



# Prawo wyborcze i praktyka w Polsce 2017–2020

Jacek Haman

## Dlaczego 2017–2020?

Wydane właśnie przez Fundację im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Naukowe Scholar, a przygotowane przez członków Zespołu Ekspertów Wyborczych opracowanie: *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory w Polsce 2017–2020*<sup>1</sup> stanowi podsumowanie i wstępną analizę wydarzeń tego okresu, ale pisaną już z perspektywy obejmującej jego całość, gdy można było zweryfikować pierwsze, formułowane na bieżąco opinie.

Lata 2017–2020 to okres dla polskich wyborów szczególnie. Jeszcze ściślej – choć oczywiście umownie – granice tego okresu wyznaczają daty 10 listopada 2017 i 12 lipca 2020 roku. Pierwsza to data złożenia propozycji pierwszych istotnych zmian w przepisach prawa wyborczego przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości<sup>2</sup>, a kolejna to druga tura wyborów prezydenckich w 2020 roku.

Był to czas szczególnie z co najmniej trzech powodów: po trzyletnim okresie bez ogólnopolskich wyborów w ciągu zaledwie 21 miesięcy przeprowadzone zostały wszystkie ich rodzaje: samorządowe, europejskie, parlamentarne i prezydenckie. W polskim prawie wyborczym wprowadzono bardzo wiele

<sup>1</sup> M. Cześniak, J. Flis, A. Gendźwiłł, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, A. Rakowska-Trela, A. Rychard, M. Wrzalik, J. Zbieranek, *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Fundacja im. Stefana Batorego, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2022, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/03/ebook\\_Reguly\\_Zamiary\\_Praktyki\\_Fund\\_Batorego.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/03/ebook_Reguly_Zamiary_Praktyki_Fund_Batorego.pdf).

<sup>2</sup> Data złożenia w Sejmie przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości projektu *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, uchwalonej przez Sejm 11 stycznia 2018 roku, Dz.U. 2018, poz. 130.

zmian, doszło też do wielu napięć wokół wyborów – począwszy od kontrowersji związanych ze zmianami w *Kodeksie wyborczym* wprowadzonymi na początku 2018 roku, a kończąc na przebiegu podwójnych wyborów prezydenckich w roku 2020.

Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego od 2015 roku na bieżąco śledzi zmiany w prawie wyborczym, w administracji i organach wyborczych oraz przebieg kolejnych wyborów, przy czym stara się także na te procesy aktywnie wpływać – przede wszystkim poprzez publikowane analizy i opinie, jak również poprzez takie działania, jak podjęcie własnych prac nad wzorami kart wyborczych czy zainicjowanie akcji społecznej obserwacji wyborów.

Nasze opracowanie jest wspólnym dziełem prawników, socjologów i politologów: zagadnienia prawa i praktyki wyborczej muszą być analizowane z punktu widzenia nauki prawa konstytucyjnego, z zachowaniem całej ścisłości właściwej tej dziedzinie, ale jednocześnie w analizie takiej nie można ograniczać się do spojrzenia prawniczego. Na kształt prawa i praktyki wyborczej wpływają postawy i interesy polityczne, które znajdują się pod stałym wpływem gier toczonych między grupami nacisku, co w analizowanym okresie nabrało wyjątkowo dużego znaczenia, a jednocześnie funkcją prawa wyborczego jest właśnie kształtowanie reguł gry i współzawodnictwa politycznego.

Większość zmian w prawie wyborczym wprowadzonych w okresie 2017–2020 oceniamy zdecydowanie krytycznie, podobnie jak tryb ich procedowania i wprowadzania. Są jednak i zmiany pozytywne, np. uregulowanie pozycji społecznych obserwatorów wyborów czy, na poziomie organizacyjnym, odejście od stosowania w wyborach samorządowych „kart-książeczek”. Ważniejsze od dokonania samej oceny jest jednak sformułowanie rekomendacji, w jaki sposób obowiązujące rozwiązania należy zmienić, by usunąć problemy nowe, wywołane przez nowelizacje z lat 2017–2020, bądź stare, obecne w polskim systemie wyborczym od dawna.

## **Nowe i stare problemy polskiego prawa oraz systemu wyborczego**

W niniejszym materiale przedstawiamy tylko kilka niezwykle ważkich kwestii zawartych w opracowaniu *Reguły, zamiary, praktyki...*, o których zbyt rzadko się mówi.

### **1. Organy wyborcze i administracja wyborcza**

Ustawa z 11 stycznia 2018 roku wprowadzała szereg zmian w organach wyborczych (komisje i komisarze wyborczy) i w administracji wyborczej (Krajowe Biuro Wyborcze, urzędnicy wyborczy).

- Zniesiona została zasada powoływania komisarzy wyłącznie spośród sędziów, a liczba komisarzy wyborczych – będących terenowymi pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej – została zwiększona z 41 do 100. W marcu 2018 roku powołano nowych komisarzy (zaledwie kilkunastu dotychczasowych zostało powołanych ponownie) spośród kandydatów wskazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Zmiany te oceniamy negatywnie: zostały obniżone wymagania merytoryczne wobec kandydatów oraz ranga komisarzy, a przyznanie MSW funkcji selekcji kandydatów grozi ich upolitycznieniem. Jednocześnie jak do tej pory nie stwierdziliśmy, by nowi komisarze wykonywali swe funkcje nieprawidłowo.

- Państwowa Komisja Wyborcza straciła swobodę w powoływaniu kierownika swojego organu wykonawczego, jakim jest KBW. Wiosną 2018 roku spośród kandydatów wskazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych powołano szefową Krajowego Biura Wyborczego.

Co do zasady nowy tryb powoływania szefa KBW uważamy za nieracjonalny; wzbudzał on opory również w samej Państwowej Komisji Wyborczej. Natomiast ostateczna współpraca PKW z szefową KBW ułożyła się, wedle naszej wiedzy, dobrze, a KBW pod nowym kierownictwem działa sprawnie.

- Państwowa Komisja Wyborcza, w której skład wchodził wyłącznie sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, zmieniła charakter na reprezentację sił politycznych: poza dwoma sędziami (TK i NSA) składa się z siedmiu osób powołanych przez Sejm na wniosek klubów poselskich.

Również tę zmianę oceniamy negatywnie. Co do zasady powoływanie w trybie politycznym komisji nadzorującej wybory (z zapewnieniem właściwej reprezentacji sił politycznych) można uznać za dopuszczalne, choć nie widzimy w warunkach polskich przewagi takiego rozwiązania nad funkcjonującym dotąd modelem sędziowskim. Zasadniczym powodem naszego sprzeciwu jest jednak fakt, że PKW sprawuje nadzór nad finansami partii politycznych oraz finansowaniem kampanii wyborczych i albo te zadania powinny być przekazane innemu ciału o charakterze sądowym, albo należałoby pozostać przy sędziowskim modelu PKW. Gdy obserwuje się decyzje PKW w okresie kryzysu związanego z wyborami prezydenckimi w 2020 roku czy z naruszeniami zasad finansowania partii i kampanii wyborczych, można się zastanawiać, czy PKW w modelu sędziowskim nie podejmowałaby takich samych decyzji.

## 2. Organizacja i zasady głosowania, obwodowe komisje wyborcze, głosowanie korespondencyjne

Zmiany uchwalone w styczniu 2018 roku dotyczyły również najniższego szczebla organów wyborczych – obwodowych komisji wyborczych.

- Wprowadzono powoływanie osobno komisji ds. przeprowadzenia głosowania i komisji ds. ustalenia wyników głosowania (tzw. komisje dzienne i nocne). Rozwiązanie to miało usprawnić pracę w obwodach (istotnie, zwłaszcza w przypadku wyborów samorządowych, obciążenie komisji obwodowej pracą jest bardzo duże), jednakże jego zastosowanie w wyborach samorządowych w październiku 2018 roku dało efekt odwrotny do zamierzonego – konieczność powołania dwukrotnej liczby komisji spowodowała, że często działały one w minimalnych liczebnie składach, a przekazywanie materiałów przez „komisję dzienną” „komisji nocnej” zajmowało dodatkowy czas. W efekcie 31 stycznia 2019 roku nowelizacją *Kodeksu wyborczego*<sup>3</sup> zrezygnowano z powoływania osobnych komisji – z wyjątkiem wyborów samorządowych. Na stałe zrezygnowano z włączania w skład komisji osoby wskazanej przez wójta (składa się ona, co do zasady, z osób wskazanych przez pełnomocników wyborczych).

W naszym przekonaniu należy przywrócić zasadę jednej komisji również i w tym przypadku, przy czym komisje powinny zostać wzmocnione poprzez szkolenia na wyższym poziomie, zapewnienie lepszych warunków pracy (wyposażenie lokali wyborczych, jak pokazały wyniki obserwacji wyborów samorządowych, w wielu przypadkach pozostawiało wiele do życzenia), powrót do zasady powoływania na członka OKW osoby wskazanej przez wójta, a być może również poprzez stworzenie korpusu

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2019, poz. 273.

przewodniczących OKW. Należy też rozważyć znaczące podniesienie diet, zwłaszcza dla przewodniczącego i sekretarza OKW.

- Głosowanie korespondencyjne zostało wprowadzone w polskim systemie wyborczym w 2011 roku, początkowo w zakresie ograniczonym do wyborców przebywających za granicą oraz niepełnosprawnych, zaś od 2014 roku jako procedurę dostępną dla wszystkich chętnych obywateli. Projekt nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z jesieni 2017 roku, a także pierwotnie uchwalona przez Sejm wersja ustawy głosowanie korespondencyjne znosiły całkowicie. Ostateczna wersja ustawy z 11 stycznia 2018 roku po poprawkach senackich utrzymała głosowanie korespondencyjne jedynie dla osób niepełnosprawnych, w marcu 2020 roku rozszerzone jeszcze na osoby powyżej 60. roku życia i przebywające na kwarantannie<sup>4</sup>. 6 marca 2020 roku Sejm uchwalił ustawę przewidującą głosowanie w wyborach prezydenckich 10 maja 2020 roku wyłącznie w trybie korespondencyjnym; choć ustawa ta formalnie zaczęła obowiązywać 9 maja 2020 roku, to, jak pamiętamy, do „wyborów kopertowych” ostatecznie nie doszło. Ustawa z 2 czerwca 2020 roku, regulująca tryb przeprowadzania wyborów prezydenckich 28 czerwca/12 lipca 2020 roku, dopuściła głosowanie korespondencyjne przez wszystkich chętnych wyborców (z czego skorzystała rekordowa liczba osób – blisko 150 tys. wyborców). Było to jednak rozwiązanie jednorazowe; gdyby kolejne wybory przeprowadzano w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, głosowanie korespondencyjne dla większości wyborców byłoby niedostępne.

Uważamy, że głosowanie korespondencyjne, choć jest w polskim systemie wyborczym rozwiązaniem relatywnie nowym, potwierdziło swą użyteczność oraz bezpieczeństwo. Należy przywrócić na stałe możliwość głosowania korespondencyjnego dla wszystkich chętnych, przy czym jednocześnie warto dokonać, w oparciu o doświadczenia ostatnich lat, przeglądu związanych z nim rozwiązań technicznych i procedur organizacyjnych.

### 3. Kalendarz wyborczy

Przedłużenie kadencji samorządów terytorialnych z czterech do pięciu lat doprowadziło do sytuacji, w której – przy założeniu nieskracania kadencji Sejmu – co 20 lat wybory samorządowe i parlamentarne przeprowadzane będą w tym samym roku. Sztywne reguły określania terminu wyborów powodują, że w roku 2023 wybory samorządowe i parlamentarne mają być oddzielone od siebie co najwyżej pięcioletnim odstępem (trzytygodniowym w przypadku drugiej tury wyborów wójtów/burmistrzów). Sytuacja taka prowadzić będzie do poważnych problemów organizacyjnych, politycznych i prawnych (dla przykładu: w jaki sposób separować kampanię wyborczą, w tym limity wydatków, w przypadku osób kandydujących jednocześnie w wyborach parlamentarnych i samorządowych; podobnie – czy cisza w dniu wyborów samorządowych zawiesza kampanię parlamentarną?). Niezbędna jest zatem zmiana przepisów pozwalająca na większą elastyczność w wyznaczaniu terminu wyborów.

### 4. Podział mandatów między okręgi wyborcze, głosy z zagranicy

Kwestia podziału mandatów między okręgi wyborcze (a także sposób uwzględniania głosów oddanych za granicą) to przykład problemu narastającego od wielu już lat. W konsekwencji wobec poważnych zmian demograficznych – migracji do dużych miast, ale także migracji z miast do osiedli podmiejskich – podział mandatów między okręgi w coraz większym stopniu odstaje od ustawowej normy: aby to skorygować, w roku 2015 należałoby przesunąć między okręgami dwa, a w 2019 roku już pięć

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568.

mandatów. Uważamy za niezbędną taką zmianę prawa, która wymusi regularne dostosowywanie liczby mandatów w okręgach do sytuacji demograficznej.

Głosy oddane w wyborach do Sejmu za granicą od lat doliczane są do głosów okręgu obejmującego Warszawę-Śródmieście (obecnie jest to okręg nr 19 obejmujący całą Warszawę), co jednak nie przekłada się na liczbę rozdzielanych w nim mandatów. O ile w latach dziewięćdziesiątych, przy niewielkiej liczbie głosów oddawanych za granicą, nie miało to większego znaczenia, o tyle w XXI wieku liczba głosów z zagranicy gwałtownie rośnie – w wyborach w 2019 roku ich liczba odpowiadała 29% liczby głosów oddanych w Warszawie, więc zachowanie równości głosów wymagałoby zwiększenia liczby mandatów rozdzielanych w okręgu warszawskim z 20 do 25–26. Nie jest oczywiste, w jaki sposób należałoby taką korektę wprowadzić (liczba głosów z zagranicy znana jest dopiero po wyborach; liczbę mandatów w funkcjonującym w Polsce systemie uzależnia się zasadniczo od liczby mieszkańców okręgu, a nie liczby oddanych głosów), skala problemu jest jednak taka, że jakieś jego rozwiązanie (a można wskazać kilka możliwych) należy przyjąć. W wyborach w 2019 roku na jeden mandat przyznany w okręgu nr 19 przypadało 69,1 tys. oddanych głosów, przy średniej dla całego kraju 40,2 tys. Oznacza to, że w skumulowanym efekcie braku korekty demograficznej, nierozwiązanego problemu głosów z zagranicy oraz różnic we frekwencji wyborczej waga głosu warszawiaka jest niedowartościowana o 42%.

## 5. Zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych

Przepisy dotyczące zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych są kluczowe dla uczciwości i równości wyborów oraz transparentności finansowania polityki. Zmiany wprowadzone ustawą z 11 stycznia 2018 roku, choć pozornie drobne, stanowią w tym zakresie wyraźny krok wstecz. Nowa treść art. 106 *Kodeksu wyborczego* dopuszcza prowadzenie agitacji na rzecz kandydatów przez indywidualnych wyborców bez upoważnienia pełnomocnika wyborczego, zaś nowa treść art. 132 radykalnie poszerza katalog korzyści niepieniężnych, które mogą być przyjmowane przez komitety wyborcze (oprócz dotychczasowego wsparcia w pracach biurowych oraz rozpowszechnianiu plakatów i ulotek możliwe jest udostępnianie przedmiotów i przestrzeni do ekspozycji materiałów propagandowych przez osoby fizyczne). Tym samym zrobiony został znaczący wyłom w zasadzie ścisłej kontroli i limitowaniu wydatków na kampanię wyborczą.

Główne zagrożenia dla prawidłowości kampanii wyborczych związane są z działaniami podmiotów innych niż same komitety wyborcze. Faktyczny – chociaż nieformalny – udział w kampanii wyborczej mediów (a zwłaszcza mediów publicznych), wykorzystywanie środków firm państwowych oraz aparatu administracji państwowej prowadzą do zasadniczych nierówności w możliwości prowadzenia kampanii. Działania takie są prowadzone obok prawa lub wręcz wbrew niemu, ale o ile nawet drobne naruszenie zasad finansowania kampanii przez komitet wyborczy grozi bardzo poważnymi konsekwencjami, o tyle działania innych podmiotów nie napotykają na żadne sankcje.

## 6. Obserwatorzy wyborów

Zmianą, którą oceniamy zdecydowanie pozytywnie, jest uregulowanie w *Kodeksie wyborczym* pozycji społecznych obserwatorów wyborów (art. 103c KW w brzmieniu ustalonym ustawą z 11 stycznia 2018 roku). Prawa dane przez nowe rozwiązania wykorzystaliśmy we współorganizowanej przez Fundację Batorego w 2019 roku akcji obserwacji wyborów samorządowych. Uważamy jednak, że prawa obserwatorów społecznych powinny zostać zrównane z prawami mężów zaufania (w szczególności na równi z nimi powinni mieć prawo wnoszenia uwag i zarzutów do protokołu).

## Co dalej?

W Sejmie trwają prace nad kolejnymi zmianami w prawie wyborczym, choć wprowadzenie kolejnych radykalnych reform wydaje się mało prawdopodobne. Ze względu na swój charakter prawo wyborcze wymaga starannego procedowania oraz długiego *vacatio legis* – nawet półroczny termin dla znaczących zmian, nakazany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w wielu przypadkach można by uznać za zbyt krótki. Tryb prac nad zmianami w prawie wyborczym w latach 2017–2020 standardów tych absolutnie nie spełniał, co zresztą owocowało koniecznością licznych nowelizacji, czasem jeszcze przed pierwszym zastosowaniem danego przepisu (co dotyczyło choćby obowiązku transmisji wideo z lokali wyborczych).

Najpoważniejsze zagrożenia dla uczciwości wyborów związane są w Polsce z zaangażowaniem środków publicznych w kampanię wyborczą; kampanię wyborczą rozumianą nie wąsko, jako działania komitetów wyborczych, której zasady dość ściśle reguluje *Kodeks wyborczy*, ale jako ogół działań propagandy mającej zapewnić danej partii korzystny wynik wyborów. Tymi środkami są media publiczne, zasoby spółek Skarbu Państwa lub samorządowych, wpływy i możliwości związane z zajmowaniem urzędów; nie można wykluczyć, że także służby specjalne. Monitoring tych zjawisk jest jednym z najważniejszych zadań dla organizacji pozarządowych zajmujących się uczciwością wyborów; warto także podjąć pracę nad regułami rozgraniczania tego, co właściwe, a co nie, w sytuacjach granicznych.

**Jacek Haman** – dr hab., kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego.

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-42-0