



Prawo wyborcze wczoraj i dziś

pod redakcją Piotra Gajewskiego



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU GDAŃSKIEGO



Prawo wyborcze

wczoraj i dziś



Prawo wyborcze

wczoraj i dziś

pod redakcją Piotra Gajewskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2019

Stan prawny na dzień 31 grudnia 2018 r.

Recenzja
prof. zw. dr hab. Krzysztof Skotnicki

Redakcja wydawnicza
Sylwia Rumińska

Korekta streszczeń w języku angielskim
Katarzyna Jopek

Projekt okładki i stron tytułowych
Karolina Zarychta
www.karolined.com

Zdjęcie na okładce
Element5 Digital (z zasobów Unsplash – domena publiczna)

Skład i łamanie
sunny.gda.pl

Publikacja sfinansowana z działalności statutowej
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-780-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49, fax 58 551 05 32

SPIS TREŚCI

- Jarosław Zbieranek
Wprowadzenie. Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego
z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich · 7
- Michał Reszczyński
Głosowanie przez pełnomocnika
a zasada bezpośredniości wyborów · 35
- Piotr Gajewski
Mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni
jako wykonawcy społecznej kontroli wyborów · 51
- Katarzyna Superczyńska
Prawne problemy stosowania ciszy wyborczej w Polsce · 73
- Filip Sobociński
Problematyka kontroli treści pytań referendum ogólnokrajowego · 85
- Aleksandra Stysiał
Progi wyborcze – gwarancja zapewnienia stabilnej większości
czy mechanizm deformacji wyników wyborów? · 99
- Marcin Dorochowicz
Retrospektywne działanie zakazu wielokrotnej reelekcji
organu wykonawczego gminy a gwarancje państwa prawnego · 115
- Kamil Kapica
Sądowa ochrona kandydata lub komitetu wyborczego
przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji
w tzw. trybie wyborczym · 131

Adrian Szydlik

Transmisje z lokali wyborczych – szanse i zagrożenia · 147

Krzysztof Olewnik

Wpływ naruszeń prawa wyborczego w wyborach do Sejmu RP
z 1928 r. oraz 1930 r. na przemianę ustrojową II RP · 161

Piotr Maciaszek

Wpływ wyborów wewnątrzpartyjnych na demokratyzację
partii politycznych na przykładzie polskich partii politycznych · 179

Szymon Szalla

Wybrane zagadnienia dotyczące wyborów
w przedrozbiorowej Polsce · 195

Jarosław Zbieranek
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

WPROWADZENIE.
AKTUALNE PROBLEMY POLSKIEGO
PRAWA WYBORCZEGO Z PERSPEKTYWY
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Wprowadzenie

Korzystanie przez obywateli z praw wyborczych jest niezwykle istotne dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa, a problematyka z tym związana znajduje się w sferze szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO). Należy mieć na uwadze ogromne znaczenie, jakie wyborom i prawu wyborczemu przyznają sami obywatele. Zgodnie z badaniami opinii publicznej przeprowadzonymi w 2017 r. to wolne i uczciwe wybory są dla Polaków najważniejszym wyznacznikiem uznania państwa za demokratyczne, a niewiele mniej wskazań uzyskało powszechne prawo wyborcze¹.

Jest to tematyka w naszym kraju wyjątkowo aktualna, na początku 2018 r. zostały bowiem wprowadzone bardzo istotne zmiany w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 754, ze zm.; dalej: k.wyb.), w latach 2018–2020 odbywają się wybory samorządowe, wybory do Parlamentu Europejskiego, do Sejmu i Senatu RP oraz wybory prezydenckie. Kwestie te niewątpliwie skłaniają do głębszej refleksji.

¹ M. Feliksiak, *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce. Komunikat z badań*, Warszawa 2017.

Dla skutecznych działań RPO bardzo ważne są wszelkie sygnały wskazujące na potencjalne zagrożenia dla realizacji praw wyborczych przez obywateli. W ostatnich latach do Biura RPO wpłynęło od obywateli, organizacji społecznych i instytucji kilkaset skarg i wniosków dotyczących prawa wyborczego. Były one związane m.in. z technicznymi i organizacyjnymi problemami dotyczącymi udziału w głosowaniu, barierami w kandydowaniu, problematyką finansowania kampanii wyborczych, a także ze złożonymi kwestiami dotyczącymi zgodności systemu wyborczego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP). Na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2179) każda skarga była dokładnie rozpatrywana, a jej nadawca uzyskał odpowiedź. W toku tych prac przygotowano odpowiedzi zawierające analizy zgodności z Konstytucją RP poszczególnych rozwiązań prawa wyborczego. Przygotowanych zostało również wiele wystąpień generalnych. Prowadzone były czynności analityczne i badawcze dotyczące systemu polskiego prawa wyborczego i referendalnego.

W 2017 r. RPO kontynuował rozbudowane działania analityczne dotyczące problematyki ochrony praw wyborczych. W Biurze RPO w Warszawie 28 marca 2017 r. zostało zorganizowane seminarium pt. „Konieczne zmiany w polskim prawie wyborczym – rozważania w kontekście raportu OBWE”. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele parlamentu, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. Eksperti Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE) zaprezentowali najważniejsze zalecenia wynikające z raportu przygotowanego po wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w Polsce w 2015 r.² Dyskutowano m.in. o kwestiach dotyczących zapewnienia gwarancji praw wyborczych osobom z niepełnosprawnościami. Przedstawiciel RPO wziął udział

² Republic of Poland. Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2016.

w wielu konferencjach i seminariach, na których przedstawiał opinie i stanowiska, ale również zbierał informacje dotyczące praktycznych wymiarów realizacji prawa wyborczego w Polsce. Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem sygnałów od obywateli, opinii wygłaszanych na konferencjach, seminariach oraz na podstawie własnych analiz, przygotował wiele wystąpień dotyczących ochrony praw wyborczych.

Należy podkreślić, że ogólna ocena RPO regulacji zawartej w kodeksie wyborczym była pozytywna³. Jednak wiele różnorodnych kwestii, zdaniem RPO, wymagało doprecyzowania, a także korekt wynikających przede wszystkim z konieczności eliminacji wszelkich barier w dostępie obywateli do wyborów oraz kontynuacji procesów modernizacji i demokratyzacji polskiego prawa wyborczego. Wystąpienia RPO koncentrowały się m.in. na problematyce gwarancji zasady powszechności wyborów – w szczególności gwarancji udziału w wyborach grup obywateli, którzy mają poważne trudności w dotarciu do lokali wyborczych (wyborcy z niepełnosprawnościami, osoby starsze, a także przebywające poza granicami kraju). Wskazywano również na potrzebę zwiększenia gwarancji jawności finansowania polityki (m.in. finansowania kampanii wyborczych w zakresie tzw. prekampanii wyborczej), a także – zgodnie z zaleceniami OBWE – na konieczność większego udziału obywateli w procedurze wyborczej. Po wyborach, które odbyły się w latach 2014–2015, RPO precyzyjnie wskazywał te przepisy kodeksu wyborczego, które wymagały korekty, wystąpienia RPO pozostawały jednak przez wiele miesięcy bez żadnego odzewu ze strony ustawodawcy⁴.

³ Zob. również J. Zbieranek, *Kiedy lepsze jest wrogiem dobrego*, „Rzeczpospolita”, 1.02.2018.

⁴ Zob. m.in.: wystąpienie RPO do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ws. wykonania postanowienia TK dotyczącego procedury wygaśnięcia mandatu wójta z powodu niezdolności do sprawowania urzędu z dnia 19 stycznia 2016 r. (VII.602.6.2014.JZ); wystąpienie RPO do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji ws. dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami z dnia 2 marca 2016 r. (VII.602.6.2014.JZ); wystąpienie RPO do Przewodniczącego Komisji Samorządu

Wiele działań RPO dotyczyło szczególnie istotnej problematyki praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, w tym postulatów rozważenia zmian w Konstytucji RP w tym zakresie⁵.

Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone w 2018 r. w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich

Z dużą uwagą RPO przyjął zapowiedzi zmian w prawie wyborczym. Ostatecznie poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 10 listopada 2017 r. (Sejm VIII kadencji, druk nr 2001; dalej: projekt ustawy) autorstwa Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość został złożony do łaski marszałkowskiej 12 listopada 2017 r. Należy zauważyć, że projekt ustawy zawierał wiele różnych propozycji nowych regulacji, z których część dotyczyła prawa wyborczego (inne były związane m.in. z ustrojem jednostek samorządu terytorialnego). Zmiany te były bardzo głębokie i obejmowały w zasadzie wszystkie najważniejsze kwestie związane z wyborami.

Biorąc pod uwagę szeroki zakres zmian, należy podkreślić, że prace nad projektem ustawy przebiegły w wyjątkowo szybkim tempie. Już 24 listopada 2017 r. powołano bowiem w Sejmie RP Komisję Nadzwyczajną ds. projektów z zakresu prawa wyborczego (dalej: Komisja Nadzwyczajna), która natychmiast przystąpiła do prac merytorycznych nad projektem ustawy⁶. Nie powołano jednak przy niej ekspertów, a więk-

Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w sprawie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta) z dnia 13 lipca 2016 r. (VII.602.61.2014.JZ); wystąpienie RPO do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji ws. prekampanii wyborczej z dnia 14 marca 2016 r. (VII.602.23.2015.JZ).

⁵ Zob. m.in. wystąpienie RPO do Prezydenta RP z dnia 18 lutego 2016 r. (VII.602.14.2014.JZ).

⁶ Do Komisji Nadzwyczajnej skierowano również poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2023)

szość z zamówionych przez posłów ekspertyz nie została przedstawiona podczas jej prac. Były one bardzo intensywne, posiedzenia trwały wiele godzin, nierzadko do późnych godzin nocnych. Przyjęto również zasadę, zgodnie z którą wypowiedzi osób uczestniczących w pracach Komisji Nadzwyczajnej nie mogły przekraczać jednej minuty. Bez wątpienia utrudniało to, a nawet uniemożliwiało rzetelną dyskusję i omówienie przedstawionych propozycji. Ustawa została uchwalona przez Sejm 14 grudnia 2017 r., a już 18 grudnia projektem zajęły się połączone komisje Senatu RP. Senat RP 21 grudnia 2017 r. uchwalił wiele poprawek. Sejm rozpatrzył je i 11 stycznia 2018 r. przekazał uchwaloną ustawę Prezydentowi RP, który złożył podpis 16 stycznia 2018 r. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U., poz. 130, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca) weszła w życie 31 stycznia 2018 r.

Podczas prac legislacyjnych RPO przedstawił swoje opinie dotyczące rozwiązań przewidywanych w projekcie ustawy w dwóch najważniejszych wystąpieniach: 22 listopada 2017 r. – w wystąpieniu skierowanym do Marszałka Sejmu RP, oraz 18 grudnia 2017 – w wystąpieniu skierowanym do Marszałka Senatu RP. Uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań były również przekazywane na bieżąco przez przedstawiciela RPO, który brał udział we wszystkich merytorycznych posiedzeniach właściwych komisji⁷. Najważniejsze uwagi i opinie zostały przedstawione w dalszej części artykułu.

autorstwa posłów KP Kukiz'15, ale decyzją Komisji Nadzwyczajnej priorytet nadano projektowi ustawy (druk nr 2001).

⁷ Autor niniejszego artykułu przygotowywał wszystkie opinie i stanowiska RPO dotyczące zmian w prawie wyborczym zawartych w projekcie ustawy, a w szczególności: opinię RPO dla Marszałka Sejmu RP z dnia 22 listopada 2017 r., wystąpienie RPO do Przewodniczącej Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP z dnia 14 grudnia 2017 r., opinię RPO dla Marszałka Senatu z dnia 18 grudnia 2017 r. Brał również udział we wszystkich merytorycznych posiedzeniach właściwych komisji Sejmu i Senatu RP w okresie listopad 2017 r. – styczeń 2018 r.

Zmiany w organach wyborczych i administracji wyborczej

Bardzo poważne wątpliwości i obawy RPO wzbudzają zmiany w strukturze organów wyborczych i administracji wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) i system organów wyborczych niższego szczebla opierały się przez lata na udziale w nich sędziów, co gwarantowało pełną apolityczność, bezstronność i niezależność. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00, OTK-A 2002/2/18), „rozwiązania dotyczące PKW (...) w szczególności jej sędziowski skład, gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych”. Model administracji wyborczej obowiązujący w Polsce można było określić mianem modelu niezależnej administracji wyborczej (ang. *independent model*), a więc administracji niezależnej od innych władz państwowych. To właśnie taki model administrowania wyborami jest zalecany w dokumentach międzynarodowych, w szczególności w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych (dalej: Kodeks), który został przyjęty przez Komisję Wenecką, państwom niemającym długotrwałej tradycji niezależności władz administracyjnych od politycznych (a więc w tzw. młodych demokracjach)⁸.

Warto podkreślić, że zarówno zbudowanie od podstaw administracji wyborczej, jak i przyjęty jej model oraz zasady funkcjonowania, a w szczególności sędziowski charakter znacznej części organów wyborczych, zyskały uznanie ekspertów, przedstawicieli doktryny prawnej oraz organizacji społecznych. W licznych wypowiedziach podkreśla się, że stanowią one bardzo mocną gwarancję profesjonalizmu, niezależności, bezstronności i neutralności politycznej administracji wyborczej⁹.

⁸ Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002).

⁹ A. Sokała, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 11 i nn.; K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów*

Organizowanie wyborów w Polsce było do tej pory pozytywnie oceniane przez organizacje międzynarodowe, które monitorowały ich przeprowadzenie. W raporcie z obserwacji ostatnich wyborów parlamentarnych, jakimi były wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 r., Misja Oceny Wyborów OBWE wyraźnie podkreśliła, że zostały one przeprowadzone w profesjonalny i przejrzysty sposób, z zachowaniem zasady równouprawnienia: „the elections were administered in a professional, collegial and transparent manner”¹⁰. Tymczasem w ustawie zmieniającej sędziowski, czyli profesjonalny i niezależny charakter PKW, gwarantowany przez jej skład (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego) oraz sposób wyboru członków, został zlikwidowany. W składzie PKW będą zasiadać dwaj sędziowie (jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego oraz jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego), natomiast wszyscy pozostali członkowie PKW mają reprezentować kluby poselskie i parlamentarne. Powoływani mają być na kadencję powiązaną z kadencją Sejmu RP.

Należy zauważyć, że takie rozwiązanie może powodować uzależnienie PKW od czynników politycznych, bowiem przedstawiciele klubów powoływani na konkretny czas mogą być (co nie jest niestety wykluczone) wobec swoich mocodawców w mniejszym lub większym stopniu dyspozycyjni. Co więcej, w PKW mogą się kumulować różnego rodzaju napięcia związane z bieżącymi wydarzeniami politycznymi. Istnieje również poważne zagrożenie, że tak skonstruowana praktyka funkcjonowania PKW może w pewnym zakresie być odbiciem strategii politycznych, przesilen, sojuszy politycznych itp. Stan taki z pewnością

wyborczych w Polsce, t. 1, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 63; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 50; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 227; A. Zukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 77.

¹⁰ Republic of Poland. Parliamentary Elections..., s. 7.

w negatywny sposób wpłynąłby na realizację i ochronę konstytucyjnych praw wyborczych obywateli. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 30 grudnia 2011 r. (I OSK 2221/11, LEX nr 1149320) uznał, że „Niewątpliwie z punktu widzenia pełnego zagwarantowania podmiotowego prawa wyborczego i prawa do wolnych wyborów ważne jest, aby nadzór nad procesem wyborczym, w tym przestrzeganiem prawa wyborczego, był sprawowany przez organ wyborczy niezależny od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej”.

Należy również podkreślić, że na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 580) PKW sprawuje kontrolę nie tylko nad finansowaniem kampanii wyborczych (co jest uregulowane w kodeksie wyborczym), lecz także nad finansowaniem partii politycznych. Trudno pozytywnie ocenić proponowane rozwiązanie, zgodnie z którym ugrupowania polityczne poprzez swoich przedstawicieli w PKW będą w praktyce kontrolować same siebie i podejmować rozstrzygnięcia mające niezwykle istotne konsekwencje dla funkcjonowania (i *de facto* – kształtu) systemu partyjnego, m.in. dotyczące subwencji.

Ze wskazanych przyczyn zdecydowanie negatywnie należy ocenić również odejście od sędziowskiego modelu w odniesieniu do jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych, jakimi są komisarze wyborczy. Jedno z głównych ich zadań stanowi sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, do czego służy atrybut sędziowskiej niezawisłości oraz apolityczności. W ustawie zmieniającej przewidyuje się jednak, że zostaną powołani nowi komisarze, zgodnie z nową właściwością rzeczową. Kandydaci na komisarzy wyborczych nie muszą już być niezawisłymi sędziami, formułuje się jedynie w tym zakresie wymóg posiadania wykształcenia wyższego prawniczego. Państwowej Komisji Wyborczej będzie ich proponować minister właściwy do spraw wewnętrznych. W przypadku uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów na komisarzy wyborczych PKW może poinformować o tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych i domagać się wyznaczenia nowych kandydatów. W przypadku niepowołania komisarzy wyborczych przez

PKW w określonym terminie (60 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, a więc od 31 stycznia 2018 r.) uczynić to miał „bezzwłocznie” właśnie minister właściwy do spraw wewnętrznych¹¹.

Podczas prac legislacyjnych nie zostało również wyczerpująco uzasadnione, dlaczego liczbę komisarzy ustalono na 100 (w miejsce wcześniejszych 51). Rozwiązanie to wprowadzono w końcowej fazie prac legislacyjnych nad projektem ustawy w Sejmie RP. Jak się wydaje, nie zostało ono oparte przez wnioskodawców na rzetelnej analizie efektywności struktury komisarzy wyborczych w szerszej perspektywie przeprowadzania wyborów i referendum. Główną motywacją wnioskodawców mógł być natomiast doraźny cel jak najszybszego ustanowienia nowych komisarzy przed wyborami samorządowymi w 2018 r.

Należy tymczasem zwrócić szczególną uwagę na ważne kompetencje komisarzy wyborczych, którzy zgodnie z ustawą zmieniającą będą dokonywać od 2019 r. m.in. podziału na okręgi wyborcze. Jest to kwestia niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania systemów wyborczych, a wszelkie nieprawidłowości mogą prowadzić do różnych deformacji wyników wyborów. W ustawie zmieniającej wprowadzono inne poważne zmiany związane z administracją wyborczą. Szczególną rolę odgrywa w niej Krajowe Biuro Wyborcze (dalej: KBW) zapewniające obsługę PKW, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych. Do ważnych zadań KBW należy przygotowanie i zapewnienie warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych dla przeprowadzania wyborów i referendum (m.in. poprzez swoje delegatury). Pracami KBW kieruje Szef KBW, który do 2018 r. był powoływany z dowolnie wybranych

¹¹ Ostatecznie tak się nie stało, ale możliwość faktycznej selekcji i wyboru wśród kandydatów na komisarzy wyborczych w takim terminie należy ocenić jako problematyczną. Szerzej: W. Hermeliński, *Organy wyborcze – modyfikacja systemu sędziowskiego w kierunku politycznego* [w:] idem et al., *Konsekwencje rewolucji w prawie wyborczym, czyli jak postawić krzyżyk i dlaczego w kratce*, Warszawa 2018, s. 95; A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 154.

kandydatów i odwoływany przez PKW. Słusznie wskazywano, że „konstrukcja ta niewątpliwie uniezależnia aparat pomocniczy od wpływów politycznych i dlatego zasługuje na szczególną ochronę”¹². Ustawą zmieniającą wprowadzono zmianę również w tym zakresie, uprawniając do przedstawiania kandydatów na Szefa KBW wyłącznie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a więc organ władzy wykonawczej (po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu oraz Szefa Kancelarii Prezydenta). Zgodnie z ustawą zmieniającą minister przedstawia w tym trybie trzech kandydatów. W przypadku uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów PKW niezwłocznie informuje o tym ministra, który wskazuje nowych kandydatów w liczbie dwóch (po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu oraz Szefa Kancelarii Prezydenta). Ustawą zmieniającą wprowadzono jednak ważne ograniczenie w odniesieniu do czasu całej procedury – w przypadku niepowołania przez PKW nowego Szefa KBW w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy (a więc od 31 stycznia 2018 r.), powołać miał go niezwłocznie minister, co ostatecznie nie było konieczne.

Rozwiązania takie powodują niewątpliwą kolizję z funkcjonującym wcześniej modelem pełnej niezależności aparatu wyborczego od innych władz.

Wprowadzone zostały istotne zmiany dotyczące organizowania wyborów na najniższych szczeblach. Do wejścia w życie ustawy zmieniającej ogromne znaczenie w kontekście zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych odgrywali urzędnicy wyborczy – pełnomocnicy do spraw wyborów, którzy byli powoływani w związku z zadaniami, jakie realizują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie i marszałkowie województw (m.in. dotyczą one przygotowania lokali wyborczych, w tym dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych). Byli to najczęściej urzędnicy (np. urzędów gmin i miast), którzy koordynowali realizację działań związanych z wyborami (mając do współpracy grupę innych

¹² K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany...*, s. 64.

urzędników). Wskazywało się przy tym, że powinny to być osoby mogące podejmować decyzje, „a więc na tyle wysoko usytuowane w hierarchii danego urzędu, aby miały rzeczywisty, a nie jedynie teoretyczny wpływ na realizację zadań wyborczych”¹³. Kilkutysięczna grupa osób realizowała więc przez wiele lat zadania wyborcze, mając w tym zakresie kompetencje organizacyjne¹⁴.

Ustawą zmieniającą została powołana zupełnie nowa instytucja – Korpus Urzędników Wyborczych, którego członkowie muszą spełniać określone kryteria (m.in. urzędnik nie może pracować i mieszkać na terenie gminy, na której będzie pełnić swoją funkcję, itp.). Już podczas prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej formułowano obawy, że wykluczą one w praktyce większość obecnych, doświadczonych urzędników wyborczych. W związku z tym problematyczna może okazać się skuteczna realizacja zadań powierzonych członkom Korpusu Urzędników Wyborczych, szczególnie w kontekście koordynacji pracy różnych urzędów. Może to zdecydowanie negatywnie odbić się m.in. na pracach związanych z przygotowaniem lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych czy działaniami informacyjnymi itd. Co więcej, należy również wskazać, że to właśnie urzędnicy wyborczy odpowiadają za odpowiednie merytoryczne przygotowanie składów obwodowych komisji wyborczych, a także za realizację procedury głosowania korespondencyjnego. Z ogromnym niepokojem trzeba odebrać również przepis ustawy zmieniającej, zgodnie z którym „Urzędnicy wyborczy nie mogą prowadzić agitacji wyborczej (...) z wyjątkiem agitacji na rzecz własnej kandydatury”, co stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą pełnej bezstronności aparatu wyborczego.

Mimo że ustawodawca, co należy podkreślić, wprowadził tak radykalne zmiany, to w ustawie zmieniającej nie przewidział dłuższej *vacatio legis*, umożliwiającej podjęcie odpowiednich przygotowań do ich

¹³ Ibidem, s. 65.

¹⁴ Szerzej: A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 243 i nn.

wprowadzenia. W zamierzeniu wnioskodawców zdecydowana większość nowych konstrukcji miała wejść w życie przed wyborami samorządowymi w 2018 r. (wyjątkiem są zmiany w składzie PKW, które znajdą zastosowanie od kolejnych wyborów do Sejmu RP i Senatu RP). W przeciągu kilku miesięcy musiał zatem zostać przeprowadzony wybór m.in. nowego Szefa KBW, stu komisarzy wyborczych, a także kilku tysięcy osób wchodzących w skład Korpusu Urzędników Wyborczych (liczba urzędników ulegała zmianie – PKW z powodu braku odpowiedniej liczby kandydatów zmniejszała ich liczbę¹⁵).

Należy zwrócić uwagę na niepokojące zmiany w strukturze i zasadach wyłaniania terytorialnych oraz obwodowych komisji wyborczych. Obejmują one obok poważnych zmian w strukturze PKW (dwa rodzaje komisji – komisja ds. przeprowadzenia wyborów oraz komisja ds. ustalenia wyników) m.in. kwestie zgłaszania i powoływania członków obwodowych komisji wyborczych. W tym zakresie, zgodnie z ustawą zmieniającą, zakłada się znaczące uprzywilejowanie kandydatów – wyborców zgłaszanych przez komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych (uzyskujących mandaty w poprzednich wyborach do sejmików lub do Sejmu RP). Prowadzi to do wyraźnego osłabienia znaczenia kandydatów innych komitetów wyborczych¹⁶. Na przewidywaną liczbę dziewięciu członków komisji wyborczych, sześciu z nich mają stanowić przedstawiciele wspomnianych komitetów partyjnych. Może to prowadzić do zjawiska dyskryminacji części wyborców, m.in. przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych (podobne zastrzeżenie można sformułować względem trybu wskazywania kandydatów do terytorialnych komisji wyborczych).

¹⁵ Uchwałę PKW z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych zmieniano uchwałami z dnia 12, 26 marca oraz 26 kwietnia 2018 r. Pośrednio doprowadziło to do konieczności kolejnej nowelizacji kodeksu wyborczego ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1349), modyfikującej procedury naboru urzędników wyborczych (zmniejszono wymogi).

¹⁶ Podobne zastrzeżenia należy sformułować względem procedur powoływania terytorialnych komisji wyborczych.

Na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z badaniami CBOS Polacy dość chłodno przyjęli rozwiązanie przewidujące powoływanie dwóch komisji wyborczych (więcej badanych jest przeciwnych temu rozwiązaniu, niż je popiera)¹⁷.

W ustawie zmieniającej dokonano usunięcia ze składu obwodowych komisji wyborczych osoby wskazywanej wcześniej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹⁸. Rozwiązanie takie może prowadzić do osłabienia sprawności i efektywności funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Osoba ta bowiem poprzez swoje praktyczne i merytoryczne przygotowanie znacząco przyczyniała się do usprawnienia prac.

Ogromne wątpliwości może budzić rozwiązanie, zgodnie z którym członkowie obwodowych komisji wyborczych mogą prowadzić agitację wyborczą na rzecz poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych, pod warunkiem że jest ona prowadzona poza lokalem wyborczym i poza pracami obwodowej komisji wyborczej. Regulacja taka prowadzi do poważnego zagrożenia dla zasady pełnej bezstronności organów wyborczych. W tym samym kontekście należy wymienić wynikające z ustawy zmieniającej ograniczenie dla członków obwodowych komisji wyborczych gwarancji ochrony, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym we wszystkich sytuacjach mających miejsce poza lokalem wyborczym oraz poza czynnościami podejmowanymi przez obwodową komisję wyborczą.

Spółeczni obserwatorzy wyborów

Pozytywnie należy ocenić wprowadzoną w ustawie zmieniającej nową w polskim prawie wyborczym instytucję tzw. społecznych obserwatorów

¹⁷ B. Badora, *Stosunek do poselskich propozycji zmian w kodeksie wyborczym*, „Komunikat z Badań” 2017, nr 175.

¹⁸ Choć nie dotyczy to osób wskazywanych do obwodowych komisji wyborczych przez konsula.

wyborów, umożliwiającą monitorowanie wyborów przez organizacje społeczne (pozarządowe). Trzeba podkreślić, że w raporcie przedstawiającym wnioski z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2011 r., Misja Oceny Wyborów OBWE zauważyła: „Przepisy dopuszczające międzynarodowych obserwatorów zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego, częściowo wprowadzając w życie wcześniejszą rekomendację OBWE/ODHIR. (...) Jednak wbrew § 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku nie przewiduje się obserwowania wyborów przez krajowe organizacje pozapartyjne”¹⁹. W dokumencie sformułowano również rekomendację: „Kodeks wyborczy powinien zapewniać krajowym obserwatorom pozapartyjnym pełny dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego”²⁰. Wnioski dotyczące braku uregulowania statusu krajowych obserwatorów zostały wskazane również w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE przeprowadzającej obserwację wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 r. W dokumencie tym powtórzono, że jest to stan niezgodny z § 8 Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 1990 r., a konieczność wprowadzenia regulacji została uznana za jedną z najważniejszych rekomendacji dla Polski²¹.

Na ważną rolę w procedurze demokratycznych wyborów, jaką odgrywa instytucja obserwatorów wyborów, wskazano także w Kodeksie. W pkt II.3.2 Kodeksu określono, że: „zarówno krajowi, jak i międzynarodowi obserwatorzy powinni otrzymać najszerzej możliwą sposobność udziału w obserwacji wyborów”. Konieczność podjęcia prac legislacyjnych nad uregulowaniem instytucji obserwatorów została podniesiona również przez doktrynę prawa, organizacje społeczne i praktyków biorących udział w procedurze obserwowania wyborów

¹⁹ Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2012.

²⁰ Ibidem.

²¹ Republic of Poland. Parliamentary Elections...



Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-780-4