klauzul zaporowych. Wprowadzenie klauzul zaporowych prowadzi do odsunięcia od udziału w podziale mandatów partii, które nie uzyskały wymaganego poparcia wyborców. W podziale mandatów biorą udział wyłącznie partie, które osiągnęły określony przez ustawę procent głosów.

Przedstawione formy różnicowań uzasadniane są najczęściej koniecznością wyłonienia parlamentu zdolnego do działania.³⁴ Nasuwa się pytanie, czy takie regulacje są zgodne z zasadą równości. Zasada równości nie wyklucza różnicowania na podstawie kryterium liczby głosów uzyskanych w danych wyborach. W szczególności, za zgodne z zasadą równości należy uznać stosowanie klauzul zaporowych. Fakt, że partie polityczne, które nie przekroczyły określonego poziomu poparcia wyborców, nie biorą udziału w podziale mandatów, należy do samej istoty wyborów. Należy zauważyć, że w systemie większości zwykłej poziom poparcia wyborców, którego przekroczenie umożliwia uzyskanie mandatu, jest w praktyce znacznie wyższy niż próg wyborczy wynoszący 5% wszystkich ważnie oddanych głosów. Dla urzeczywistnienia zasady równości ważne jest to, czy każde ugrupowanie ma równe szanse przekroczenia progu wyborczego. Zasada równości nie wyklucza również innych form różnicowania na podstawie liczby głosów uzyskanych w danych wyborach.

Poważne wątpliwości budzi natomiast różnicowanie ugrupowań politycznych w zależności od wyniku uzyskanego w poprzednich wyborach, w szczególności w zależności od faktu, czy dane ugrupowanie polityczne jest reprezentowane w parlamencie.³⁵ Powoływanie zasady zdolności parlamentu do działania dla uzasadnienia różnicowań na podstawie takiego kryterium stanowi z reguły jedynie

³⁴ L. Garlicki, komentarz do art. 96, pkt 19, jw.

³⁵ H. Meyer, jw., s. 18 i nast. Por. B. Banaszak, jw., s. 278.

wygodny pretekst dla szykanowania nowych ugrupowań, które mogłyby zagrozić partiom establishmentu. Zasada zdolności parlamentu do działania nie może uzasadniać różnicowań w zakresie zgłaszania kandydatów oraz prowadzenia kampanii wyborczej. Dla wyłonienia parlamentu zdolnego do działania w pełni wystarczającym środkiem jest odpowiednie ukształtowanie systemu rozdziału mandatów, a w szczególności wprowadzenie klauzuli zaporowej.

Za dopuszczalne na gruncie zasady równości należy natomiast uznać uprzywilejowanie wyrównawcze mniejszości narodowych. Takie rozwiązanie rzuca jednak w pewien sposób na koncepcję reprezentacji przyjętą przez prawodawcę. Zgodnie z Konstytucją podmiotem reprezentowanym jest cała wspólnota polityczna, a nie poszczególne narody (w znaczeniu etnicznym) zamieszkujące Polskę.

W doktrynie polskiej zwraca się uwagę na fakt różnicowania kandydatów zgłoszonych przez ten sam podmiot, poprzez wprowadzenie instytucji list ogólnopolskich oraz powiązanie określonych skutków z kolejnością umieszczenia kandydatów na liście.³⁶ Sposób zastosowania wymienionych regulacji prawnych do konkretnych osób zależy wyłącznie od decyzji podmiotu, który zgłasza listę kandydatów. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy zasada równości może w ogóle mieć zastosowanie do kandydatów z tego samego ugrupowania. Uznanie partii politycznych i grup wyborców za podmioty rywalizujące w wyborach pociąga za sobą prawo do wyrażania przez nie preferencji co do obsadzania mandatów przypadających danej liście.

Rozważyć należy, jakie znaczenie ma pominięcie przymiotnika "równy" w art. 97 ust. 2 Konstytucji, określającym podstawowe zasady wyborów do Senatu. Takie rozwiązanie stanowi kontynuację regulacji konstytucyjnych ustanowionych w 1989 r. Prawodawca konstytucyjny celowo pominął wówczas wymóg równości w odniesieniu do wyborów do Senatu, aby umożliwić wprowadzenie systemu wyborczego niezgodnego z zasadą, że głos każdego wyborcy ma równą siłę. Zgodnie z ordynacją wyborczą do Senatu uchwaloną w 1989 r., w poszczególnych województwach wyborcy wybierali dwóch senatorów, a w województwie katowickim i warszawskim - trzech senatorów. Celem twórców Konstytucji z 1997 r. było umożliwienie przeprowadzania wyborów do Senatu w systemie, w którym głosy wyborców mają różną siłę.

³⁶ L. Garlicki, komentarz do art. 96, pkt 18 i 21, jw., J. Buczkowski, jw., s. 162

Cele, którymi kierowali się twórcy Konstytucji, nie mogą jednak mieć decydującego znaczenia dla wykładni przepisów tego aktu. Interpretator musi uwzględniać tekst aktu prawotwórczego i jego obiektywne znaczenie, ustalone zgodnie z przyjętymi w polskim systemie prawnym dyrektywami wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej oraz zgodnie z dyrektywami interpretacyjnymi drugiego stopnia. Należy podkreślić, że tekst aktu prawotwórczego nie zawsze wyraża w sposób adekwatny cele osób wchodzących w skład organu stanowiącego prawo. W razie nieadekwatności tekstu aktu prawotwórczego do zamiarów "historycznego prawodawcy", pierwszeństwo powinno mieć obiektywne znaczenie tekstu.

Nie podlega dyskusji, że ordynacja wyborcza do Senatu musi być zgodna z art. 32 Konstytucji. Oznacza to, że ustawodawca może różnicować wyborców tylko wtedy, gdy wprowadzane różnicowania są zgodne z aksjologią konstytucji. Konstytucyjny system wartości określa m.in. art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego. Demokracja opiera się na zasadzie równego udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi. Za niedopuszczalne w demokratycznym państwie należy uznać różnicowanie ilości głosów przysługujących poszczególnym wyborcom. Zasada równego udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi wyklucza ponadto różnicowanie obywateli w zakresie możliwości wpływania na wynik wyborów poprzez akt głosowania. Zasada państwa demokratycznego wyklucza również wszelkie odstępstwa do zasady równości szans w wyborach do Senatu. Pominięcie przymiotnika "równy" w art. 97 ust. 2 Konstytucji w żaden sposób nie uprawnia do wnioskowania a contrario, podobnie jak pominięcie przymiotnika "wolny" w art. 4 ust. 2 Małej Konstytucji nie uprawniało do wyciągnięcia wniosku, że wybory do Sejmu mogłyby być sprzeczne z zasadą wolności wyborów. Jeżeli twórcy Konstytucji chcieli dopuścić system wyborczy niezgodny z zasadą równości wyborów, to powinni byli wyraźnie zapisać to tekście Konstytucji. Pominięcie przymiotnika "równy" w art. 97 ust. 2 może jednak uzasadniać dopuszczenie różnicowania podmiotów w wyborach do Senatu w szerszym zakresie niż w przypadku pozostałych wyborów.

Duże trudności sprawia interpretatorom Konstytucji ustalenie znaczenia zasady bezpośredniości wyborów.³⁷ Termin "wybory bezpośrednie" jest używa-

³⁷ Na wieloznaczność zasady bezpośredniości zwracał uwagę m.in. A. Szmyt (Wprowadzenie do prawa wyborczego [w:] Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i do Senatu, Gdańsk 1991, s. 17-18). Odmienne poglądy, na gruncie Konstytucji z 1952 r., wyraził Z. Jarosz pisząc, że "zasada bezpośredniości

ny w kilku znaczeniach. W szerokim znaczeniu oznacza on wybory jednostopniowe, tj. wybory, w których skład organu jest ustalany na podstawie treści głosów oddanych przez wyborców.³⁸ Przy takiej interpretacji jednostopniowość wyborów wyczerpuje znaczenie zasady bezpośredniości. Przez "wybory bezpośrednie" w znaczeniu węższym rozumie się wybory jednostopniowe, w których wyborcy mogą głosować na konkretnych kandydatów a skład organu wybieranego zależy od preferencji personalnych wyrażonych przez wyborców.³⁹ Oznacza to, że nabycie mandatu nie może zależeć od decyzji innego podmiotu, w szczególności od decyzji podmiotów, które zgłaszają kandydatów. Przy takim rozumieniu bezpośredniości ograniczeniem tej zasady jest m.in. system list sztywnych, w którym o nabyciu mandatu decyduje kolejność kandydatów na liście, ustalona przez podmiot, który ją zgłosił. Termin "wybory bezpośrednie" w znaczeniu najwęższym oznacza wybory, które spełniają oba wymienione wyżej wymogi, a jednocześnie, w których obowiązuje wymóg głosowania osobistego.⁴⁰ Tak rozumiana zasada bezpośredniości wyklucza oddawanie głosu przez pełnomocnika lub za pośrednictwem poczty.

W prawie niemieckim pojęcie wyborów bezpośrednich oznacza wybory, w których rozkład głosów oddanych przez wyborców determinuje, w sposób całkowicie jednoznaczny, wynik wyborów.⁴¹ Zasada bezpośredniości wyklucza system, w którym ustalenie składu organu wybieranego na podstawie wyników głosowania zależy nie tylko od rozkładu głosów, ale również od decyzji innego podmiotu. Konsekwencje tak rozumianej zasady bezpośredniości wykraczają zatem poza niedopuszczalność wyborów wielostopniowych. Zasada bezpośredniości wyklucza system, w którym dana partia mogłaby - po ustaleniu wyników głosowania - zmieniać kolejność kandydatów na zgłoszonej przez nią liście.⁴² Zasada bezpośredniości nie wyklucza natomiast systemu list sztywnych.⁴³ Wątpliwości doktryny niemiec-

(...) jakkolwiek także nie zawsze jednoznacznie rozumiana i jednolicie realizowana, posiada treść dość jasną i dość oczywistą" (System wyborczy PRL, Warszawa 1969, s. 152.)

³⁸ Takie rozumienie zasady bezpośredniości wyborów przyjmuje m.in. F. Siemiński. Autor ten zwraca uwagę, że szersze rozumienie zasady bezpośredniości jest całkowicie nieuzasadnione (Prawo konstytucyjne, Warszawa-Poznań 1978, s. 177-178). W podobny sposób zasada wyborów bezpośrednich jest rozumiana w prawie francuskim. Zob. np. B. Pacteau: *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris 1989, s. 95.

³⁹ Tak m.in. L. Garlicki, komentarz do art. 96, pkt 24-26, jw.; J. Buczkowski, jw., s. 163 i nast.

⁴⁰ Takie rozumienie zasady bezpośredniości przyjmuje m.in. Z. Jarosz (System wyborczy PRL, Warszawa 1969, s. 146 i nast.); B. Naleziński [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, s. 140-141; B. Banaszak (jw., s. 285-286).

⁴¹ T. Maunz, komentarz do art. 38, nr brzeg. 43 [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. T. Maunz, G. Dürig, München, wyd. od 1958, t. II.

⁴² Tamże, nr brzeg. 45.

⁴³ Tamże, nr brzeg. 44. Podobnie I. von Münch, komentarz do art. 38 [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, red. I. von Münch, München 1976, t. II, s. 390.

kiej budzi natomiast rozwiązanie polegające na tym, że kandydat, który wystąpił z danej partii, nie może objąć wakującego mandatu.⁴⁴

Interpretator Konstytucji RP musi dokonać wyboru jednego z trzech przedstawionych wyżej znaczeń terminu "wybory bezpośrednie". W tym przypadku należy przyjąć interpretację, która pozostawia najszerszą swobodę ustawodawcy. Wynika stąd, że ustawa zasadnicza dopuszcza system list sztywnych oraz instytucję list ogólnopolskich. Tym bardziej Konstytucja nie wyklucza wprowadzenia możliwości oddawania głosu przez pełnomocnika lub za pośrednictwem poczty.

Zasada tajności nakazuje stworzenie takich warunków głosowania, aby żaden organ władzy publicznej ani osoba trzecia nie mogły ustalić, w jaki sposób głosował konkretny wyborca. Z zasady tajności głosowania wynikają nie tylko obowiązki dla komisji wyborczych, ale również dla ustawodawcy, który musi stworzyć dostateczne gwarancje tajności głosowania. Do koniecznych gwarancji zasady tajności należy stworzenie w każdym lokalu miejsc umożliwiających oddanie głosu w sposób wolny od spojrzeń innych osób. Dalsze gwarancje zależą od sposobu głosowania. Innych gwarancji wymaga głosowanie przy pomocy kart a innych gwarancji - głosowanie przy pomocy specjalnych urządzeń. Omawiana zasada odnosi się wyłącznie do aktu głosowania. Z tego względu nie stoi ona na przeszkodzie wprowadzenia wymogu zebrania odpowiedniej liczby podpisów wyborców w celu zgłoszenia kandydatury lub listy kandydatów.

Polska nauka prawa konstytucyjnego nie ustaliła w sposób jednoznaczny konsekwencji zasady tajności dla obywatela. Część przedstawicieli doktryny broni poglądu, że tajne głosowanie jest prawem, ale nie obowiązkiem wyborcy⁴⁵. W literaturze prezentowane jest również stanowisko, zgodnie z którym zasada tajności głosowania oznacza dla wyborcy obowiązek oddania głosu w taki w sposób, aby nikt nie dowiedział się, jak głosował.⁴⁶ Ten ostatni pogląd jest bardziej przekonujący. Należy przyjąć, że konstytucyjna zasada tajności głosowania nakazuje ustawodawcy nałożenie obowiązku tajnego głosowania na wyborcę, ale nie jest konieczne wprowadzanie sankcji na wypadek jego naruszenia. Zasada tajnego głosowania nie może wykluczać korzystania z niezbędnej pomocy przez osoby niepełno-

⁴⁴ Swoje wątpliwości sygnalizują m.in. T. Maunz (komentarz do art. 38, nr brzeg. 46, jw.) i H. Meyer (jw., s. 14). Dopuszczalności takiego rozwiązania broni natomiast I. von Münch (jw., s. 391).

⁴⁵ Tak m.in. B. Naleziński: Zasada tajności głosowania [w:] Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 1999, s. 142, B. Banaszak, jw. s. 288.

⁴⁶ Tak L. Garlicki, komentarz do art. 96, pkt 29, jw.; w doktrynie niemieckiej - m.in. H. Meyer, jw. s. 15.

sprawne. Optymalnym rozwiązaniem byłoby takie urządzenie lokalu wyborczego, aby wyborca nie miał możliwości oddania głosu, nie przechodząc przez pomieszczenie za osłoną. Należy podkreślić, że obowiązek ciążyący na wyborcy dotyczy jedynie samego aktu głosowania. Wyborca ma prawo ujawnić swoją decyzję przed głosowaniem lub po oddaniu głosu.

Wśród zasad konstytucyjnych, obok tzw. przymiotników wyborczych, należy wymienić również zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa wyborczego. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, wszelkie ograniczenia praw wyborczych muszą być ustanawiane w ustawie. Konstytucja nakazuje ponadto uregulowanie w ustawie zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych (art. 100 ust. 3, art. 127 ust. 7, art. 169 ust.2). Ustawa określa również zasady wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich (art. 100 ust. 2, art. 129 ust. 3). Należy przyjąć ogólną zasadę, zgodnie z którą wszelkie sprawy istotne związane z przeprowadzaniem wyborów muszą być uregulowane bezpośrednio w ustawie. Do unormowania w aktach podstawowych mogą być przekazywane wyłącznie sprawy nie mające istotnego znaczenia dla prawa wyborczego.

Konstytucja przyjmuje zasadę zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Akty podstawowe powszechnie obowiązujące, wydawane na podstawie ustaw wyborczych, muszą mieć formę rozporządzenia, a upoważnienia do ich stanowienia muszą spełniać wszystkie wymogi określone w art. 92 Konstytucji. Wśród podmiotów posiadających kompetencje do stanowienia aktów prawotwórczych o charakterze powszechnie obowiązującym nie została wymieniona Państwowa Komisja Wyborcza. Ustawodawca może upoważnić wymieniony organ do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym, adresowanych do komisji wyborczych niższych szczebli. Akty prawne Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą natomiast określać praw i obowiązków jednostki.

5. Konstytucyjne zasady ustalania wyników wyborów sejmowych i prezydenckich

Odrębnego omówienia wymagają zasady ustalania wyników wyborów sejmowych i prezydenckich, zawarte w Konstytucji. Zgodnie z art. 96 ust. 1, wybory do Sejmu są proporcjonalne. Konstytucja nie wymaga natomiast, aby inne wybory były przeprowadzane w systemie proporcjonalnym. Pojęcie proporcjonalnych systemów wyborczych obejmuje różne systemy ustalania wyników wyborów, w których mandaty dzieli się - w przybliżeniu - proporcjonalnie do liczby głosów uży-

skanych przez poszczególne listy. Zasada proporcjonalności nie powinna być rozumiana jako nakaz wprowadzenia systemu wyborczego, który zapewnia najściślejsze zachowanie proporcji między liczbą głosów oddanych na poszczególne listy a liczbą mandatów przypadających poszczególnym listom.

W razie wątpliwości, czy dany system ustalania wyników wyborów jest zgodny z zasadą proporcjonalności, należy ustalić, czy jest on zaliczany do systemów proporcjonalnych w doktrynie prawa. Z tego względu należy przyjąć, że Konstytucja dopuszcza przeprowadzanie wyborów do Sejmu w systemie jednego przechodniego głosu (single transferable vote), pod warunkiem że wybory odbywałyby się w okręgach wielomandatowych.⁴⁷ Za dopuszczalny na gruncie Konstytucji należy również uznać niemiecki system "wyborów proporcjonalnych spersonalizowanych". W Republice Federalnej Niemiec część deputowanych wybierana jest w systemie większości zwykłej w okręgach jednomandatowych, a druga część w systemie proporcjonalnym w okręgach wielomandatowych. System ten należy jednak do systemów proporcjonalnych, gdyż przy rozdziale mandatów między listy w okręgach wielomandatowych uwzględnia się mandaty uzyskane w okręgach jednomandatowych.

Zasada proporcjonalności nie wyklucza stosowania klauzul zaporowych. Systemy, w których są stosowane takie klauzule, są bowiem powszechnie uznawane za systemy proporcjonalne. Ustawodawca nie może jednak kształtować klauzul zaporowych w sposób dowolny. Procent głosów wymagany, aby wziąć udział w rozdziale mandatów, nie może przekraczać pewnej rozsądnej granicy. Za maksymalny poziom progu wyborczego dla komitetów wyborczych, innych niż komitety koalicji partii politycznych, należałoby uznać poziom 5% głosów.

Konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności pociąga za sobą wymóg przeprowadzania wyborów w okręgach wielomandatowych. W każdym okręgu wyborczym muszą być obsadzone co najmniej trzy mandaty. Nie przesądza to jednak o tym, że wyborcy muszą głosować na listy kandydatów.⁴⁸ Jako przykład można tu podać system jednego przechodniego głosu. Z zasady proporcjonalności nie wynika też wymóg wprowadzenia list ogólnopolskich ani wymóg rozdzielania części mandatów z uwzględnieniem wyników wyborów w skali całego kraju.

⁴⁷ System jednego przechodniego głosu funkcjonuje m.in. w wyborach do Izby Reprezentantów (Dáil Éireann) w Irlandii.

⁴⁸ Odmiennie L. Garlicki, komentarz do art. 96, pkt 33, jw.

Prawodawca konstytucyjny uregulował szczegółowo zasady ustalania wyników wyborów prezydenckich. Prezydent wybierany jest w systemie większości bezwzględnej. Na Prezydenta wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, przeprowadza się ponowne głosowanie. Odbywa się ono czternaście dni po pierwszym głosowaniu. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej głosów. Konstytucja reguluje sytuację, w której jeden z dwóch kandydatów biorących udział w drugiej turze wyborów wycofał zgodę na kandydowanie, utracił prawo wyborcze lub zmarł. W takim przypadku w miejsce danej osoby dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszej turze, a datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni.

Regulacje konstytucyjne krępują swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu ustalania wyników wyborów prezydenckich. Większość parlamentarna nie ma możliwości wyboru rozwiązań, które odpowiadają jej interesom. Przyjęty system wyborczy daje Prezydentowi silną legitymację do sprawowania władzy, gdyż może on powoływać się na poparcie bezwzględnej większości obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu.

Konstytucja nie reguluje systemu ustalania wyników wyborów do Senatu ani wyborów samorządowych. Ustawodawca posiada swobodę wyboru między różnymi systemami większościowymi, proporcjonalnymi i mieszanymi.

* * *

Demokratyczne państwo ma prawo ingerować w procesy polityczne przy pomocy ustawodawstwa wyborczego. Ingerencję państwa uzasadnia w szczególności obrona demokracji przed ugrupowaniami totalitarnymi, a także konieczność zapewnienia pewnej minimalnej sprawności działania aparatu państwowego. "Interwencjonizm polityczny" nie powinien natomiast służyć realizacji doraźnych interesów ugrupowań posiadających większość w parlamencie. Normy konstytucyjne wyznaczają w sposób bardzo ogólny granice swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy. Nie jest możliwe zamieszczenie w Konstytucji szczegółowych regulacji ustanawiających skuteczne zabezpieczenia przed nieuprawnioną instrumentalizacją prawa wyborczego. Ocena zgodności prawa wyborczego z wymogiem

bezstronności politycznej wymaga zawsze starannego rozważenia konkretnych uwarunkowań politycznych. Wyznaczenie granic "interwencjonizmu politycznego" państwa należy przede wszystkim do sądownictwa konstytucyjnego, które konkretyzuje ogólne standardy przyjęte w ustawach zasadniczych, biorąc pod uwagę polityczny kontekst badanych regulacji prawnych.

**) dr Krzysztof Wojtyczek – pracownik naukowy Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego*

dr Janusz Mordwilko^{)}*

Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990 – 2000

Rok 1989 wyraźnie zapisał się we współczesnych dziejach Narodu i Państwa Polskiego. I chociaż najwyższym sędzią oceniającym konsekwencje zdarzeń dziejowych jest Historia (ta pisana z dużej litery), to rok 1989, w którym doszło do przełamania ostrego dziewięcioletniego, wewnętrznego konfliktu społeczno-politycznego, poprzez zawarcie porozumień „Okrągłego Stołu”, oceniany jest z perspektywy minionej dekady jako czas pomyślny.

W wyniku kompromisowych ustaleń, zawartych przez różne, często antagonistyczne siły polityczne, doszło przy „Okrągłym Stole” do prac nad utworzeniem samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym; prace te w najbardziej intensywnej postaci toczyły się na forum Senatu RP, pochodzącego z wolnych i demokratycznych wyborów, z czerwca 1989 roku, jego komisji oraz komisji sejmowych.

W fazie zaawansowanych prac nad ustrojową ustawą o samorządzie terytorialnym rozpoczęto także, w obydwu izbach parlamentu, prace nad ordynacją wyborczą, która umożliwiłaby wybór rad gmin – organów stanowiących samorządu terytorialnego.

O ile nie uczestniczyłem w pracach nad ustawą ustrojową, o tyle pozostając w eksperckiej więzi z Kancelarią Sejmu, wziąłem udział w posiedzeniach sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, pracującej nad ordynacją wyborczą. W czasie tych posiedzeń zawiązała się współpraca z jednym z animatorów idei samorządu terytorialnego, dynamicznym uczestnikiem prac parlamentarnych, sędzią Jerzym Stępnem.

Po uchwaleniu obydwu ustaw przez parlament, w dniu 8 marca 1990 roku, i wkrótce zarządzeniu wyborów do rad gmin sędzia Jerzy Stępień został powołany, przez Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego, na utworzony ustawą – Ordynacja wyborcza do rad gmin, urząd Generalnego Komisarza Wyborczego. W sposób naturalny włączył do prowadzonej przez siebie aktywności, na stanowisku Generalnego Komisarza Wyborczego, rozmaitych uczestników prac parlamentarnych nad projektami obydwu ustaw, ludzi różnych zawodów i dyscyplin

naukowych, w tym więc i grono konstytucjonalistów Uniwersytetu Warszawskiego, dla których prace te były interesującą konfrontacją teorii z nowatorską praktyką.

Z sympatią wspominam czas współdziałania z Generalnym Komisarzem Wyborczym, który rozciągnął się w praktyce na cały okres pierwszej kadencji rad gmin, a także późniejsze lata, w których z różną intensywnością współpracowałem z Państwową Komisją Wyborczą, a raczej jej aparatem wykonawczo - pomocniczym – Krajowym Biurem Wyborczym.

Przebieg i okoliczności pierwszych wyborów z maja 1990 r. pozostaje żywo w mojej pamięci, co nie oznacza, iż dla potrzeb tego opracowania odtworzę ich całokształt. Przywołajmy jednak, chociażby nie powiązane ze sobą ściśle obrazy tamtych dni.

Po zarządzeniu wyborów, na dzień 27 maja, Generalny Komisarz Wyborczy rozpoczął swoje urzędowanie w zaledwie kilku (2-3) pokojach mieszczących się w budynku przy ul. Żurawiej 4a. Kilkuosobowym (tylko częściowo etatowym) biurem Generalnego Komisarza Wyborczego kierował mec. Jerzy Kaczorek, który sprawnie organizował pracę biura będąc wspierany przez Józefa Skweresa i Annę Lubaczewską.

Przez niewielki urząd GKW przewijała się duża liczba osób, byli to działacze polityczni związani z ugrupowaniami opozycyjnymi, z których wywodził się sędzia J. Stępień, informatycy, socjologowie, wspierający Generalnego Komisarza Wyborczego konstytucjoniści z Wydziału Prawa UW, z prof. Piotrem Winczorkiem na czele, wreszcie im bliżej wyborów, a także po ich przeprowadzeniu, bardzo liczni interesanci z terenu całego kraju, którzy bez względu na czas oczekiwania, musieli rozmawiać tylko, wyłącznie i osobiście z „panem komisarzem”.

I chociaż urząd Generalnego Komisarza daleki był od uporządkowanej i usystematyzowanej instytucji biurokratycznej, a cała praca nosiła znamiona bieżącej improwizacji, w której panowała pewna żywiołowość i emocjonalność, przy drastycznym braku zaplecza technicznego, to wszystkie przedsięwzięcia, może okraszone trochę łutem szczęścia były na czas realizowane. Sądzę, że była w tym też zasługa osoby piastującej urząd Generalnego Komisarza Wyborczego; sędziego J. Stępnia cechowała bowiem niezbędna wówczas tolerancja wsparta szacunkiem dla rozmówcy, sprawność organizatorska osadzona na doświadczeniu sędziego.

Przewodniczył on niekiedy niekończącym się, pełnym różnych zapalczywych sporów posiedzeniom Kolegium przy GKW.

W skład Kolegium, oprócz Generalnego Komisarza Wyborczego jako przewodniczącego, wchodził trzech sędziowie NSA: Wiesław Abramowicz, Edward Kierejczyk i Andrzej Wróblewski oraz trzech sędziowie Trybunału Konstytucyjnego: Tadeusz Dybowski, Wojciech Łączkowski i Andrzej Filcek, zastąpiony, z chwilą wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, przez sędzinę Marię Łabor - Soroka.

Instytucja ówczesnego Kolegium legła u podłoża koncepcji, utworzonej wkrótce dla potrzeb wyborów prezydenckich, Państwowej Komisji Wyborczej, wszak 4 członków Kolegium przy GKW powołanych zostało do pierwszego składu PKW w wyborach prezydenckich, a następnie 3 w skład PKW w wyborach parlamentarnych.

Z zainteresowaniem obserwowałem częste posiedzenia Kolegium bądź inne robocze narady w urzędzie GKW, w których brało udział dosyć liczne grono osób, zawsze jak oni twierdzili „zaproszonych” przez GKW. Zderzały się w tych spotkaniach nie tylko różne racje, ale i często niebywałe pomysły, niekiedy trące może pewną naiwnością czy nieznaną rzeczą, ale zawsze wypowiedane z głębokim przekonaniem ich użyteczności. Z żalem i niedowierzaniem przyjmowano wypowiedzi przychodzących na posiedzenia Kolegium doświadczonych profesjonalistów Kancelarii Prezydenta, spośród których wymienić należałoby Alicję Kicińską i Kazimierza Czaplickiego, czy naukowców prawa konstytucyjnego, którzy studzili „gorące głowy”, zwłaszcza przedstawiciele różnych środowisk społeczno-politycznych, którzy nie będąc formalnymi członkami aparatu GKW, niczym grzyby po deszczu wyrastali na różnego rodzaju posiedzeniach, naradach, spotkaniach.

Sądzę, iż pierwsze demokratyczne i wolne wybory do samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, nierozzerwalnie związane z wiosną 1989 roku, o którym być może przyszłe pokolenia będą wyrażać się słowami poety „O roku ów! Kto ciebie widział w naszym kraju!”, mają swoje trwałe miejsce we współczesnej transformacji polskiego ustroju.

W pracach wokół zorganizowania i przeprowadzenia tych wyborów wiele było spontanicznej improwizacji i działań emocjonalnych, ale towarzyszył im klimat niepowtarzalny, w którym dominował optymizm (może szczególnie zrozu-

miały po nihilistycznych latach 1981 – 1988), wiara i przekonanie o dokonywaniu czegoś ważnego, niepowtarzalnego i wielce pożytecznego dla kraju.

Polityczne zwycięstwo obozu solidarnościowego w wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 roku oraz utworzenie rządu opartego na koalicji OKP, ZSL i SD z premierem T. Mazowieckim nadało nowy, praktyczny wymiar porozumieniom zawartym przy Okrągłym Stole. Porozumienie to, chociaż uznawało niezbędność przeprowadzenia reformy władz lokalnych, to jednak odkładało ją na dalszą przyszłość. Przeprowadzenie tej reformy stało się politycznie możliwe po czerwcu 1989 roku. Zmiany Konstytucji PRL w kwietniu i grudniu 1989 roku otworzyły drogę do przygotowania i uchwalenia 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawa ta kreująca nową jakościowo formę organizacji i funkcjonowania społeczeństw lokalnych, była jedną z bardziej doniosłych decyzji ustrojowych Sejmu X kadencji i Senatu RP I kadencji. Wprowadzenie ustrojowej ustawy samorządowej, tworzącej samorząd na najniższym szczeblu społeczeństwa lokalnego – gminy, wyzwoliło konieczność uchwalenia odpowiedniej ordynacji wyborczej. Było bowiem rzeczą oczywistą, że w wyborach do utworzonych ustawą samorządową rad gmin nie będzie można zastosować socjalistycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1984 roku.

Prace nad ordynacją wyborczą do rad gmin toczyły się w parlamencie na przełomie roku 1989/1990, zasadniczy ich ciężar spoczął na Senacie I kadencji, to senatorowie zgrupowani w komisjach senackich doprowadzili do sformułowania projektu ustawy, którym w Sejmie X kadencji zajmowała się Komisja Nadzwyczajna. Zarówno prace senatorów jaki i komisji sejmowej wspierali eksperci z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Uczestnicy tych prac stawali przed koniecznością rozwiązywania nowych problemów z zakresu współczesnego polskiego prawa wyborczego, towarzyszyły tym pracom nie małe emocje wyzwalane przez spory merytoryczne, które rozwiązywano w duchu kompromisu i przekonania o tworzeniu „czegoś ważnego” dla dobra ludzi i Państwa.

Główną kwestią sporną w pracach senackich i sejmowej komisji była sprawa rodzaju systemu wyborczego, jaki należy ustanowić w zakresie ustalenia wyników wyborów. Ścierały się tu trzy koncepcje; wyborów odbywanych według jednolitej zasady większościowej, według zasady proporcjonalności oraz z zastosowaniem obydwu tych zasad w tzw. sposób mieszany.

Ostatecznie zwyciężył pogląd, że wybory w małych obszarowo, a przede wszystkim ludnościowo jednostkach podziału terytorialnego, tj. w gminach wiejskich oraz małych miastach należy oprzeć o zasadę zwykłej większości, głosowania w jednej turze, w okręgach jednomandatowych, przy możliwości rejestrowania nieograniczonej liczby kandydatów.

Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniano po pierwsze tym, że w małych jednostkach terytorialnych nie wykształciły się jeszcze mechanizmy życia politycznego, których normalną instytucją są partie polityczne i po drugie, że w tych jednostkach bardziej ważką rolę odgrywają nie tyle więzi polityczno-organizacyjne co personalne. Stąd o wyborze przedstawiciela decydować powinna nie tyle przynależność partyjna kandydatów i głoszone przez ich partie programy, ile osobista znajomość i zaufanie jakie mają do kandydatów wyborcy. Takiemu zaś mechanizmowi wyboru bardziej odpowiada głosowanie w okręgach jednomandatowych i ustalenie wyników wyborów według zasady większości.

Dla przeprowadzenia wyborów w średnich i dużych miastach przyjęto system proporcjonalny ustalania wyników wyborów, co implikowało przyjęcie głosowania w okręgach wielomandatowych. Sporną kwestią było ustalenie granicy pomiędzy okręgami o systemie większościowym, a proporcjonalnym. Proponowano różne rozstrzygnięcia od 20 do 200 tysięcy mieszkańców. Ostatecznie granicę przeprowadzono na poziomie miast liczących 40 tysięcy mieszkańców, ustalając, że wybory w gminach liczących powyżej 40 tysięcy mieszkańców przeprowadzane będą na zasadzie proporcjonalności, w okręgach nie mniejszych niż pięciomandatowe.

Przyjęte rozwiązanie dotyczące systemu ustalania wyników wyborów do rad gmin było wyrazem kompromisu pomiędzy różnymi siłami i ugrupowaniami politycznymi przy czym granice podziału przebiegały nie zawsze według linii dzielącej siły „starego i nowego” porządku.

Dyskusja w Senacie nad projektami ordynacji obrazuje konflikt interesów poszczególnych ugrupowań politycznych, w tym ugrupowań powstałych bądź powstających wówczas w łonie OKP, których reprezentanci bardziej zdawali się identyfikować z interesem swoich nowo powstałych partii, niż z interesem OKP jako całości. Zarówno więc część posłów wywodzących się z OKP jak i wywodzących się z partii dawnego obozu rządowego (w tym PZPR) opowiadała się za przyjęciem ordynacji proporcjonalnej z pięcioprocentowym progiem wyborczym. Dzia-

łający jeszcze w tamtym czasie, stosunkowo jednolity ruch społeczny „Solidarność” oraz powiązane z nim Komitety Obywatelskie, opowiadały się raczej za systemem większościowym, licząc na zdyskontowanie społecznego poparcia.

Uchwalona przez parlament ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin była pierwszą w pełni demokratyczną ordynacją wyborczą po zmianach polityczno-ustrojowych 1989 roku. U jej podłoża legła zasada wolności wyborów nie wyrażona w niej wprost, ale wynikająca z przyjętych w ustawie rozwiązań, zwłaszcza zasady swobodnego i łatwego sposobu zgłaszania kandydatów na radnych przez samych wyborców. Rozwinięciem tej fundamentalnej – filozoficznej zasady prawa wyborczego były inne zasady, na których oparto ordynację, należały do nich zasady powszechności, równości, bezpośredniości i tajności.

Zasada powszechności określona została w nawiązaniu do idei wyrażonej w ustawie o samorządzie terytorialnym, iż „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Dlatego ustalono w ordynacji, że w wyborach do danej gminy mogą brać udział jedynie te osoby, które są z gminą trwale związane przez fakt zamieszkiwania na jej terytorium.

Kwestia „zamieszkiwania” wzbudzała przez cały okres pierwszej kadencji wybranych rad gmin jurydyczne kontrowersje, wynikające ze zderzenia się różnicowanego pojmowania prawa jednostki do wyboru miejsca swojego przebywania. Zastany system prawny, ustawa o ewidencjonowaniu pobytu, skłaniała do forsowania meldunku jako jedyne kryterium rozstrzygającego o miejscu zamieszkania wyborcy. Powracały zatem wątpliwości, czy mogą uczestniczyć w wyborach do rady gminy osoby nie zameldowane na terenie danej gminy lecz w niej faktycznie mieszkające, nie mieszkające w danej gminie lecz tam zameldowane, nie zameldowane na terenie danej gminy i nie mieszkające tam faktycznie, ale pracujące lub prowadzące wyrazistą działalność gospodarczą, a więc mające na tym terenie skoncentrowaną swoją zawodową aktywność życiową.

Wykładni pojęcia zamieszkiwania dokonywał Generalny Komisarz Wyborczy, następnie Trybunał Konstytucyjny (uchwała TK z 21 sierpnia 1991 r.).

Trybunał Konstytucyjny interpretując pojęcie stałego zamieszkiwania użyte w Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z dnia 28 czerwca 1991 r. ustalił, iż zamieszkiwanie jest sprawą faktu, którego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku. Wykładnie te nie do końca rozwiązywały dosyć liczne sprawy wynika-

jące ze stosowania przepisów ordynacji do rad gmin w czasie trwania ich kadencji, ale pozwoliły na ustalenie, że jedyną przesłanką od której zależy czynne i bierne prawo wyborcze do danej rady gminy jest to, czy wyborca na terenie danej gminy mieszka tj. przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Najważniejszym w tej interpretacji było odrywanie się od aksjomatu minionych lat, że rozstrzygającym kryterium jest zameldowanie, a więc element administracyjnej rejestracji obywatela. Uznano, iż zameldowanie nie jest kryterium koniecznym, a mającym jedynie znaczenie pomocnicze, służące uprawdopodobnieniu faktu zamieszkiwania. Uznano bowiem, że gmina jest wspólnotą samorządową wszystkich mieszkańców, nie zaś wszystkich zameldowanych, zatem meldunek ma znaczenie porządkowe i formalne, nie jest podstawą faktycznego związku obywatela (wyborcy) z gminą.

Czynne prawo wyborcze przyznano obywatelom polskim mającym ukończone 18 lat, ale także osobom których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie były obywatelami innego państwa pod warunkiem, że stale zamieszkiwali w Polsce co najmniej od dwóch lat.

Bierne prawo wyborcze przysługiwało do danej rady gminy osobom, które miały prawo wybierania do niej. Także i w tym zatem przypadku zamieszkiwanie poza terenem danej gminy wykluczało możliwość stania się jej radnym, a wyprowadzenie się poza gminę prowadziło do utraty mandatu ponieważ w myśl przepisów ordynacji prowadziło do utraty prawa wybieralności do danej rady.

W ordynacji do rad gmin potwierdzono niejako, dokonany po raz pierwszy w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji na lata 1989 – 1993 zabieg wyeliminowania ograniczenia praw wyborczych rozciągających się na kategorię obywateli „nie biorących udziału w głosowaniu”.

Wyłączenia indywidualne obejmowały zatem tylko kategorię osób nie mających prawa wybierania, a więc ubezwłasnowolnionych i pozbawionych praw publicznych. Ordynacja do rad gmin nie przewidywała już zatem, znanej ordynacjom socjalistycznym, kategorii osób nie biorących udziału w głosowaniu, a więc odbywających karę pozbawienia wolności albo aresztu, umieszczonych w ośrodkach przystosowania społecznego oraz tymczasowo aresztowanych.

Ordynacja proklamowała zasadę równości, stanowiąc, iż wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach, a każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. Zapisanie „równej” siły głosu oznaczało, iż w każdym z jednomandatowych okręgów wyborczych winna mieszkać zbliżona liczba wyborców, a w okręgach wielomandatowych równa liczba wyborców powinna przypadać na jeden mandat. Gdy idzie o okręgi wielomandatowe to były one okręgami obejmującymi od 5 do 10 mandatów. Przy tworzeniu okręgów wyborczych dla wyboru danej rady należało przestrzegać zasady równej „siły” głosów („jednakowej normy przedstawicielstwa”). Ordynacja dopuszczała odstępstwa od tej normy, w granicach 20%, ale tylko w celu uwzględnienia uwarunkowań przestrzennych, ekonomicznych i społecznych, wyznaczających więzi oraz interesy wspólnoty samorządowej, a także dla uniknięcia podziału sołectwa między kilka okręgów wyborczych.

Przyjęto zasadę bezpośredniości wyborów; obywatele wybierali zatem wprost radnych, ze względu na wielkość terytorialną gmin jako podstawowych jednostek podziału terytorialnego nie rozważano żadnej z postaci wyborów pośrednich.

Z wyborów pośrednich pochodziły sejmiki samorządowe działające wówczas na szczeblu wojewódzkim, ale sejmiki te (powoływane przez rady gmin) nie były organami gmin.

W debatach nad kształtem samorządowego prawa wyborczego pojawiły się głosy postulujące wprowadzenie ułatwień w sposobie głosowania poprzez ustanowienie instytucji pełnomocnika, ze względu jednak na szczebel terytorialny wybieranych organów postanowiono, iż głosowanie ma mieć charakter osobisty.

Sporo kontrowersji natomiast w fazie prac nad projektami ordynacji wzbudzała kwestia sposobu głosowania tzn. wyrażenia poparcia dla kandydatów przez wyborcę. Twórcy ordynacji mieli bowiem w pamięci obowiązujący i stosowany w praktyce niemalże czterdziestu lat sposób głosowania, zasadzający się na zasadzie „pasywnego” (biernego) wyrażania woli przez wyborcę. Socjalistyczne prawo wyborcze przewidywało tzw. negatywny sposób głosowania. Nazwiska kandydatów, na których wyborca głosował pozostawiono na karcie do głosowania w postaci nieskreślonej. Ordynacje minionych lat przyjmowały domniemanie prawne, iż wyborca, pozostawiając na karcie do głosowania nie skreślone nazwiska kandydatów oddawał głos na tego kandydata (kandydatów), który umieszczony był w pierwszej kolejności do uzyskania mandatu. Innymi słowy oddana przez wyborcę karta do głosowania bez skreśleń oznaczała, iż wyborca oddał głos na kandydatów

umieszczonych na niej w pierwszej kolejności do uzyskania mandatu, a więc głos bez skreśleń nie powodował nieważności karty, uruchamiając domniemanie prawne umożliwiające odczytanie woli wyborcy.

Pewną modyfikację w zakresie sposobu głosowania, ale nie mającą jeszcze przełomowego znaczenia przewidywała wspomniana powyżej Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji na lata 1989 – 1993. Ordynacja sejmowa postanawiała mianowicie, iż w głosowaniu na kandydatów w okręgach wyborczych, na każdej karcie do głosowania, wyborca pozostawia nie skreślone nazwisko kandydata, na którego głosuje. Pozostawienie na karcie do głosowania więcej niż jednego nie skreślonego nazwiska kandydata powodowało nieważność głosu oddanego na tej karcie.

Tak więc ordynacja sejmowa z 1989 roku nie zrywała z tzw. biernym sposobem oddawania głosu przez wyborcę i konstrukcją domniemania prawnego jako sposobu rozczytywania woli wyborcy.

Przełomowe i „rewolucyjne” zatem znaczenie miał przyjęty przez ordynację gminną sposób wyboru dokonywany przez wyborcę. Wyborca w świetle przyjętego rozwiązania miał wyrażać swoją wolę w sposób czynny, a wybór dokonywany przez niego miał charakter wyboru pozytywnego. Przyjęto zatem zasadę opowiadania się za kimś, a nie przeciwko jego konkurentom.

W obwodach głosowania, utworzonych dla okręgów jednomandatowych, wyborca miał obowiązek postawienia znaku poparcia (znaku „x”) obok nazwiska kandydata, na którego głosował.

W obwodach okręgów wielomandatowych wyborca głosował na określonej liście kandydatów, stawiając znak poparcia obok nazwiska jednego z kandydatów tej listy, przez co wskazywał jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu.

Przyjęty w ordynacji wyborczej do rad gmin sposób wyrażania woli przez wyborcę, przewartościowywał miniony model, głęboko ingerował w praktykę, a za tym świadomość wyboru, czyniło z wyborcy aktywnego, a nie biernego uczestnika procesu wyborczego. Dodajmy; przyjęty w 1990 roku model głosowania upowszechnił się w polskim prawie wyborczym w całym dziesięcioleciu lat dziewięćdziesiątych, stając się wzorcem rozwiązywania tej sprawy we współczesnym polskim prawie wyborczym.

Zasada osobistego głosowania zakładała, iż komisja po sprawdzeniu tożsamości wyborcy i wydaniu mu karty do głosowania stawiała znak w spisie przy nazwisku wyborcy, zaznaczając w ten sposób jego udział w głosowaniu. Ten tradycyjny sposób zabezpieczenia ważności i bezpośredniości wyborów, którego celem jest zapobieżenie wielokrotnemu głosowaniu przez wyborcę wzbudzał w tym czasie nie małe emocje. Członkowie obwodowych komisji wyborczych, świadomi, iż w przeszłości szczególną wagę władza przywiązywała do frekwencji wyborczej, z pewną beztrąską stawiali znak potwierdzający uczestnictwo w wyborach osób, które nie wzięły w nim udziału. Przypadki te stały się nie tylko przyczyną protestów składanych przez wyborców, w procesie kontroli ważności wyborów, ale także wysunięcia kategorycznych żądań przez nich co do innego uregulowania sposobu potwierdzenia udziału wyborcy w głosowaniu, mianowicie poprzez podpis wyborcy składany na spisie do głosowania. Realizacja tego postulatu wyrażana w roku 1990 została urzeczywistniona przez samorządową ordynację wyborczą z 1998 roku.

Przyjmowała ordynacja gminna zasadę tajności wyborów, postanawiając, iż w lokalu wyborczym muszą znajdować się pomieszczenia za osłoną, zapewniające tajność głosowania.

To lapidarne postanowienie ordynacji, wraz z przyjętymi przez nią tradycyjnymi innymi gwarancjami tajności głosowania, okazało się niewystarczające dla praktyki. Wyborcy pomni czterdziestoletniej praktyki naruszania zapisywanej w prawie wyborczym zasady tajności, domagali się uściślenia przyjętej w ordynacji do rad gmin zasady tajności. Pamiętano bowiem o manifestacyjnych sposobach jawnego głosowania, będących formą psychologicznego nacisku na wyborcę, długotrwałej praktyce podważającej, a u wielu przekreślającej wiarę w nie tylko rzetelność, ale i sens oraz znaczenie wyborów przedstawicieli organów socjalistycznej władzy państwowej.

Niezbędne okazało się wydanie przez Generalnego Komisarza Wyborczego wytycznych, precyzujących urządzenie lokalu wyborczego w taki sposób, aby maksymalnie zabezpieczyć zasadę tajności głosowania, a w szczególności uniemożliwić prowadzenie agitacji w lokalu wyborczym. Z całą ostrością stawały przed GKW takie dylematy jak to czy w lokalu ma być jedno, czy kilka pomieszczeń za osłoną, jak ma być skonstruowana „kabina” do głosowania, droga przemieszczania się wyborcy w lokalu wyborczym, nie mówiąc już o sposobie zabezpieczenia urny wyborczej (zwłaszcza na okoliczność przerwania głosowania), a

także rozmieszczenia list kandydatów i plakatów informujących wyborcę o sposobie głosowania.

To w roku 1990 zradzało się doniosłe pytanie, czy udział wyborcy w wyborach samorządowych to prawo wyborcy, czy jego prawny, czy też tylko obywatelski obowiązek. Nikt wówczas nie udzielił przekonującej odpowiedzi na to pytanie i chociaż po dziesięciu latach dylemat ten stracił swoją społeczną ważność, bo utrwaliło się w świadomości obywateli przekonanie o prawie do udziału w wyborach, a nie jurydycznej powinności, to jeszcze dzisiaj odzywa się, przy okazji różnych wyborów) rezonans tego ówczesnego sporu.

Nieprzypadkowo w doktrynie prawa państwowego niezwykle silnie akcentuje się znaczenie i wpływ mechanizmu zgłaszania kandydatów dla rezultatów wyborów. To, czy, i w jakim zakresie wyborcy mają wpływ na wybór kandydatów na przedstawicieli ma w istocie zasadnicze znaczenie dla personalnego składu ciała przedstawicielskiego. Już w wyborach parlamentarnych z 1989 roku odstąpiono od monopolu organizacji społecznych (zwłaszcza partii politycznych) a faktycznie ich organów kierowniczych, na zgłaszanie kandydatów na posłów i senatorów. W wyborach opartych na demokratycznych i wolnych wyborach zachowanie nawet części tego monopolu byłoby sprzeczne z ideą demokratycznych wyborów. Ustawodawca złożył zatem prawo zgłaszania kandydatów na radnych w ręce samych wyborców. Przyjęto, że nawet jeżeli kandydaci należą do określonych partii politycznych lub organizacji społecznych i korzystają z ich poparcia, partie te i organizacje nie mogą bezpośrednio zgłaszać swoich kandydatów, muszą uzyskać dla nich poparcie ze strony wyborców.

Ordynacja szczegółowo uregulowała sposób, w jaki wyborcy mieli uczestniczyć w zgłaszaniu kandydatów. Zachodziły pewne różnice w przypadku okręgów jednomandatowych a wielomandatowych, ale ogólne zasady w obu typach okręgów były jednakowe.

Dla zgłoszenia kandydata w okręgu jednomandatowym niezbędne było poparcie co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu.

W okręgach wielomandatowych zgłaszało się nie pojedynczych kandydatów, ale listy. Liczba kandydatów, umieszczonych na liście nie mogła przewyższać liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, oznaczało to, że

kandydatów na liście mogło być mniej niż pozostających do obsadzenia mandatów w danym okręgu.

Na tym tle zrodziło się bardzo wiele kontrowersyjnych kwestii; powstawały bowiem pytania, czy można za „listę” uznać zgłoszenie, obejmujące tylko jednego kandydata; w ramach wytycznych uznano taką sytuację za możliwą.

Uznano także, że zgłaszanie indywidualnych kandydatów (w okręgach jednomandatowych) lub list nie wymagało wysunięcia poparcia jakiejkolwiek organizacji. Wymagane ordynacją wyborczą 15 lub 150 podpisów mogło być zebranych przez samych kandydatów lub z inicjatywy *ad hoc* utworzonej grupy obywateli. Jednocześnie ordynacja stwarzała możliwość wystąpienia kandydata (kandydatów) pod szyldem organizacji społecznej lub partii politycznej.

Przyjęte przez ordynację konstrukcje prawne stwarzały możliwość oznaczania tożsamości społeczno-politycznej kandydatów w taki sposób, iż listy mogły obejmować kandydatów należących do różnych ugrupowań, ułatwiało to tworzenie koalicji wyborczych obejmujących rozmaite stronnictwa polityczne.

Kandydatów ubiegających się o mandat radnego w okręgach jednomandatowych umieszczano w rejestrze kandydatów w porządku alfabetycznym, a kolejność kandydatów objętych wspólną listą ustalał zgłaszający; mogła to być również kolejność alfabetyczna.

W toku wyborów powstały dosyć liczne sytuacje nie wysunięcia kandydatów w terminie przewidzianym przez kalendarz wyborczy lub zgłoszenie tylko jednej listy. Powstał dylemat, czy można przeprowadzić głosowanie, gdy nie ma praktycznie żadnego wyboru. W drodze interpretacji ordynacji uznano, iż możliwe jest w takich przypadkach przeprowadzenie głosowania, w ten sposób obsadzono całkiem nie małą liczbę mandatów w skali kraju, przede wszystkim w wyborach 1990 roku.

Przyjęty przez ordynację mechanizm zgłaszania kandydatów był prosty i zrozumiały dla wyborców nie był skierowany przeciwko istniejącym strukturom polityczno-partyjnym, nie utrudniał im bowiem udziału w zgłaszaniu kandydatów, ale stwarzał szerokie możliwości do spontanicznego i bezpośredniego wysuwania kandydatów przez nieformalne grupy wyborców. Wyborcy nie byli skrepowani istniejącymi strukturami społeczno-politycznymi, w działaniach prowadzących do

wysunięcia i zarejestrowania swoich kandydatów. W ówczesnej sytuacji panującego w społeczeństwie przesycenia zbiorowymi i politycznymi formami życia społecznego miało to duże znaczenie psychologiczno-polityczne, prowadziło bowiem do daleko idącego utożsamiania się obywateli z kandydatami na radnych; wyrabiało w społeczeństwie przekonanie, iż wybory te są rzeczywiście wyborami wolnymi.

Przebieg wyborów samorządowych z 1990 roku ukazał, iż znaczna część kandydatów a później radnych nie była związana z żadnymi stronnictwami politycznymi i została zgłoszona, a następnie wybrana bez ich udziału. Już wybory przeprowadzone w 1994 roku wykazały znacznie większy udział w nich partii politycznych.

Twórcy ordynacji spory wysiłek włożyli w ukształtowanie, nieznanym socjalistycznym ordynacjom wyborczym (w takim zakresie) kwestiom, związanym z kampanią wyborczą.

Ordynacja gwarantowała wolność zgromadzeń przedwyborczych. Wolność ta była szersza niż wynikająca z przepisów ustawy o zgromadzeniach z dnia 5 lipca 1990 roku. Przepisy ordynacji z jednej strony wyłączały stosowanie prawa o zgromadzeniach do zgromadzeń przedwyborczych wyłączając je ze zwykłych rygorów administracyjnych, z drugiej formowały wiele ograniczeń mających zapewnić swobodę i uczciwość prowadzonej kampanii wyborczej. Odnosiły się one do różnych aspektów oddziaływania agitacyjno - propagandowego, zwłaszcza w dniu głosowania. Ustanowione przepisy chroniły też przed publikowaniem wiadomości nieprawdziwych i naruszających dobra osobiste osób fizycznych i prawnych uczestniczących w wyborach. Rozwiązania te wyprzedzały późniejsze rozległe regulacje prawne – ustawy – chroniące prawa i wolności człowieka oraz jego dane osobowe.

Podmiotem uczestniczącym w wyborach zabroniła ordynacja prowadzenia kampanii propagandowo-agitacyjnej na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie. Zapisane idee były zatem początkiem wielu późniejszych regulacji prawnych występujących w różnych dziedzinach życia społecznego, prowadzących do depolityzacji sfery życia gospodarczego i zawodowego.

Ustanowienie w ordynacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej prowadziło do ustanowienia przepisów, które stwarzały pewne możliwości kontrolowania źródeł materialnych i finansowych przeznaczonych na kampanię.

Przyjęte przez ordynację rozwiązania prawne i instytucje miały w dużej mierze nowatorski charakter, były to jak na polską rzeczywistość prawną rozwiązania finezyjne, tyle tylko, że normy odnoszące się do publicznego informowania o finansowaniu samorządowych kampanii wyborczych nie zostały zaopatrzone w sankcje, ułatwiło to ich obchodzenie i ignorowanie.

Bardzo skomplikowana i trudna do jurydycznej regulacji materia finansowania kampanii wyborczej została uregulowana w ordynacji w jej zrębach, ale doświadczenia zebrane z różnych kampanii wyborczych z pierwszych wyborów samorządowych, a także parlamentarnych lat 1989 – 1991, umożliwiły twórcom ordynacji sejmowej z 1993 roku bardziej precyzyjne uregulowanie sfery finansowania wyborów. Przyjęto w niej, iż nierespektowanie przepisów o sprawozdaniach finansowych pociąga za sobą odpowiedzialność karną natomiast ich przestrzeganie jest premiowane dotacją podmiotową przeznaczoną dla tych komitetów wyborczych, których kandydaci uzyskali mandaty deputowanych do parlamentu. Jak zaś trudne i złożone jest wypromowanie prawnych regulacji dotyczących finansowania wyborów pokazują współczesne – w roku 2000 – prace komisji sejmowej nad nową ustawą o wyborze prezydenta, proponowane rozwiązania wzbudzają nadal spory polityczne i nie są jednomyślnie akceptowane.

Ordynacja uregulowała sprawę dostępu podmiotów zgłaszających kandydatów do publicznego radia i telewizji. Dostęp ten zapewniony został nie indywidualnym kandydatom, ale różnego rodzaju organizacjom (partiom, komitetom obywatelskim), z którymi byli związani kandydaci bądź które popierały zgłoszonych kandydatów.

Organizacja i przeprowadzenie wyborów do rad gmin złożone zostało na różne podmioty. W pewnym zakresie Prezesa Rady Ministrów oraz innych członków rządu a także wojewodów (np. zarządzenie wyborów, określenie sposobu sporządzenia rejestrów i spisów wyborców), administrację samorządową (np. obsługa komisji wyborczych), głównie jednak na organy wyborcze; Generalnego Komisarza Wyborczego i wojewódzkich komisarzy wyborczych, działających ze swoim aparatem pomocniczym i wykonawczym, oraz komisje wyborcze złożone z czynnika obywatelskiego.

O ile instytucja komisji wyborczych była znana (i praktykowana) wyborom przeprowadzanym w minionym czterdziestoleciu, o tyle Generalny Komisarz

Wyborczy i wojewódzcy komisarze wyborczy byli nową, nie stosowaną formą jednoosobowych organów wyborczych.

Na gruncie ustaw wyborczych uchwalanych w Polsce przed 1990 rokiem komisje wyborcze, wraz ze szczeblem ich centralnym, były społecznymi organami powołanymi spośród wyborców na wniosek odpowiednich władz organizacji politycznych i społecznych; działały one na zasadzie kolegalności. Ustanowiono na czas wyborów swoistą strukturę relatywnie niezależnych od stałego aparatu państwowego organów wyborczych. Organy te spełniały głównie nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, były im też przypisywane zadania organizatorskie w procesie wyborczym, jak np. rejestrowanie kandydatów, ogłaszanie wyników wyborów, przyjmowanie protestów itp.

Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, zmodyfikowano strukturę organów wyborczych. Ustanowiono aparat wyborczy złożony z dwóch członków; komisarzy wyborczych i komisji wyborczych, podobną strukturę organów wyborczych formowało prawo wyborcze II Rzeczypospolitej.

Ta bardziej złożona struktura organów wyborczych wynikała z przeprowadzania wyborów do zdecentralizowanego samorządu terytorialnego oraz potrzeby uzupełniania składu rad w toku ich kadencji.

Ustawodawca liczył się też z tym, iż wprowadzenie wielu nowych instytucji, nieznanymi wyborcom uczestniczącym w wyborach w postaci elektoratu oraz jako członkom komisji wyborczych, może wyzwolić zjawiska dezorganizacji. Stąd utworzył jednoosobowe, a więc o większym stopniu operatywności i decyzyjności, organy wyborcze, które miały sprawować przede wszystkim nadzór nad przestrzeganiem prawa przez podległe im organy wyborcze oraz spełniać zadania operacyjno-techniczne, zapewniając sprawny tok postępowania wyborczego. Ważne zadania współuczestnika procesu wyborczego takie jak rejestracja kandydatów oraz ustalenie wyników głosowania spoczęło na komisjach wyborczych.

Zakreślone w ordynacji wyborczej zadania Generalnego Komisarza Wyborczego, statuowały go jako niezależny organ czuwający nad legalnością wyborów samorządowych. Generalny Komisarz był strażnikiem praworządności przeprowadzanych wyborów, jego zadaniem było też zapewnienie jednolitości postępowania i rozstrzygania przez cały aparat wyborczy. Ustawa określała sposób powołania GKW (czynił to Prezes Rady Ministrów) ale nie zawierała postanowień o jego od-

woływalności. Uznawanie nieodwoływalności GKW, podobnie zresztą i powoływanych przez GKW komisarzy wyborczych, uznawane było przez doktrynę za wyraz niezależności i niezawisłości GKW.

Przy GKW działało kolegium (organ opiniodawczy) mające charakter „sądowy” – złożone było bowiem z sędziów naczelných instancji sądowych. Również wojewódzcy komisarze wyborczy byli delegowanymi sędziami.

Interpretacja przepisów ordynacji wyborczej w zakresie roli i zadań GKW i wojewódzkich komisarzy wyborczych oraz praktyka sprawowanego przez nich stanowisk zmierzała do uwypuklenia czynnika rzetelności politycznej. Akcentowano, iż piastuni tych organów nie powinni angażować się w grę wyborczą różnych uczestników procesu wyborczego, w celu pozyskania ich zaufania i zapewnienia autorytetu i posłuchu dla swoich rozstrzygnięć i wytycznych.

Wyrastająca z ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 roku oraz praktyki wyborów samorządowych idea niezależnego, neutralnego politycznie, a jednocześnie fachowego aparatu wyborczego, wspierającego społeczne organy wyborcze, legła u podłoża powołania, w ustawie o wyborze Prezydenta z 1990 roku, centralnego (ale wówczas jeszcze czasowego) organu wyborczego, w postaci Państwowej Komisji Wyborczej, złożonej z przedstawicieli trzech naczelných organów sądowych oraz koncepcji utworzenia wokół wojewódzkich komisarzy wyborczych, stałego profesjonalnego aparatu wyborczego.

Ideę tę wyraźnie podejmie i skonkretyzuje sejmowa ordynacja wyborcza z 1993 roku.

Ordynacja wyborcza do rad gmin rozszerzyła udział sądów i sędziów w całym procesie wyborczym traktując ten zabieg jako istotną gwarancję realizacji praw, przysługujących wyborcy w całym procesie wyborczym.

Do sądu należało rozpatrywanie skarg obywateli na nieprawidłowości występujące w rejestrach i spisach wyborców. Sąd wojewódzki rozpatrywał protesty przeciwko ważności wyborów jeśli dopuszczono się przestępstwa przeciwko wyborom albo naruszono przepisy ordynacji, a przestępstwo to lub naruszenie mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik wyborów.

Sąd wojewódzki sądząc w postępowaniu dotyczącym kontroli ważności wyborów samorządowych, działał w składzie 3 sędziów na posiedzeniu jawnym z

udziałem wojewódzkiego komisarza wyborczego i zainteresowanych. Jego orzeczenie unieważniające wybory w całości lub części mogło prowadzić do ponowienia postępowania wyborczego i przeprowadzenia wyborów ponownych.

Z materiałów źródłowych pierwszych wyborów do rad gmin wynika, iż bezpośrednio po wyborach wyborcy wnieśli 363 protesty wyborcze, z których 313 skierowano do sądów wojewódzkich (50 protestów zostało wycofanych bądź odrzuconych ze względów formalnych). W wyniku rozpatrzenia protestów (w tym 17 przez Sąd Najwyższy w związku z odwołaniem) unieważnione zostały wybory w 81 jednomandatowych okręgach wyborczych, co wymagało przeprowadzenia w tych okręgach wyborów ponownych.

Wyprzedzając rozważania dotyczące wyborów z 1994 roku, stwierdzmy, iż również po tych wyborach liczba wniesionych protestów nie była wysoka, wniesiono bowiem 533 protesty wyborcze ale nawet i w tym przypadku – kiedy mieliśmy do czynienia z wyborami prowadzonymi w oparciu o większy rygoryzm prawniczy, liczba protestów była większa niż w wyborach 1990 roku. Jeżeli więc uwzględnić pewien liberalizm w interpretacji ordynacji oraz zostawieniu praktyce 1990 roku pewnego większego marginesu swobody interpretacyjnej przepisów ordynacji to liczba wniesionych protestów w 1990 roku była stosunkowo niewielka. Zdaje się to świadczyć o dużym poczuciu odpowiedzialności i rzetelności postępowania organów wyborczych oraz akceptacji podejmowanych działań i czynników wyborczych przez wyborców.

Wydaje się, iż dążenie do przeprowadzenia wyborów w sposób jak najbardziej poprawny uchwytnie było także w postawach samych wyborców. Liczba głosów nieważnych w wyborach 1990 roku nie przekraczała 2% oddanych głosów (w 1994 roku w okręgach jednomandatowych głosów nieważnych było 1,5%, a w okręgach wielomandatowych 1,7% ogółu głosów), jeżeli więc zważyć na nowy kształt prawa wyborczego, nowy (niepraktykowany przez ponad 40 lat) sposób oddawania głosów przez bardzo przecież liczny elektorat wyborczy, to odsetek głosów nieprawidłowych był wręcz nikły. Świadczy to o tym, iż wyborcy z poczuciem odpowiedzialności głosowali, dokonując starań zmierzających do uczynienia swojego głosu prawnie skutecznym.

Przypomnijmy również, iż sędziowie stworzyli korpus nowo utworzonych organów wyborczych. Status sędziego miała osoba pełniąca urząd Generalnego Komisarza Wyborczego, w skład kolegium przy GKW wchodziło obok GKW 3

sędziów Trybunału Konstytucyjnego i 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Funkcję wojewódzkich komisarzy wyborczych, jako pełnomocników GKW dla obszaru województwa, powierzono sędziom (1 sędziemu SN, 40 sędziom wojewódzkim, 8 sędziom rejonowym). Powierzenie funkcji komisarzy wyborczych sędziom miało służyć obiektywności oraz fachowości w realizacji czynności wyborczych określonych prawem.

Wybory do rad gmin zostały przeprowadzone 27 maja 1990 roku. Wybory przeprowadzono do 2383 rad gmin w tym: 1547 rad w gminach, 145 rad miejskich w miastach do 40 tysięcy mieszkańców, 110 rad miejskich w miastach powyżej 40 tysięcy mieszkańców, 574 gmin i miast, 7 rad dzielnic.

Wybory przeprowadzono w 47.997 okręgach wyborczych, w tym 47.254 było okręgami jednomandatowymi, a 743 wielomandatowymi.

Wybory przeprowadzono w ponad 21 tysiącach obwodów głosowania. Uprawnionych do głosowania było prawie 27 milionów obywateli, w wyborach wzięło udział 42,27% ogółu uprawnionych.

Na ogólną liczbę 52.037 mandatów kandydowało 147.389 kandydatów, w tym 130.300 kandydatów na radnych wybieranych w okręgach jednomandatowych i 17.089 kandydatów na radnych wybieranych w okręgach wielomandatowych (z 3.913 list kandydatów). Spośród 147.389 kandydatów wybranych zostało 51.987 radnych do rad gmin (nie wszystkie mandaty zostały obsadzone).

W kampanii wyborczej uczestniczyło ok. 2000 partii i ugrupowań politycznych oraz organizacji, przybierających różne nazwy i oznaczenia.

Ugrupowania polityczne i inne organizacje uczestniczące w wyborach do rad gmin uzyskały następujące odsetki ważnie oddanych głosów: 1) organizacje ruchu obywatelsko-solidarnościowego – 48,6% w tym do rad w miastach do 40 tysięcy 57,7%, a do rad dzielnic 74,2%; 2) partie i ugrupowania polityczne ok. 7,5% (w tym np. SDRP 1%, SD – 2,1%, PSL – 4,3%, KPN – 0,1%, ZCHN – 0,1%); 3) organizacje społeczne, zawodowe, samorządowe - 5,9%; 4) koalicje – 9,8% (w tym: a) skupione wokół ruchu obywatelsko-solidarnościowego - 4,5%, b) wokół SdRP - 1,7%, c) skupione wokół PSL – 0,5%); 5) organizacje grup obywateli – 24,7%).

W zbliżonej do przedstawionych powyżej proporcji ugrupowania polityczne i inne organizacje uczestniczące w wyborach uzyskały mandaty radnych.

Przypomnijmy, iż metodę obliczeniową zastosowaną w ramach systemu proporcjonalnego (gminy o liczbie powyżej 40 tys. mieszkańców) była metoda Sainte-Laguë, która stosunkowo sprawiedliwie przekładała odsetek uzyskanego poparcia na liczbę mandatów, działała więc na korzyść ugrupowań słabszych.

Przytoczone liczby obrazują skalę wyborów, nie odzwierciedlają natomiast ich klimatu i właściwości specyficznych.

Wybory przeprowadzone 27 maja 1990 roku niewątpliwie obdarzone były im tylko charakterystycznymi właściwościami, wydaje się, iż pewne zjawiska towarzyszące tym wyborom nie powtórzyły się już w żadnych wyborach przeprowadzanych w następującym po nich dziesięcioleciu.

Cały proces wyborczy wyborów 1990 roku przesycony był wysoką emocjonalnością i spontanicznością. W sposób spontaniczny, niemalże żywiołowy zawiązywały się doraźne komitety wyborców nastawiane na wysunięcie swoich i często, w przekonaniu wysuwających, najlepszych kandydatów. Wolność i swoboda w zawiązywaniu komitetów wyborczych, łatwe do pokonania warunki prawne w ich tworzeniu owocowały powstawaniem grup wyborczych opartych na bardzo różnorodnych kryteriach.

Wewnętrzne przekonanie tych doraźnych ugrupowań wyborczych o wartości wysuwanych przez nich kandydatów i proklamowaniu najlepszego programu wyzwało z natury rzeczy pewną sporność pomiędzy nimi. Potęgowała tę sporność mnogość tych ugrupowań (wskazaliśmy powyżej, iż w wyborach tych wzięło udział ponad 2 tysiące partii, organizacji społecznych, w najróżniejszej postaci i ugrupowań *ad hoc*) oraz duże przeświadczenie o randze tych wyborów. Wydaje się, iż nie przesadzę jeżeli określe działalność, tego wyrastającego w krótkim czasie aktywu wyborczego, mianem działalności misyjnej. Dowodem tej prowadzonej z pewnością dozą misyjności aktywności były nie tylko wielkie spory „być albo nie być” prowadzone w terenie, ale bardzo liczne delegacje przybywające do Warszawy („centrali”) aby u Generalnego Komisarza Wyborczego sprawę jeśli nie załatwić, to w każdym bądź razie przedstawić. Słuchając żarliwych wypowiedzi członków tych delegacji w spotkaniach z Generalnym Komisarzem Wyborczym, prowadząc niezliczone rozmowy telefoniczne z „terenem”, miało się wrażenie ogromnego utożsamiania się rozmówców z przedstawianymi przez nich sprawami, najwyższym nietaktem było wyrażenie mniemania, iż prezentowana przez nich sprawa ma relatywnie drobny, partykularny czy lokalny charakter.

Uczestniczący w kampanii wyborczej angażowali się w prace wyborcze z bardzo dużą dozą altruizmu, uchwytnie było, iż nie szło w tym czasie jeszcze o korzystne „ustawienie się”, czy zdobycie „fortuny”. Kierowała ludźmi, biorącymi czynny udział w organizowaniu tych wyborów i kampanii wyborczej wiara, iż tymi demokratycznymi wyborami wypłenią niepraworządność, bezsens i niegodziwość życia społeczno-politycznego, nagromadzone w ciągu 40 lat panowania ustroju socjalistycznego.

Pomimo dużej sporności, czy wręcz kłótności, działań noszących znamiona anarchistycznych, można jednak było dostrzec wyraźny nurt dobrej woli i dobrej wiary u uczestników tych wyborów, a więc zamierzeń i działań, których celem było nie oszukanie bądź wprowadzenie w błąd konkurentów, ale przeforsowanie swoich planów bądź wizji. Być może będzie zatem pewną przesadą jeżeli uwy puknę, iż te właśnie wybory odbywały się w większym stopniu niż kolejne „w dobrej wierze”.

Charakterystycznym rysem praktyki tych wyborów była też presja różnych ogniw i instytucji biorących w nich udział, w tym także członków obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych na elastyczność interpretacji przepisów ordynacji wyborczej. Wysuwający takie postulaty, czy wręcz żądania, powoływali się jednocześnie na konieczność ścisłego i rygorystycznego wykładania przepisów ordynacji i postępowania w sposób maksymalnie legalistyczny. Odmowa uwzględnienia wniosków ze strony Generalnego Komisarza Wyborczego odbierana była jako biurokratyczny dogmatyzm wyrastający rodem z komunizmu.

Faktem jest jednak, iż GKW i jego Kolegium nie łatwo było obronić się przed ogromną presją bardziej liberalnego (elastycznego) interpretowania przepisów ordynacji, wynikało to nie tylko z presji uczestników procesu wyborczego, ale także tego, iż „nowe życie” przerastało twórców i wykonawców ordynacji wyborczej.

Pierwsze wolne wybory do rad gmin wywołały duże zainteresowanie szeregu państw i organizacji międzynarodowych. Między innymi przebieg wyborów obserwowali przybyli specjalnie w tym celu delegaci Rady Europy, którzy na zakończenie pobytu w specjalnym raporcie stwierdzili, że „polskie wybory samorządowe były demokratyczne, wolne, sprawiedliwe i bardzo dobrze zorganizowane”.

Samorząd terytorialny na szczeblu gminy, ustanowiony w 1990 roku dobrze przyjął się w polskim społeczeństwie, sprawnie i pomyślnie włączył w mechanizm ustrojowy Państwa; świadczyły o tym procesie badania sondażowe opinii publicznej i analizy nastrojów społeczności lokalnych. Również dzisiaj, po upływie 10 lat, reforma samorządowa z 1990 roku uznawana jest za jedną z najbardziej udanych wewnętrznych reform ustrojowych. Sądzę, że jedną z bardzo istotnych przesłanek tego zjawiska były wybory rad gmin przeprowadzone 27 maja 1990 roku, były one dobrym zaczynem i ożywczym „duchem” gminnego samorządu terytorialnego, u progu jego aktywności.

Omówienie ewolucji prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego, w minionym dziesięcioleciu, byłoby niepełne bez krótkiej chociażby charakterystyki instytucji referendum gminnego.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewidywała możliwość przeprowadzenia na terenie gminy referendum, w którym mieszkańcy gminy mogą podejmować rozstrzygnięcia w określonej sprawie. Zgodnie z ustawą referendum mogło być przeprowadzone w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji, w sprawach samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz w każdej innej ważnej sprawie dla gminy.

Ustawa nie mogła być zrealizowana wobec braku uregulowań szczegółowych. W związku z tym, na wniosek Generalnego Komisarza Wyborczego i na bazie projektu opracowanego przez zespół ekspertów działających pod patronatem GKW, Senat RP podjął inicjatywę ustawodawczą, w wyniku czego Sejm uchwalił ustawę z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym.

Ustawa zastąpiła zdezaktualizowane przepisy ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (zresztą w odniesieniu do referendum lokalnego nie zweryfikowane praktyką), w części dotyczącej referendum przeprowadzonego przez władzę lokalną (rady narodowe).

Ustawa powierzyła zadania związane z przeprowadzeniem referendum w sprawie powołania rady gminy przed upływem kadencji, organom wyborczym powołanym do przeprowadzenia wyborów samorządowych. Stanowiła ona, iż inicjator takiego referendum musi uzyskać poparcie wniosku co najmniej 10% osób uprawnionych do głosowania w formie podpisów. Proces referendum odwołującego

oparty został na koncepcji procesu wyborczego, tyle tylko, że w przeciwnym kierunku, a więc nie kreowania rady gminy, ale jej odwołania.

Warunkiem ważności referendum było wzięcie w nim udziału co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a jego wynik był rozstrzygający, gdy za odwołaniem rady gminy oddano więcej niż połowę ważnych głosów.

Ustawa o referendum gminnym kilkakrotnie nowelizowana (zazwyczaj z inspiracji i pod merytoryczną kontrolą Państwowej Komisji Wyborczej) pozostała w swoich zasadniczych rozwiązaniach niezmienną i stanowi aktualnie podstawę prawną przeprowadzanych referendum gminnych. Zważywszy, że prawo ustrojowe i wyborcze do samorządu terytorialnego nie przewiduje, ani możliwości indywidualnego odwołania radnego przez wyborców, ani pozbawienia go mandatu radnego, to referendum lokalne stanowi podstawową formę społecznego wpływu na działalność władz samorządu. Istotnym jest więc w jakim zakresie referendum, jako instrument kontrolny umożliwiał wpływ gminnych wspólnot samorządowych (podmiotu samorządu) na wybieralne władze gminy, zwłaszcza dotyczy to referendum odwoławczego.

Referenda w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji przeprowadzane były wkrótce po wejściu w życie ustawy z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym. W latach 1992 – 1996 przeprowadzono łącznie 119 referendum odwoławczych. Na 119 referendum odwoławczych 9 było ważnych natomiast 110 było nieskutecznych ponieważ zgodnie z ustawowymi wymaganiami wzięło w nich udział mniej niż 30% uprawnionych do głosowania. Referenda odwoławcze organizowane były na terenie wszystkich województw, nie można zatem powiedzieć, iż przeważały w którymś z regionów kraju. Analiza referendum odwoławczych wskazuje, iż frekwencja w nich wynosiła ok. 12 - 15% uprawnionych do głosowania, przy czym można zauważyć wzrost frekwencji w referendach organizowanych po roku 1992.

Skąpe i rozproszone materiały źródłowe dotyczące tego rodzaju referendum, nie ułatwiają odpowiedzi na pytanie na ile przyczyną odwołania rady jest niezgodność jej aktywności z wolą i interesami mieszkańców gminy, a na ile tą przyczyną są konflikty pomiędzy samymi radnymi bądź radnymi a zarządem. Faktem jest jednak, że pewna liczba tych referendum była wynikiem ostrych sporów polityczno-personalnych radnych z zarządem gminy, szczególnie dotyczy to tych refe-

rendów odwoławczych, które odbyły się wkrótce po wyborze rady w powszechnych wyborach.

Mała liczba skutecznych prawnie referendum odwoławczych (działa tu bariera 30%) skłania niektórych znawców prawa samorządowego do wypowiedzania poglądu, iż referendum to jest mało skutecznym, czy też trudno osiągalnym środkiem obrony mieszkańców przed niesłusznymi, ich zdaniem, czy też krzywdzącymi uchwałami rad. Splata się z tą oceną refleksja, że bierne powielenie konstrukcji referendum odwoławczego w odniesieniu do tak dużych wspólnot jak powiatowa, a zwłaszcza wojewódzka, doprowadzi do uwiądnięcia bądź deformacji tej ważnej kontrolnej instytucji w dużych organizmach samorządowych. Referendum odwoławcze w powiatach, a tym bardziej wielomilionowych województwach, stanie się nie tyle skutecznym środkiem obrony interesów wspólnot samorządowych co instrumentem gry sił politycznych zmierzających do zmiany układu partyjnego we władzach samorządowych.

Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 roku poddana została pierwszej zmianie w dniu 10 maja 1991 roku (Dz. U. Nr 53, poz., 227), była to nowela usuwająca najbardziej doskwierające (zwłaszcza w procesie wyborów uzupełniających) wadliwości.

Przed upływem kadencji rad gmin wybranych w 1990 roku podjęte zostały prace nad nowelizacją prawa wyborczego do organów stanowiących gmin, początkowo toczyły się w gronie ekspertów skupionych przy urzędzie Generalnego Komisarza Wyborczego, a następnie były kontynuowane w ramach działalności Krajowego Biura Wyborczego, jako że ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. Nr 45, poz. 205) zniósła urząd Generalnego Komisarza Wyborczego, powierzając nadzór nad wszystkimi wyborami powszechnymi w kraju, w tym więc wyborami do rad gmin oraz referendum, Państwowej Komisji Wyborczej i działającemu przy niej Krajowemu Biuru Wyborczemu.

Całokształt tych prac zainspirował Sejm do uchwalenia nowej ustawy (w istocie była to szersza nowelizacja ustawy z 1990 r., ale ujęta w formę nowej ustawy), prace sfinalizowano na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 maja 1994 roku. Ustawa ta spotkała się z prezydenckim wetem, które okazało się prawnie skuteczne. W prezydenckim wecie zakwestionowano przepis nowej ustawy, ustanawiający zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego jako, zdaniem wetującego, sprzeczny z ówczesną konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i za-

sadą oddzielania kościoła od państwa oraz zasadą wprowadzającą proporcjonalny system wyborczy w gminach liczących więcej niż 15 tysięcy mieszkańców.

Odnosnie drugiej kwestii Prezydent stwierdził, że ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 roku, wyrażając konstytucyjną koncepcję ustroju samorządu terytorialnego, ustanowiła jako zasadę wybory w okręgach jednomandatowych większością głosów. Zasada proporcjonalności miała zaś znaczenie zasady posilkowej, dotyczyła bowiem w praktyce jedynie wyboru 110 rad w dużych aglomeracjach. Przyjęcie rozwiązania polegającego na tym, iż wybór rady w gminie powyżej 15 tysięcy mieszkańców (a nie 40 tysięcy jak stanowiła ustawa z 1990 roku) odbywałyby się w oparciu o system proporcjonalny, prowadziłyby do wyraźnego zwiększenia liczby rad wybieranych w okręgach wielomandatowych, w oparciu o proporcjonalny system ustalania wyników wyborów. Zdaniem Prezydenta tak daleko idąca zmiana zasad prawa wyborczego do rad gmin nie znajdowała uzasadnienia w przepisach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego. Prezydent w uzasadnieniu swojego weta, w zakresie omawianej powyżej sprawy, powoływał się na protesty płynące ze środowisk samorządowych, które wyrażały obawy, iż szersza proporcjonalność wyborów prowadzić będzie do upartyjnienia samorządów lokalnych i zwiększenia ich dyspozycyjności wobec struktur partyjnych. Protestujący wyrazili nadto obawy, iż odtworzenie w radach gmin proporcjonalnego układu partyjnego podporządkuje je organom władzy państwowej co osłabiłoby ustrojową ideę samorządności.

Dodajmy, iż pracujący w 1993 roku zespół ekspertów przy Generalnym Komisarzu Wyborczym proponował dwa warianty systemu wybierania rad gmin. Jeden – przewidywał wybory do rad gmin przeprowadzane wyłącznie systemem większościowym w okręgach jednomandatowych, drugi wariant zakładał przeprowadzenie wyborów:

- a) systemem większościowym w gminach do 60 tysięcy mieszkańców w okręgach jednomandatowych,
- b) systemem proporcjonalnym w miastach powyżej 60 tysięcy mieszkańców w okręgach wielomandatowych.

Przywołajmy propozycje zmian z nieskutecznej ustawy z 1994 roku, wraz z prawnymi aspektami jej losów oraz koncepcje zespołu ekspertów przy Ge-

neralnym Komisarzu Wyborczym w kontekście zmian, które do systemu wyboru rad gmin wniosła ordynacja wyborcza z 1998 roku.

Konsekwencją niedojścia do skutku nowej ustawy wyborczej do rad gmin w 1994 roku było przeprowadzenie wyborów do rad gmin w dniu 19 czerwca 1994 roku na podstawie zachowującej swoją moc prawną ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (skorygowanej w 1991 r. – Dz. U. Nr 53, poz. 227 i w 1993 r. – Dz. U. Nr 45, poz. 205) wraz z zastosowaniem zasad wynikających z ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195).

W przeprowadzeniu tych wyborów uwzględniono również dwie uchwały Trybunału Konstytucyjnego, zawierające powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów prawa, dotyczących upływu kadencji rad gmin wybranych w wyborach przedterminowych oraz stosowania ordynacji wyborczej do rad gmin, w związku z uregulowaniami przewidzianymi w ustawie o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Przywołując wspierającą rolę wykładni ordynacji wyborczej do rad gmin przez Trybunał Konstytucyjny, trzeba skonstatować, iż pozytywna rola tej wykładni ujawniała się w szczególności w obszarze prawa wyborczego, prawa którego stosowanie determinowane jest sekwencyjnością czasową, i którego wadliwa interpretacja może mieć doniosłe konsekwencje w sferze uznania przez sądownictwo ważności czynności wyborczych, a nawet całych wyborów.

Realizacja wyborów na gruncie ordynacji wyborczej z 1991 roku skłoniła też Państwową Komisję Wyborczą do przyjęcia dużej liczby aktów prawnych mających wykonawczy charakter do przepisów ustawy.

Państwowa Komisja Wyborcza uregulowała w nich wiele kwestii, które wyrosły na tle praktyki wyborów z 1990 roku (i nie zostały objęte niewielką nowelizacją ordynacji w 1991 roku) oraz wyborów ponownych i licznych wyborów uzupełniających (przeprowadzonych nie tylko z powodów wygaśnięcia mandatów w okręgach jednomandatowych, ale także z powodu licznych zmian w administracyjnym podziale terytorialnym kraju) odbywanych w całym okresie 1990 – 1994. Regulacje Państwowej Komisji Wyborczej dotyczyły m.in. takich spraw jak: prowadzenia i aktualizacji utworzonego w 1993 roku stałego rejestru wyborców (sprawa umieszczenia w rejestrze wyborców osób, które stale zamieszkiwały na obszarze danej gminy/miasta, lecz nie były w tej gminie zameldowane na pobyt stały), nie-

których aspektów tworzenia okręgów wyborczych (zwłaszcza uprawnień wojewódzkich komisarzy wyborczych w zakresie zmian w ustalonym podziale na okręgi wyborcze, przekształcenia okręgów w przypadku zmian w podziale terytorialnym państwa) oraz obwodów głosowania (stanowisko PKW o nie tworzeniu w okręgu wyborczym na obszarze gminy do 40 tysięcy mieszkańców więcej niż jednego głosowania).

Państwowa Komisja Wyborcza wydała sporą liczbę wyjaśnień w sprawach dotyczących powoływania i funkcjonowania terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, zgłaszania i rejestrowania kandydatów na radnych (w tym m.in. uprawnienia pełnomocników list kandydatów, statusu mężów zaufania, ograniczeń wynikających z ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne), kampanii wyborczej i jej finansowania (zwłaszcza kwestie dotyczące bezpłatnego dostępu do publicznego radia i telewizji publicznej, organizowania badań sondażowych, kampanii propagandowej, zasad składania sprawozdań finansowych ze źródeł pozyskanych funduszy), kart do głosowania i aktu głosowania (zwłaszcza sytuacji, gdy na karcie do głosowania pozostaje nazwisko osoby, która z przyczyn przewidzianych przepisami została skreślona z rejestru i listy kandydatów, a nie było możliwości technicznych druku nowych kart), zasad wizytowania przez delegacje, w tym zagraniczne, lokali wyborczych w czasie głosowania, interpretacje znaku „x”, stawianego przez wyborcę, zasad dotyczących załatwiania przez organy wyborcze protestów wyborczych.

Wybory przeprowadzono w dniu 19 czerwca 1994 roku do 2.486 rad gmin, w tym: do 2.333 rad w gminach do 40 tysięcy mieszkańców i 135 rad w gminach powyżej 40 tysięcy mieszkańców. Dla ich przeprowadzenia utworzono 47.412 okręgów wyborczych, w tym 46.569 okręgów jednomandatowych i 843 okręgi wielomandatowe.

Spośród 27,6 mln uprawnionych do głosowania obywateli udział wzięło 33,78% ogółu uprawnionych.

Do ogólnej liczby 51.926 mandatów w radach kandydowało 181.907 kandydatów. W wyniku wyborów wybrano 51.919 radnych.

Przytoczone powyżej dane liczbowe (pomijamy dane z wyborów do Rady Warszawy i rad dzielnicowych) niewiele, poza frekwencją różniły się od danych liczbowych pochodzących z wyborów 1990 roku.

Porównywanie wyborów, przeprowadzonych nawet na gruncie tej samej ordynacji wyborczej nosi w sobie ryzyko uproszczeń, ale nie ulega wątpliwości, że wybory do rad gmin przeprowadzone w 1994 roku różniły się od wyborów odbytych w 1990 roku.

Wybory przeprowadzone w 1990 roku cechowała większa spontaniczność i emocjonalność zarówno znamionująca samych wyborców jak i członków komisji wyborczych. Wybory przeprowadzone w 1994 roku odbyły się już po dwóch kampaniach wyborczych do parlamentu (1991 r. i 1993 r.) w warunkach co prawda jeszcze płynnego, ale już krystalizującego się systemu politycznego (partyjnego) oraz powszechnych wyborach na urząd Prezydenta (koniec 1990 r.). Wyborcy byli już bardziej świadomi mechanizmów demokratycznego systemu wyborczego, aktyw wyborczy bardziej zaprawiony i doświadczony w techniczno-organizacyjnym przeprowadzaniu wyborów.

Wybory z 1994 roku odbywały się zatem w innej, bardziej dojrzałej infrastrukturze politycznej, w oparciu o działający już stały aparat wyborczy i doświadczony „aktyw wyborczy” komisji stąd przeprowadzono je w ramach ścisłego przestrzegania przepisów ordynacji wyborczej, nie było w nich więc już luzów interpretacyjnych, stosowanych w wyborach 1990 roku.

Wyrazem rygoryzmu prawniczego było uchwalenie przez Państwową Komisję Wyborczą całego nowego, w stosunku do 1990 roku oprzyrządowania jurydycznego tych wyborów. Zakres tej szerokiej regulacji prawnej, będącej uszczegółowieniem (wynikającym także z tego, że ordynacja z 1990 r. nie uległa w międzyczasie szerokiej nowelizacji, a wybory z 1990 r. jak już wspominaliśmy ujawniły spore jej niedostosowanie do nowych wyzwań) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin można odtworzyć z odpowiednich numerów Dzienników Ustaw i Monitora Polskiego wydanych w pierwszej połowie 1994 roku. Liczne wytyczne i wyjaśnienia uchwalone w związku z wyborami 1994 roku przez Państwową Komisję Wyborczą wynikały z całkowitego zastąpienia aktów wykonawczych Generalnego Komisarza Wyborczego z 1990 roku, nadto akty te uległy rozszerzeniu bowiem przybierały postać regulacji bardziej kompleksowych.

Tego rodzaju zabieg podyktowany był nie tylko dążeniem do zwężenia marginesu swobodnej praktyki organów wyborczych, a zatem jej ujednolicenia ze względu na szczególną dla procesu wyborczego zasadę równości wyborów, ale był też możliwy z racji działającego już stałego aparatu wyborczego, w tym Państwo-

wej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, dysponującego o wiele szerszym zapleczem techniczno-logistycznym aniżeli skromne etatowo i fachowo Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego.

Większa była w 1994 roku liczba kandydatów zgłoszonych do wyborów. Do w istocie analogicznej liczby mandatów kandydowało ponad 30 tysięcy więcej kandydatów, świadczyło to o aktywizacji podmiotów zgłaszających kandydatów, wyraźnie natomiast osłabło rozdrobnienie (atomizacja) tych podmiotów, w porównaniu z kampanią wyborczą 1990 roku. Większa liczba kandydatów zdaje się też świadczyć, iż wyborcy nabrali przekonania o istotnej dla tworzonych przez nich wspólnot roli rad gmin, a tym samym wyborze ich personalnego składu.

Z tym też wiąże się zmniejszenie się liczby mandatów nie obsadzonych w wyborach w wyniku tego, że w okręgu jednomandatowych nie zarejestrowano żadnego kandydata. W wyniku wyborów 1994 roku nie zarejestrowano kandydata i nie obsadzono mandatu tylko w 7 okręgach (tj. 0,01%). W wyborach 1990 roku było takich okręgów więcej. Dowodzi to, iż wyborcy uświadomili sobie znaczenie wyboru „swojego” reprezentanta i posiadania „swojego” przedstawiciela w składzie rady gminy. To zjawisko zwiększenia się w odczuciu (świadomości) wyborców znaczenia wyborów dawało się też zauważyć we wzroście frekwencji wyborczej w wyborach uzupełniających odbywanych po 1990 roku.

W 1994 roku nastąpił też spadek (aczkolwiek były to nieznaczne różnice) w porównaniu z wyborami 1990 roku, nieważnie oddanych głosów, co świadczyło o nabywaniu umiejętności posługiwania się techniką głosowania przez wyborców i przyswajania jej przez elektorat.

W wyborach 1994 roku wyraźnie niższa była frekwencja wyborcza, pewien wpływ na ten stan rzeczy mogła mieć spora częstotliwość przeprowadzanych w tym okresie wyborów; m.in. w końcu 1991 roku odbyły się wybory prezydenckie, a w 1991 i 1993 roku wybory parlamentarne. W każdym bądź razie o ile w wyborach 1990 roku wzięło udział w wyborach 42,27% uprawnionych do głosowania obywateli, o tyle w wyborach 1994 roku – 33,78% ogółu uprawnionych.

Ważnym jednak zjawiskiem, które powinno być źródłem refleksji dla partii politycznych, a i parlamentu, kreujących treść ordynacji wyborczych do samorządu terytorialnego, iż zarówno w wyborach 1990 roku jak i wyborach 1994 roku, a sytuacja analogiczna wystąpiła w wyborach rad gmin 1998 roku (zatem

zjawisko przybrało postać prawidłowości) frekwencja wyborcza była wyższa w okręgach jednomandatowych aniżeli wielomandatowych.

W wyborach z 19 czerwca 1994 roku frekwencja w skali całego kraju wyniosła 33,78% ogółu uprawnionych – w tym w okręgach jednomandatowych – 38,25% a w okręgach wielomandatowych – 28,05%.

W wyborach przeprowadzonych 11 października 1998 roku frekwencja w wyborach do rad gmin wyniosła w skali kraju – 45,45%, gdy w gminach liczących do 20 tysięcy – 49,51%, a w gminach powyżej 20 tysięcy – 45,53%.

Wynikająca z analizy praktyki wyborczej prawidłowość wydaje się być ważna, wskazuje ona bowiem na zależność pomiędzy frekwencją wyborczą a stopniem realizacji zasady bezpośredniości. W okręgach jednomandatowych, w których zachodzi realna znajomość kandydatów (mały okręg wyborczy) wyborcy chętnie i aktywniej uczestniczą w elekcji, są bowiem bardziej przekonani o swoim wpływie na dobór personalny składu ciała przedstawicielskiego.

Wybory powszechne do organów samorządu terytorialnego przeprowadzone 11 października 1998 roku, acz w swej istocie tożsame z wyborami 1990 i 1994 roku to miały jednak inny wymiar i charakter.

W dniu 17 października 1997 roku weszła w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród podstawowych założeń ustrojowych państwa, do których należy poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz i dialog społeczny, Konstytucja wymienia zasadę pomocniczości, umacniającą uprawnienia obywateli i wspólnot. Zasada ta określa funkcję samorządności obywatelskiej w demokratycznym państwie prawnym. Zakłada ona bowiem odpowiedzialność każdego za zaspokajanie swych potrzeb, a gdy nie może on temu podołać, pomoc najbliższej mu wspólnoty, w razie potrzeby również wspólnoty szerszej, dopiero na końcu państwa.

Konstytucja w art. 15 stanowi, iż ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a więc także decentralizację na rzecz wspólnot samorządowych. Wspólnoty te w myśl art. 16 Konstytucji tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

Określając w rozdziale I, miejsce samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej, samorządowi Konstytucja poświęca odrębny (siódmy) rozdział, w którym stanowi o jego sytuacji prawnej. W myśl art. 164 Konstytucji, pomieszczonemu w rozdziale Konstytucji traktującym o samorządzie terytorialnym, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Gmina wykonuje wszystkie zadania tego samorządu nie zastrzeżone dla innych jego jednostek.

Konstytucja nie przesądza struktury podziału terytorialnego, ale zakłada iż na podstawie ustawy mogą być utworzone inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego.

W dniu 5 czerwca 1998 roku zostały uchwalone ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, a 24 lipca 1998 roku ustawa o wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 1999 roku zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, stwierdzająca, iż jednostkami tego podziału są gminy, powiaty i województwa oraz tworząca w miejsce dotychczasowych 49 województw – 16 jednostek wojewódzkich o charakterze regionalnym. Uchwalenie ustaw w 1998 r. przez parlament oznaczało utworzenie trójszczeblowego modelu samorządu terytorialnego, z tym, iż województwo – stało się jednocześnie jednostką podziału terytorialnego dla realizacji zadań administracji rządowej.

Wprowadzona w ogniu ostrych sporów politycznych, na przełomie 1998 i 1999 roku reforma administracji publicznej stworzyła konieczność opracowania nowego systemu wyborczego, umożliwiającego przeprowadzenie powszechnych wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego tj. rad gmin, rad powiatu i sejmików wojewódzkich. Spełnieniem tego obowiązku była uchwalona w dniu 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602).

Ordynacja wyborcza z 16 lipca 1998 roku i przeprowadzone na jej podstawie wybory w dniu 11 października 1998 roku, różni się od prawa wyborczego z 1990 roku.

Ordynacja powstała (a dotyczy to i wyborów, które na jej podstawie odbyły się) w innej „epoce”, a więc innej konfiguracji społeczno-politycznej Narodu i Państwa.

Miniona dekada (1989 – 1999) to czas intensywnych przemian we wszystkich dziedzinach i sferach aktywności polskiego społeczeństwa. Szerokie zmiany ustrojowe, których wyrazem były nowelizacje ustawy zasadniczej (w tym uchwalenie Małej konstytucji w 1992 roku) zakończone uchwaleniem i przyjęciem w referendum konstytucyjnym nowej, całościowej Konstytucji RP, utworzenie nowych bądź głębokie przewartościowanie różnych instytucji ustrojowych w płaszczyźnie życia ekonomicznego, społecznego i politycznego, uchwalenie i wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 roku znaczącej, acz niewolnej od wątpliwości, reformy ustroju terytorialnego, to najbardziej uchwytny wyraz transformacji ustrojowej, przez którą przeszło polskie społeczeństwo i polskie państwo.

Przemianom ustrojowym towarzyszą istotne, z punktu widzenia świadomości politycznej i państwowej, wydarzenia – dwukrotnie przeprowadzone powszechne wybory prezydenckie (1990 i 1995 rok), trzykrotne wybory parlamentarne (1991, 1993 i 1997 rok), dwukrotnie ogólnokrajowe referendum (1990 i 1994 rok), ponad sto różnego rodzaju (w tym głównie odwoławczych) referendów gminnych. Mechanizmem napędowym tych wielkich ogólnonarodowych kampanii wyborczych był coraz bardziej krzepnący i krystalizujący się system polityczno-partyjny.

Całokształt tego dorobku minionej dekady, w tym doświadczenie z tworzeniem i praktykowaniem nowych regulacji wyborczych, do różnych organów (np. przyjęcie i poddanie praktyce kreowania składu komisji referendalnych w referendum ogólnokrajowym z 1996 roku w drodze losowania, wypracowanie pod auspicjami Prezydenta RP kodeksu wyborczego) miał poważny wpływ na prace i treść ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Ponieważ niemożliwe jest szersze scharakteryzowanie ordynacji wyborczej z 1998 roku, w tym miejscu zwrócimy tylko uwagę na kilka najbardziej charakterystycznych rysów tego aktu i przeprowadzonych na jej podstawie 11 października 1998 roku wyborów.

Ordynacja jest aktem kompleksowym, reguluje wybory do trzech szczebli organów przedstawicielskich – rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, nadaje to temu aktowi charakter małego kodeksu wyborczego. W akcie tym pomieszczono całokształt rozwiązań wyborczych dotyczących wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, jest więc ordynacja aktem zupełnym, w którym odesłania do aktów wykonawczych są wyjątkiem. Wyodrębniono w ordy-

nacji część ogólną – „przepisy wspólne”, które rozciągają się na szczegółowe regulacje dotyczące wyboru rad poszczególnych szczebli.

Akt ten osadzony jest na przemyślanej wewnętrznej systematyzacji materiału, co ma istotne znaczenie dla wykładni zawartych w nim przepisów. Tak więc dział I zatytułowany „przepisy wspólne” zawiera: przepisy ogólne, prawa wyborcze (czynne i bierne, określenie ważnego pojęcia dla wspólnoty samorządowej – zamieszkania), organy wyborcze, zarządzenie wyborów, ustalenie liczby radnych, obwody głosowania, spis wyborców, przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania w obwodach głosowania, protesty wyborcze i ważność wyborów. Kolejne działy zawierają regulacje szczegółowe odnoszące się do wyborów rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Całościowa regulacja materii wyborczej pozwoliła oprzeć rozwiązania na wspólnych przewodnich ideach oraz spowodowała wyeliminowanie rozbieżności i nieuzasadnionych różnic pomiędzy wspólnymi lub podobnymi instytucjami.

Przy tworzeniu ustawy (swoistego małego kodeksu wyborczego) wykorzystano cały dorobek i doświadczenia wyniesione z praktyki prawa wyborczego do rad gmin od 1990 roku, niewątpliwie twórczą i pomocną rolę w tym zakresie odegrała stale działająca Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze, którego przedstawiciele brali systematyczny udział w pracach komisji sejmowych i senackich poświęconych sprawom formowania prawa wyborczego.

Zasadnicze mechanizmy i rozwiązania wyborcze zakotwiczone w ordynacji do rad samorządu terytorialnego nie mają charakteru „rewolucyjnego”, były znane ordynacji z 1990 roku i aktom wykonawczym (wytycznym, wyjaśnieniom) podejmowanym w ciągu ośmiu lat, początkowo przez Generalnego Komisarza Wyborczego, a następnie jego kontynuatorkę – w odniesieniu do wyborów lokalnych – Państwową Komisję Wyborczą.

Najbardziej znacząca zmiana dotyczy systemu ustalania wyników wyborów.

Gdy idzie o rady gmin przyjęto, iż system większościowy dotyczy rad gmin o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy (ordynacja z 1990 roku przewidywała do 40 tysięcy), powrócono zatem do rozwiązania odrzuconego na skutek weta Prezydenta z 1994 roku. Nadto w gminach do 20 tysięcy mieszkańców wybory systemem

większościowym odbywają się nie w okręgach jednomandatowych, ale w okręgach o elastycznej liczbie mandatów od 1 do 5, głosowanie zaś polega na wskazywaniu jednej lub kilku list. Ordynacja stanowi bowiem, że wyborca może głosować na określonych kandydatów bez względu na to, na jakich listach nazwiska ich są umieszczone.

W wyborach do rad gmin wyraźnie wzmocniono zorganizowane formy zgłaszania kandydatów. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje: partiom politycznym, stowarzyszeniom oraz organizacjom społecznym i wyborcom, którzy w ordynacji wymienieni są w trzeciej kolejności. Podniesiono wymaganą liczbę wyborców uprawnionych do zgłoszenia listy kandydatów.

Wybory do rad gmin, liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców oraz wybory rad powiatów i sejmików województw, odbywają się w oparciu o proporcjonalny system ustalania wyników wyborów.

W przypadku do rad gmin, a zdecydowanie uchwytnie jest to w odniesieniu do rad powiatów i sejmików województw zastosowano te mechanizmy prawa wyborczego, które wyraźnie preferują partie silniejsze innymi słowami wzmocniono aspekt sprawności działania rad kosztem funkcji legitymizacyjnej.

Jeśli chodzi o rady gminy to metodę obliczeniową Saint-Laguë'a (sprawiedliwą) zastąpiono metodą d'Hondta, a nadto zmniejszono liczbę mandatów przypadających na okręgi wielomandatowe; w gminach ponad 20 tysięcy mieszkańców okręgi liczą od 5 do 10 mandatów.

Zdecydowana koncepcja upartyjnienia wyborów znalazła wyraz w rozwiązaniach dotyczących wyborów do rad powiatów i sejmików województw. Zastosowano m.in. 5% próg wyborczy (na wzór ordynacji sejmowej z 1993 roku) przy ustalaniu wyników wyborów do rad gmin w miastach na prawach powiatów (dotyczy do 65 dużych miast na prawach powiatów), rad powiatów i sejmików województw. Wprowadzenie tego progu skutecznie ogranicza możliwości indywidualnych kandydatów, którzy chcieliby znaleźć się w innych radach niż rady gmin czy dzielnic.

Zastosowano metodę obliczeniową d'Hondta jako wzmacniającą najsilniejsze ugrupowania, która działa tym skuteczniej, że okręgi wyborcze są niewiel-

kie (w powiatach od 3 do 10, a do sejmików województw od 5 do 15, przy czym województwa są wspólnotami o dużej liczbie mieszkańców).

Zastosowano preferencje w procesie rejestracji dla silniejszych partii (jednakowe numery w skali kraju list tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały się w przynajmniej połowie okręgów w wyborach do sejmików).

Wpisano preferencje w zakresie dodatkowego czasu antenowego w ogólnokrajowych programach telewizji publicznej i publicznego radia dla największych komitetów wyborczych.

Przeprowadzone w dniu 11 października 1998 roku wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego niewątpliwie zmieniły wymiar i rolę wyborów do rad gmin, wszak były to wybory do trzech, a nie jednego, samodzielnego szczebla samorządu.

Wybory przeprowadzono do 2.821 rad w tym:

- a) do 2.489 rad gmin, z czego do 2.156 rad gmin w gminach liczących do 20 tysięcy mieszkańców, do 268 rad gmin w gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców i do 65 rad miejskich w miastach na prawach powiatu,
- b) do 308 rad powiatów,
- c) do 16 sejmików województw,
- d) do Rady miasta stołecznego Warszawy,
- e) do 7 rad dzielnic w gminie Warszawa-Centrum.

Wybierano łącznie 63.765 radnych, w 1 okręgu wyborów nie przeprowadzono bo nie zarejestrowano żadnej listy kandydatów na radnych, spowodowało to nieobsadzenie 2 mandatów.

W wyborach do rad gmin do 20 tysięcy mieszkańców wybierano 41.474 radnych spośród 122.722 kandydatów zgłoszonych na 93.891 listach. W gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców wybierano 7.984 radnych spośród 55.457 kandydatów zgłoszonych na 6.569 listach.

W wyborach do rad miejskich wybierano 2.921 radnych spośród 29.912 kandydatów zgłoszonych na 3.242 listach kandydatów zaś w wyborach do rad powiatów wybierano 10.290 radnych spośród 56.829 kandydatów zgłoszonych na 8.907 listach kandydatów.

W wyborach do sejmików województw wybory przeprowadzono do 16 sejmików, w których utworzono 127 okręgów wyborczych. Wybierano 855 radnych spośród 7.426 kandydatów zgłoszonych na 859 listach kandydatów.

Do Rady m.st. Warszawy wybierano 68 radnych spośród 648 kandydatów zgłoszonych na 67 listach kandydatów zaś do 7 rad dzielnic gminy Warszawa-Centrum wybierano 175 radnych spośród 2.024 kandydatów zgłoszonych na 238 listach.

Frekwencja wyborcza wyniosła 45,45% w wyborach do rad gmin, 47,76% w wyborach do rad powiatów i 45,35% w wyborach do sejmików województw.

Niewątpliwie interesującym zjawiskiem pokazującym pewną trudność w nabieraniu przez wyborcę umiejętności techniki głosowania był większy odsetek głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów (7,43%) i sejmików województw (9,45%) aniżeli do rad gmin (2,91% w gminach do 20 tysięcy mieszkańców i 4,87% w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców).

W radach gmin, do których duża część radnych wybierana była systemem większościowym i gdzie nie obowiązywał 5% próg wyborczy, blisko połowa mandatów przypadła kandydatom spoza sześciu głównych ugrupowań politycznych uczestniczących w tych wyborach (AWS, SLD, Przymierze Społeczne (PSL, UP, KPEiR), Unia Wolności, Stowarzyszenie „Rodzina Polska”, Ruch Patriotyczny – Ojczyzna). Ale już w radach powiatów, do których wybierano w systemie proporcjonalnym i przy 5% barierze zaporowej, jedynie 25% mandatów przypadło kandydatom spoza głównych ugrupowań politycznych. W sejmikach województw kandydatom pochodzącym z list niepartyjnych przypadło niespełna 2% mandatów.

Blisko 80% wszystkich mandatów, uzyskanych przez główne ugrupowania polityczne o charakterze partyjnym przypadło dla dwóch koalicji, tj. AWS (zdobył 10.613 mandatów) i SLD (8.840 mandatów).

Przyjęcie przez ordynację wyborczą do rad samorządu terytorialnego mechanizmów upartyjniających wybory skutkowało upolitycznieniem kampanii wyborczej oraz ogromnym upartyjnieniem składów tych organów przedstawicielskich. Konsekwencje tego zjawiska i procesu dostrzegalne w funkcjonowaniu rad po wyborach, mogą być niebezpieczne i dalekosiężne dla realizacji konstytucyjnej zasady realizacji samorządności wspólnot obywateli w demokratycznym państwie prawnym.

**) dr Janusz Mordwilko – pracownik naukowy Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Warszawskiego*

CZĘŚĆ III

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA W LATACH 1990 - 2000

1. Państwowa Komisja Wyborcza powołana dla przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.¹

Przewodniczący

Andrzej ZOLL - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Zastępcy Przewodniczącego

Kazimierz DZIAŁOCHA - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Krzysztof KOŁAKOWSKI - *sędzia Sądu Najwyższego*

Andrzej WRÓBLEWSKI - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Członkowie

Wiesław ABRAMOWICZ - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Andrzej DEPTUŁA - *sędzia Sądu Najwyższego*

Antoni FILCEK - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Edward JANECZKO - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Jan KACPRZAK - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Edward KIEREJCZYK - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Stanisław KOSMAL - *sędzia Sądu Najwyższego*

Maria ŁABOR-SOROKA - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Janusz ŁĘTOWSKI - *sędzia Sądu Najwyższego*

Edward MATWIJÓW - *sędzia Sądu Najwyższego*

Janina ZAKRZEWSKA - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej

Jerzy BREITKOPF

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 1990 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. Nr 37, poz. 295)

2. Państwowa Komisja Wyborcza powołana w 1991 r. jako stały organ wyborczy²

Przewodniczący

Andrzej ZOLL - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Zastępcy Przewodniczącego

Stanisław KOSMAL - *sędzia Sądu Najwyższego*

Andrzej WRÓBLEWSKI - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Członkowie

Wiesław ABRAMOWICZ - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Jan KACPRZAK - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Wojciech ŁĄCZKOWSKI - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Stanisław ZABŁOCKI - *sędzia Sądu Najwyższego*

Janina ZAKRZEWSKA - *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*

Tadeusz ŻYZNOWSKI - *sędzia Sądu Najwyższego*

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej

Kazimierz Wojciech CZAPLICKI - *Kierownik Krajowego Biura Wyborczego*

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 1991 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. Nr 22, poz. 153).

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 1993 i 1994 r.

Przewodniczący

Wojciech ŁĄCZKOWSKI - sędzia Trybunału Konstytucyjnego³

Członek

Ferdynand RYMARZ - sędzia Trybunału Konstytucyjnego⁴

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 1995 r.

Członkowie

Stefan Jan JAWORSKI - sędzia Trybunału Konstytucyjnego⁵

Zbigniew SZONERT - sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶

Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej w 1998 r.

Przewodniczący

Ferdynand RYMARZ - sędzia Trybunału Konstytucyjnego⁷

Członkowie

Andrzej MĄCZYŃSKI - sędzia Trybunału Konstytucyjnego⁸

³ Wybrany na stanowisko przewodniczącego w miejsce prof. Andrzeja Zolla, który zrezygnował z członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej w związku z wyborem na funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

⁴ Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce prof. Andrzeja Zolla.

⁵ Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Janiny Zakrzewskiej, która zmarła w 1995 r.

⁶ Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce Wiesława Abramowicza, który zmarł we wrześniu 1995 r.

⁷ Wybrany na stanowisko przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce prof. Wojciecha Łączkowskiego, którego kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego wygasła w grudniu 1998 r.

⁸ Powołany w skład Państwowej Komisji Wyborczej w miejsce prof. Wojciecha Łączkowskiego.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1990 –1998

ANDRZEJ ZOLL

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1990 – 1993

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1993 – 1998

Obecny skład Państwowej Komisji Wyborczej

FERDYNAND RYMARZ

Urodził się 23 marca 1940 roku w Strzyżewicach (woj. Lubelskie). W 1967 roku ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie. W latach 1967-1969 odbył aplikację, a w 1970 r. asesurę prokuratorską. Od 1970 do 1973 roku pełnił funkcję podprokuratora w Prokuraturze Rejonowej dla miasta Lublina. W latach 1974-1976 pracował jako radca prawny w przedsiębiorstwach państwowych i stowarzyszeniach sportowych. W 1990 roku powrócił do pracy w prokuraturze, początkowo na stanowisko Zastępcy Prokuratora Wojewódzkiego w Lublinie, następnie doradcy Ministra Sprawiedliwości. W 1992 roku został powołany na stanowisko Zastępcy Prokuratora Generalnego RP. Od 1974 do 1990 roku wykonywał zawód adwokata. Pełnił różne funkcje w samorządzie adwokackim, m.in. rzecznika prasowego, sekretarza Okręgowej Komisji Etyki Naczelnej Rady Adwokackiej. Był delegatem Izby Adwokackiej na wszystkich zjazdach adwokatury. W 1983 roku został wybrany członkiem Naczelnej Rady Adwokackiej. Autor publikacji o tematyce prawniczej, adwokackiej i historycznej. Od lutego 1993 roku jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego.

Od stycznia 1994 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej, a od lutego 1998 roku jej przewodniczącym.

STANISŁAW KOSMAL

Urodził się 20 listopada 1944 roku w Rogowie woj. świętokrzyskie. Studiował na Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, uzyskując w 1966 roku tytuł magistra prawa. Po ukończeniu studiów rozpoczął pracę w sądownictwie powszechnym przechodząc w okresie od 1966 do 1971 roku kolejno szczeble aplikanta i asesora w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Kielcach. W 1971 roku wstąpił do zawodowej służby wojskowej obejmując stanowisko sędziego Wojskowego Sądu

Garnizonowego w Zielonej Górze. W 1976 roku został przeniesiony do Izby Wojskowej Sądu Najwyższego, na stanowisku sędziego w Biurze Nadzoru Pozainstancyjnego.

W maju 1982 roku powołany został na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego i od tego czasu orzeka w Izbie Wojskowej SN pełniąc w niej od 1990 roku stanowisko Zastępcy Prezesa.

Od 1990 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej, a od lipca 1991 roku – zastępcą przewodniczącego.

ANDRZEJ NAPOLEON WRÓBLEWSKI

Urodził się 29 lipca 1930 roku w Warszawie. W 1971 roku ukończył studia na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie w 1976 roku uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych w dziedzinie prawa konstytucyjnego. W latach 1960-1981 pracował we władzach administracyjnych Warszawy, w 1981 roku powołany na sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Jest autorem około 30 publikacji z dziedziny prawa konstytucyjnego i doktryn politycznych (Dwie interpretacje Monteskiusza; Pojęcie systemu funkcjonalnego władzy publicznej; Opozycja systemowa i funkcjonalna; Teoria podziału władz a systemy partyjne), prawa administracyjnego (Spory interpretacyjne wokół art. 200 § 2 kpa; Teoretyczne problemy stosowania art. 206 kpa), a także nauk politycznych (Lyndon B. Johnson i jego polityka społeczna).

Od 1990 roku jest zastępcą przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

STEFAN JAN JAWORSKI

Urodził się 9 grudnia 1946 roku w Kamionce Górnej. W 1969 roku ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 1969-1971 odbył aplikację prokuratorską w Prokuraturze Wojewódzkiej w Koszalinie. Od 1971 do 1974 roku pracował w Prokuraturze Powiatowej w Bytowie na stanowisku asesora i podprokuratora. W 1974 roku został przeniesiony do Prokuratury Wojewódzkiej w Koszalinie na stanowisko podprokuratora w wydziale śledczym, w lipcu 1975 roku przeniesiony na stanowisko wiceprokuratora w Wydziale Prokuratorskiej Kontroli Przestrzegania Prawa i Spraw Cywilnych w nowo utworzonej Prokuraturze Wojewódzkiej w Słupsku, a w 1985 roku został mianowany prokuratorem tej Prokuratury. W maju 1990 roku powołany na stanowisko Prokuratora Wojewódzkiego w Zamościu, natomiast w lutym 1992 roku został powołany na stanowisko wicedyrektora Departamentu Prokuratury w Ministerstwie Sprawiedliwości. W czerwcu 1992 roku po-

wołany na stanowisko prokuratora Ministerstwa Sprawiedliwości z powierzeniem obowiązków Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie. W okresie od lipca do listopada 1993 roku był prokuratorem nowo powołanej Prokuratury Apelacyjnej w Lublinie, pełniącym obowiązki Naczelnika Wydziału Organizacyjnego. Od grudnia 1993 roku jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego .

Od czerwca 1995 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

JAN KACPRZAK

Urodził się 18 sierpnia 1941 roku w Białobrzegach. W 1964 roku ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Od ukończenia studiów cały czas pracuje w sądownictwie – kolejno jako: aplikant sądowy (1964), asesor sądowy (1966), sędzia i prezes sądu powiatowego (1968), sędzia i wiceprezes sądu wojewódzkiego (1975).

Aplikację sądową odbywał w okręgu Sądu Wojewódzkiego dla województwa warszawskiego. Jako asesor sądowy a następnie sędzia sądu powiatowego orzekał w Sądzie Powiatowym w Pułtusk. W okresie od października 1968 do października 1973 roku prezes Sądu Powiatowego w Makowie Mazowieckim, od października 1973 do maja 1975 roku prezes Sądu Powiatowego w Grójcu i jednocześnie przewodniczący Wydziału Cywilnego tego Sądu. Od maja 1975 do września 1985 roku wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Płocku i przewodniczący Wydziału Cywilnego tego Sądu. Od września 1985 roku sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym od października 1995 roku dyrektor Biura Orzecznictwa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wykładowca na Podyplomowym Studium Samorządu Terytorialnego na Uniwersytecie Warszawskim oraz na Podyplomowym Studium Prawno-Samorządowym w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Od 1990 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

ANDRZEJ MACZYŃSKI

Urodził się 3 lipca 1945 roku w Nowym Sączu. W latach 1963-1968 studiował na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. W 1970 roku zdał egzamin sędziowski, w 1974 roku uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych, w 1980 roku – doktora habilitowanego, w 1989 roku – tytuł naukowy profesora. Od 1968 roku jest pracownikiem Uniwersytetu Jagiellońskiego, zatrudnionym od 1995 roku na stanowisku profesora zwyczajnego. W latach 1983-1991 był kierownikiem Podyplomowego Studium Wymiaru Sprawiedliwości, w latach 1987-1990 prodziekanem, od 1996 roku jest kierownikiem Zakładu, a obecnie Katedry Prawa Prywatne-

go Międzynarodowego. W latach 1984-1995 był członkiem Komisji Nauk Prawnych oddziału PAN w Krakowie. W 1996 roku został wybrany członkiem – korespondentem Polskiej Akademii Umiejętności. Jest zastępcą redaktora naczelnego „Kwartalnika Prawa Prywatnego”, członkiem komitetu redakcyjnego „Polish Yearbook of International Law” i miesięcznika „Rejent”. W 1993 roku został powołany do zespołu Ekspertów do Spraw Prawa i Legislacji, następnie w 1994 roku do Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, której członkiem był do 1997 roku. Jest autorem ponad 100 publikacji naukowych. Od 1 grudnia 1997 roku jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego.

Od stycznia 1998 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

ZBIGNIEW SZONERT

Urodził się 23 czerwca 1933 roku w Grodzisku Mazowieckim. Ukończył Wydział Finansów w Szkole Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (obecnie Szkoła Główna Handlowa) oraz Wydział Prawa na Uniwersytecie Warszawskim w 1965 roku. Pracę zawodową rozpoczął w 1956 roku w ramach tzw. Nakazu pracy w Ministerstwie Szkolnictwa Wyższego. W latach 1957-1964 pracował w organach terenowych administracji państwowej woj. warszawskiego na stanowiskach związanych z gospodarką miejską. Przeniesiony służbowo do pracy w Ministerstwie Gospodarki Komunalnej (później Ministerstwo Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska), do 1979 roku pełnił różne kierownicze funkcje na stanowiskach związanych z obsługą prawną i organizacją resortu. W tym czasie dodatkowo pracował naukowo w Instytucie Organizacji i Kierowania Polskiej Akademii Nauk oraz pełnił funkcje biegłego sądowego. W 1973 roku uzyskał tytuł doktora nauk prawnych na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Publikował liczne opracowania z zakresu organizacji zarządzania administracją i gospodarką. Począwszy od roku 1979 wykonywał zawód radcy prawnego w Centrum Techniki Komunalnej w Warszawie, Związku Rzemiosła Polskiego, Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego „Ursynów”. W tym czasie pełnił również funkcję wicedziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych. W 1992 roku został powołany na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Od października 1995 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

STANISŁAW ZABŁOCKI

Urodził się 5 lipca 1950 roku w Częstochowie. W 1974 roku ukończył Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, uzyskując tytuł magistra pra-

wa. W latach 1974-1977 pracownik naukowy w Instytucie Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, jednocześnie odbył aplikację sądową i zdał egzamin sędziowski. Następnie, w latach 1978-1980, odbył aplikację adwokacką, zakończoną egzaminem adwokackim. W latach 1980-1991 adwokat, członek władz korporacyjnych adwokatury warszawskiej. Przez kilka lat przewodniczący komisji szkolenia ORA; prowadził wykłady dla aplikantów i adwokatów, brał udział w pracach Ośrodka Badawczego Adwokatury przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Od kwietnia 1991 roku sędzia w Izbie Karnej Sądu Najwyższego, a od stycznia 1996 roku przewodniczący Wydziału V Kasacyjnego w tej Izbie. Wykłady na seminariach szkoleniowych dla sędziów Sądów Apelacyjnych, sędziów innych sądów, prokuratorów i adwokatów. W 1996 roku delegowany przez I Prezesa Sądu Najwyższego w charakterze eksperta do prac w komisjach Senatu RP nad kodeksem postępowania karnego. W listopadzie 1999 roku powołany przez Ministra Sprawiedliwości w skład Komisji ds. nowelizacji procedury karnej. Autor kilku książek (w tym współautor Komentarza do kodeksu postępowania karnego z 1997 roku) oraz ponad 100 artykułów, glos, przeglądów orzecznictwa, recenzji i innego typu prac z zakresu prawa karnego i postępowania karnego. Główne pola zainteresowań naukowych: postępowanie odwoławcze i problematyka nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Członek kolegiów redakcyjnych „Przeglądu Sądowego” i „Palestry”.

Od lipca 1991 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

TADEUSZ ŻYZNOWSKI

Urodził się 20 października 1937 roku w Kamiance k/Ostrołęki. W 1961 roku ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Warszawskim. W latach 1962-1964 odbywał aplikację sądową w okręgu b. Sądu Wojewódzkiego dla województwa warszawskiego w Warszawie. W latach 1964-1968 orzekał w sądach powszechnych (b. Sąd Powiatowy w Płońsku) jako asesor, a następnie od 1966 roku jako sędzia b. Sądu Powiatowego w Mińsku Mazowieckim i przewodniczący Wydziału Cywilnego w tym sądzie. Od października 1968 roku do października 1970 roku delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości – Departament Nadzoru Sądowego, gdzie sprawował funkcję p.o. wizytatora ds. cywilnych. Od października 1970 roku do maja 1975 roku pracował w b. Sądzie Wojewódzkim dla województwa warszawskiego w Warszawie pełniąc obowiązki wizytatora a następnie od 1974 roku przewodniczącego Wydziału Cywilnego. Po reorganizacji administracji państwowej, od 1 czerwca 1975 roku delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości – Departament Spraw Cywilnych, gdzie pełnił obowiązki wizytatora ds. cywilnych do czerwca 1982 roku. Od czerwca 1982 roku otrzymał nominację do Sądu Najwyższego – Izba

Cywilna, gdzie pracuje dotychczas. Nadto od 1987 roku orzeka w Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym RP, a od 1990 roku sprawuje obowiązki przewodniczącego tej Komisji. Publikacje z zakresu prawa i postępowania cywilnego oraz prawa z zakresu ochrony własności przemysłowej.

Od lipca 1991 roku jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

KAZIMIERZ WOJCIECH CZAPLICKI

Urodził się 17 lutego 1945 roku w Wołominie. W 1977 roku ukończył wyższe studia zawodowe na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w zakresie nauk administracyjnych.

Od 1970 do 1977 roku pracował w urzędach administracji publicznej szczebla gminnego i powiatowego. W latach 1977 – 1989 był zatrudniony w Kancelarii Rady Państwa, początkowo jako specjalista, a następnie jako wicedyrektor Biura Rad Narodowych, zaś od sierpnia 1989 roku do lipca 1991 roku w Kancelarii Prezydenta RP – na stanowisku Szefa Sekretariatu Państwowej Komisji Wyborczej. Od początku pracy zawodowej w zakresie jego obowiązków pozostawała problematyka wyborcza i zagadnienia dotyczące funkcjonowania samorządu lokalnego. Uczestniczył – od 1990 roku – w pracach legislacyjnych nad wszystkimi ustawami wyborczymi i referendalnymi; autor projektu samorządowej ordynacji wyborczej (styczeń 1998 r.), który został wykorzystany w poselskiej inicjatywie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Współzałożyciel Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy; od 1998 roku członek Zarządu Stowarzyszenia, a od marca 2000 roku – przewodniczący Zarządu.

11 lipca 1991 roku został powołany przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, na stanowisko Kierownika Krajowego Biura Wyborczego i od tego czasu pełni funkcję Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej.

CZEŚĆ IV
GENERALNY KOMISARZ WYBORCZY
ORAZ WOJEWÓDZCY KOMISARZE WYBORCZY
I ZASTĘPCY WOJEWÓDZKICH KOMISARZY WYBORCZYCH

1. Generalny Komisarz Wyborczy w latach 1990 - 1993¹

Jerzy STEPIEŃ - senator Rzeczypospolitej Polskiej

*2. Wojewódzcy komisarze wyborczy powołani na kadencję rad gmin
w latach 1990 – 1994*

województwo warszawskie

Mieczysław BAREJA - sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie

województwo białskopodlaskie

Wojciech OSTROWSKI - prezes Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej

województwo białostockie

Antoni GÓRSKI - prezes Sądu Apelacyjnego w Białymstoku

województwo bielskie

Paweł WĘGRZYNEK - prezes Sądu Wojewódzkiego w Bielsku-Białej

województwo bydgoskie

Andrzej SIUCHNIŃSKI - sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

województwo chełmskie

Małgorzata ZBARACHEWICZ - sędzia Sądu Rejonowego w Chełmie

województwo ciechanowskie

Zbigniew POPŁONKOWSKI - prezes Sądu Rejonowego w Płońsku

województwo częstochowskie

Stanisław PUCHAŁA - wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Częstochowie

województwo elbląskie

Wojciech KURKIEWICZ - sędzia Sądu Wojewódzkiego w Elblągu

województwo gdańskie

Zbigniew SZCZUREK - prezes Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku

województwo gorzowskie

Krzysztof CIERKOŃSKI - sędzia Sądu Rejonowego w Gorzowie Wlkp.

¹ Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96) organem wyborczym powołanym do przeprowadzenia wyborów do rad gmin był Generalny Komisarz Wyborczy.

województwo jeleniogórskie	
Janusz SIELUŻYCKI	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Jeleniej Górze
województwo kaliskie	
Janusz ZAWIŚLAK	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Kaliszu
województwo katowickie	
Marian SŁONIEWSKI	- sędzia Sądu Najwyższego
województwo kieleckie	
Wojciech ARCZYŃSKI	- prezes Sądu Rejonowego w Kielcach
województwo konińskie	
Paweł SYPNIEWSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Koninie
województwo koszalińskie	
Aleksander NOWIŃSKI	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Koszalinie
województwo krakowskie	
Zenon MARTYNIAK	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Krakowie
województwo krośnieńskie	
Zbigniew ŚNIGÓRSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Krośnie
województwo legnickie	
Lech MUŻYŁO	- wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Legnicy
województwo leszczyńskie	
Henryk MAŁLEK	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu
województwo lubelskie	
Kazimierz POSTULSKI	- wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Lublinie
województwo łomżyńskie	
Mirosław TRZASKA	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Łomży
województwo łódzkie	
Grzegorz SZKUDLAREK	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Łodzi
województwo nowosądeckie	
Alicja MEROŃ	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Nowym Sączu
województwo olsztyńskie	
Romuald CZERNIECKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Olsztynie
województwo opolskie	
Tadeusz DOMIŃCZYK	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Opolu
województwo ostrołęckie	
Barbara CHOJNOWSKA	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Ostrołęce
województwo pilskie	
Maria TRZEBNA	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Pile
województwo piotrkowskie	
Arkadiusz LISIECKI	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Piotrkowie Tryb.

województwo płockie	
Władysław URBAŃSKI	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Płocku</i>
województwo poznańskie	
Stefan ADAMSKI	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu</i>
województwo przemyskie	
Marian EKIERT	- <i>wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Przemyślu</i>
województwo radomskie	
Czesław WALCZYK	- <i>wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Radomiu</i>
województwo rzeszowskie	
Jerzy KUŹNIAR	- <i>sędzia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie</i>
województwo siedleckie	
Bogusław DAUTER	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Siedlcach</i>
województwo sieradzkie	
Wojciech SZYMCZAK	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu</i>
województwo skierniewickie	
Antoni HRYNIEWICZ	- <i>wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Skierniewicach</i>
województwo słupskie	
Ireneusz WOLAŃSKI	- <i>sędzia Sądu Wojewódzkiego w Słupsku</i>
województwo suwalskie	
Włodzimierz KĘDZIERSKI	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Suwałkach</i>
województwo szczecińskie	
Henryk ROMANOWSKI	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Szczecinie</i>
województwo tarnobrzeskie	
Ryszard BRYK	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Tarnobrzegu</i>
województwo tarnowskie	
Edward STUDZIŃSKI	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Tarnowie</i>
województwo toruńskie	
Zofia CZERWIŃSKA	- <i>sędzia Sądu Wojewódzkiego w Toruniu</i>
województwo wałbrzyskie	
Bartosz PYPNO	- <i>sędzia Sądu Wojewódzkiego w Wałbrzychu</i>
województwo wrocławskie	
Hanna GŁĘBOWSKA	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego we Wrocławku</i>
województwo wrocławskie	
Halina KISIEL-BARAŃSKA	- <i>sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu</i>
województwo zamojskie	
Bohdan TRACZ	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Zamościu</i>
województwo zielonogórskie	
Benedykt JANKA	- <i>prezes Sądu Wojewódzkiego w Zielonej Górze</i>

**3. Wojewódzcy komisarze wyborczy powołani na kadencję rad gmin
w latach 1994 - 1998**

województwo warszawskie

Zdzisław ROMANOWSKI - sędzia Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy
po zmianie w 1994 r.

Mieczysław BAREJA - sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie
po zmianie w 1997 r.

Adam TOMCZYŃSKI - sędzia Sądu Rejonowego w Warszawie

województwo białkopodlaskie

Waldemar BAŃKA - prezes Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej

województwo białostockie

Jerzy RYPINA - sędzia Sądu Wojewódzkiego w Białymstoku

województwo bielskie

Paweł WĘGRZYNEK - sędzia Sądu Wojewódzkiego w Bielsku-Białej

województwo bydgoskie

Andrzej SIUCHNIŃSKI - sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

województwo chełmskie

Maria Krystyna PIŁAT - sędzia Sądu Rejonowego w Chełmie

województwo ciechanowskie

Andrzej PIĄTKOWSKI - sędzia Sądu Rejonowego w Ciechanowie

województwo częstochowskie

Jerzy KRÓLAK - sędzia Sądu Wojewódzkiego w Częstochowie

województwo elbląskie

Wojciech KURKIEWICZ - prezes Sądu Wojewódzkiego w Elblągu

województwo gdańskie

Zbigniew SZCZUREK - prezes Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku

województwo gorzowskie

Krzysztof CIERKOŃSKI - sędzia Sądu Rejonowego w Gorzowie Wlkp.

województwo jeleniogórskie

Dariusz ŁUKASZEWSKI - prezes Sądu Wojewódzkiego w Jeleniej Górze

województwo kaliskie

Janusz ZAWIŚLAK - sędzia Sądu Wojewódzkiego w Kaliszu

województwo katowickie

Włodzimierz ZYGMUNT - sędzia Sądu Wojewódzkiego w Katowicach

województwo kieleckie

Mirosław GAJEK - sędzia Sądu Wojewódzkiego w Kielcach

województwo konińskie	
Paweł SYPNIEWSKI	- p.o. prezesa Sądu Wojewódzkiego w Koninie
województwo koszalińskie	
Aleksander NOWIŃSKI	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Koszalinie
województwo krakowskie	
Zenon MARTYNIAK	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Krakowie
województwo krośnieńskie	
Zbigniew ŚNIGÓRSKI	- wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Krośnie
województwo legnickie	
Lecz MUŻYŁO	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Legnicy
województwo leszczyńskie	
Henryk MAŁŁEK	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu
województwo lubelskie	
Kazimierz POSTULSKI	- wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Lublinie
województwo łomżyńskie	
Mirosław TRZASKA	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Łomży
województwo łódzkie	
Izydor REKŚĆ	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Łodzi
województwo nowosądeckie	
Ewa RUDNICKA-DANIELSKA	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Nowym Sączu
województwo olsztyńskie	
Romuald CZERNIECKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Olsztynie
województwo opolskie	
Tadeusz DOMIŃCZYK	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Opolu
województwo ostrołęckie	
Irena DĄBEK	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Ostrołęce
województwo pilskie	
Maria TRZEBNA	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu
województwo piotrkowskie	
Marian BALIŃSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Piotrkowie Tryb.
województwo płockie	
Władysław URBAŃSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Płocku
województwo poznańskie	
Mariusz TOMASZEWSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu
województwo przemyskie	
Marian EKIERT	- p.o. wiceprezesa Sądu Wojewódzkiego w Przemyśle
województwo radomskie	
Czesław WALCZYK	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Radomiu

województwo rzeszowskie	
Stanisław REWER	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Rzeszowie
województwo siedleckie	
Bogusław DAUTER	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Siedlcach
województwo sieradzkie	
Wojciech SZYMCZAK	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu
województwo skierniewickie	
Antoni HRYNIEWICZ	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Skierniewicach
województwo słupskie	
Ireneusz WOLAŃSKI	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Słupsku
województwo suwalskie	
Włodzimierz KĘDZIERSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Suwałkach
województwo szczecińskie	
Marian SZABO	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Szczecinie
województwo tarnobrzeskie	
Ryszard BRYK	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Tarnobrzegu
województwo tarnowskie	
Edward STUDZIŃSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Tarnowie
województwo toruńskie	
Zofia REDZIŃSKA-CZERWIŃSKA	- sędzia Sądu Wojewódzkiego w Toruniu
województwo wałbrzyskie	
Tadeusz NOWAKOWSKI	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Wałbrzychu
województwo wrocławskie	
Hanna GŁĘBOWSKA	- prezes Sądu Wojewódzkiego we Wrocławku
województwo wrocławskie	
Władysław SYRYCA	- prezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
województwo zamojskie	
Bohdan TRACZ	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Zamościu
województwo zielonogórskie	
Benedykt JANKA	- prezes Sądu Wojewódzkiego w Zielonej Górze

4. Wojewódzcy komisarze wyborczy i zastępcy wojewódzkich komisarzy wyborczych powołani na kadencję w latach 1998 - 2003²

województwo dolnośląskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy we Wrocławiu

Marian GRUSZCZYŃSKI - sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Jeleniej Górze

Dariusz ŁUKASZEWSKI - prezes Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Legnicy

Lecz MUŻYŁO - prezes Sądu Okręgowego w Legnicy

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Wałbrzychu

Jan LINOWSKI - Prezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

województwo kujawsko-pomorskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Bydgoszczy

Wiktor GROMIEC - sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Toruniu

Zofia REDZIŃSKA-CZERWIŃSKA - sędzia Sądu Okręgowego w Toruniu

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego we Włocławku

Hanna GŁĘBOWSKA - sędzia Sądu Okręgowego we Włocławku

województwo lubelskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Lublinie

Marek SAGAN - sędzia Sądu Apelacyjnego w Lublinie

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Białej Podlaskiej

Marek WOLSKI - prezes Sądu Okręgowego w Lublinie

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Chełmie

Kazimierz POSTULSKI - sędzia Sądu Apelacyjnego w Lublinie

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Zamościu

Bohdan TRACZ - sędzia Sądu Okręgowego w Zamościu

² Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 oraz Dz. U. Nr 160, poz. 1060) stałymi organami wyborczymi właściwymi w sprawach organizacji wyborów samorządowych są – poza Państwową Komisją Wyborczą – wojewódzcy komisarze wyborczy i zastępcy wojewódzkich komisarzy wyborczych powoływani na pięcioletnią kadencję.

województwo lubuskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Zielonej Górze

Stefania CIEŚLA-SERŻYSKO - *sędzia Sądu Okręgowego w Zielonej Górze*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim

Krzysztof CIERKOŃSKI - *sędzia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp.*

województwo łódzkie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Łodzi

Maciej KRZEMIENIEWSKI - *prezes Sądu Apelacyjnego w Łodzi*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Piotrkowie Trybunalskim

Marianna CICHOCKA - *prezes Sądu Wojewódzkiego w Piotrkowie Tryb.*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Sieradzu

Janusz ADAMSKI - *prezes Sądu Okręgowego w Sieradzu*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Skierniewicach

Antoni HRYNIEWICZ - *prezes Sądu Okręgowego w Skierniewicach*

województwo małopolskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Krakowie

Piotr LECHOWSKI - *sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Nowym Sączu

Zdzisław BŁAŻOWSKI - *sędzia Sądu Okręgowego w Nowym Sączu*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Tarnowie

Grzegorz KRĘŻOŁEK - *sędzia Sądu Okręgowego w Tarnowie*

województwo mazowieckie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Warszawie

Józef MEDYK - *sędzia Sądu Najwyższego*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Ostrołęce

Irena DAŁBEK - *sędzia Sądu Okręgowego w Ostrołęce*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Płocku

Władysław URBAŃSKI - *wiceprezes Sądu Okręgowego w Płocku*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Radomiu

Czesław WALCZYK - *sędzia Sądu Okręgowego w Radomiu*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Siedlcach

Bogusław DAUTER - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

województwo opolskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Opolu

Ryszard JANOWSKI - *wiceprezes Sądu Okręgowego w Opolu*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Opolu

Tadeusz DOMIŃCZYK - *sędzia Sądu Najwyższego*

województwo podkarpackie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Rzeszowie

Jan JASKÓŁKA - *sędzia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Krośnie

Zbigniew ŚNIGÓRSKI - *sędzia Sądu Okręgowego w Krośnie*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Przemyślu

Stanisław ŚLIWA - *sędzia Sądu Okręgowego w Przemyślu*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu

Józef DYL - *sędzia Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu*

województwo podlaskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Białymstoku

Jerzy RYPINA - *sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Łomży

Włodzimierz WÓJCICKI - *prezes Sądu Okręgowego w Łomży*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Suwałkach

Marian MOTUK - *prezes Sądu Okręgowego w Suwałkach*

województwo pomorskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Gdańsku

Katarzyna JANKOWSKA-JÓZEFIAK - *sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Słupsku

Ireneusz Roman WOLAŃSKI - *sędzia Sądu Okręgowego w Słupsku*

województwo śląskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Katowicach

Mieczysław BRZDAK - *sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Bielsku-Białej

Ryszard BRYGIER - *prezes Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej*

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Częstochowie

Maciej PACUDA - *prezes Sądu Okręgowego w Częstochowie*

województwo świętokrzyskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Kielcach

Mirosław GAJEK - sędzia Sądu Okręgowego w Kielcach

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Kielcach

Andrzej JAGIEŁŁO - prezes Sądu Okręgowego w Kielcach

województwo warmińsko-mazurskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Olsztynie

Zbigniew PATURALSKI - wiceprezes Sądu Okręgowego w Olsztynie

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Elblągu

Andrzej BŁESIŃSKI - prezes Sądu Okręgowego w Olsztynie

województwo wielkopolskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Poznaniu

Gabriela GORZAN - sędzia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Kaliszu

Marian RASZEWSKI - Prezes Sądu Okręgowego w Kaliszu

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Koninie

Paweł SYPNIEWSKI - sędzia Sądu Apelacyjnego w Koninie

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Lesznie

Mariusz TOMASZEWSKI - prezes Sądu Okręgowego w Poznaniu

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Pile

Maria TRZEBNA - sędzia Sądu Okręgowego w Poznaniu

województwo zachodniopomorskie

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Szczecinie

Marian SZABO - sędzia Sądu Okręgowego w Szczecinie

Zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Koszalinie

Aleksander NOWIŃSKI - sędzia Sądu Okręgowego w Koszalinie