

REGUŁY ZAMIARY PRAKTYKI

Prawo wyborcze i wybory 2017–2020

Mikołaj Cześnik

Jarosław Flis

Adam Gendźwiłł

Jacek Haman

Anna Materska-Sosnowska

Anna Rakowska-Trela

Andrzej Rychard

Magdalena Wrzalik

Jarosław Zbieranek



**FUNDACJA
BATOREGO**
IM. STEFANA



**Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR**

REGUŁY ZAMIARY PRAKTYKI

Prawo wyborcze i wybory 2017–2020

REGUŁY ZAMIARY PRAKTYKI

Prawo wyborcze i wybory 2017–2020

Mikołaj Cześnik

Jarosław Flis

Adam Gendźwiłł

Jacek Haman

Anna Materska-Sosnowska

Anna Rakowska-Trela

Andrzej Rychard

Magdalena Wrzalik

Jarosław Zbieranek



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA



**Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR**

Warszawa 2022

Recenzenci:

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki)

Prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski)

Opracowanie redakcyjne: *Bogdan Baran*

Projekt okładki: *Maryna Wiśniewska*

Copyright © by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022

Copyright © by Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022

ISBN 978-83-66849-34-1

ISBN 978-83-66544-26-0

DOI 10.7366/9788366849341

Wydawcy:

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
e-mail: batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Publikacja niniejsza upowszechniana jest nieodpłatnie zarówno w wersji drukowanej na papierze, jak i w wersji cyfrowej w formie otwartego dostępu na warunkach licencji C.C. 3.0 PL

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: WN Scholar

Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział I. Przed „maratonem wyborczym” – prace nad zmianami w prawie wyborczym prowadzone na przełomie 2017 i 2018 roku	15
Zapowiedzi zmian w prawie wyborczym po 2015 roku	15
Prace nad projektem z listopada 2017 roku	17
Wybrane zmiany w prawie wyborczym wprowadzone w 2018 roku	18
Rozdział II. Wybory samorządowe w 2018 roku	35
Zmiany w organach wyborczych i administracji wyborczej	37
Wybory samorządowe – wybrane kwestie organizacyjne i przebieg ...	39
Finansowanie samorządowej kampanii wyborczej	47
Wybory samorządowe: zmiany w prawie i ich konsekwencje	56
Wybory samorządowe: problemy nierozwiązane	71
Karty do głosowania: jak grafika przekłada się na problemy polityczne	76
Obywatelska obserwacja wyborów	85
Rozdział III. Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku....	97
Wybory do Parlamentu Europejskiego – wybrane kwestie organizacyjne i przebieg	99
Finansowanie kampanii wyborczej	107
System wyborczy do PE: niedoszła zmiana	110
Wybory do Parlamentu Europejskiego: między systemem wyborczym a strategiami partii i kandydatów	115
Urzędnicy wyborczy w działaniu – badanie z 2019 roku	119

Rozdział IV. Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku.....	131
Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP – wybrane kwestie	
organizacyjne i przebieg	132
Finansowanie kampanii wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP	139
System wyborczy do Sejmu RP i do Senatu RP: zmiany przez	
zaniechanie	145
System wyborczy do Sejmu RP i do Senatu RP a warunki	
reprezentacji politycznej i integracji systemu partyjnego	152
Rozdział V. Wybory Prezydenta RP w 2020 roku.....	159
Zmiany w Państwowej Komisji Wyborczej.....	159
Wybory w okresie pandemii – zagadnienia wstępne.....	168
Wybory zarządzane na 10 maja 2020 roku – przygotowanie	
do wyborów, zmiany w prawie wyborczym	170
Konflikt polityczny wokół organizacji wyborów prezydenckich	
w maju 2020. Analiza politologiczna	177
Wybory zarządzane na 28 czerwca 2020 roku – zmiany w prawie	
wyborczym, przygotowania do wyborów	184
Wybory Prezydenta RP 28 czerwca 2020 roku – wybrane kwestie	
organizacyjne i przebieg	188
Rozdział VI. Wnioski i rekomendacje	201
Praktyka stanowienia prawa wyborczego	202
Zmiany w systemie wyborczym: potrzebne, niepotrzebne i groźne	207
Finansowanie kampanii wyborczych.....	228
Skargi i protesty	232
Inne istotne propozycje związane z pełną realizacją praw wyborczych ..	234
Wybory w obliczu poważnych, obiektywnych trudności.....	236
Aneks 1. Działania Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji	
 Batorego w latach 2015–2020	239
Aneks 2. Kalendarium najważniejszych wydarzeń, o których	
 mowa w opracowaniu.....	249
Aneks 3. Prace nad zmianami w prawie wyborczym. Projekty	
 w ujęciu chronologicznym	255
Biogramy autorów	271

Wprowadzenie

W niniejszym wprowadzeniu przedstawiamy główne powody, które skłoniły Fundację im. Stefana Batorego do podsumowania „wyborczego maratonu” odbywającego się w Polsce w latach 2018–2020. To podsumowanie materializuje się w postaci publikacji, która ma na celu opisanie całego procesu, rekonstrukcję kluczowych momentów oraz wskazanie głównych wydarzeń (punktów zwrotnych) i najważniejszych decyzji podejmowanych przez kluczowych aktorów. Dodatkowym zadaniem opracowania jest ewaluacja aktywności państwa, przede wszystkim jego struktur odpowiedzialnych za organizację procesów wyborczych. Powstało ono jako efekt zbiorowego wysiłku Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego oraz zaproszonych ekspertów spoza jego składu.

Wybory pełnią w systemach demokratycznych różne funkcje¹. Cztery z nich mają podstawowe znaczenie. Po pierwsze, wybory są procedurą wyłaniania rządu: obywatele albo wybierają przedstawicieli, którzy następnie decydują o składzie egzekutywy, albo (alternatywnie) bezpośrednio wskazują szefa rządu (jak w przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki, okresowo Izraela). Po drugie, wybory to procedura służąca agregacji interesów: poprzez proces wyborczy rozpoznawane są w przestrzeni publicznej i artykułowane preferencje polityczne obywateli (dotyczące kierunków działań politycznych, realizowanych polityk publicznych, aksjologii i ideologii aktywności publicznych itd.). Po trzecie, wybory stanowią

¹ Por. A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 12–13 oraz J. Raciborski, *Polityka polska. Szkice*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2003, s. 67–72.

procedurę uprawomocnienia: poprzez uczestnictwo obywatele legitymizują system. Po czwarte wreszcie, wybory to procedura rozliczania: rywalizujący o głosy aktorzy (kandydaci i/lub partie polityczne) są przez obywateli oceniani i rozliczani z działalności politycznej. Rządzących rozlicza się z przedwyborczych obietnic i ich realizacji; przegrani poprzednich wyborów są rozliczani z postawy i działalności w ławach opozycji.

Poszczególne systemy różnią się pod względem ważności poszczególnych funkcji wyborów. O znaczeniu każdej z nich decydują przede wszystkim czynniki instytucjonalne. Od przyjętego modelu ustrojowego, ordynacji wyborczej, sposobu rozdzielania władzy, reguł rządzących relacjami między legislaturą a egzekutywą itd. zależy, na ile wybory wypełnią każdą z wymienionych wyżej funkcji. Prócz tego o znaczeniu tych funkcji decydują czynniki kontekstowe, m.in. konkretny, doraźny kontekst społeczny, aktualna sytuacja gospodarcza czy panujący w danym momencie klimat polityczny.

Niezależnie jednak od znaczenia poszczególnych funkcji wolne i uczciwe wybory należą do fundamentów demokracji. Dlatego analiza ich konkretnego przebiegu i stopnia przestrzegania konstytucyjnych gwarancji wolności wyborów na każdym etapie jest bardzo ważna.

Oczywiście odrębną kategorię wyborów stanowią elekcje w krajach niedemokratycznych. Nie są wyborami wolnymi. Z tego względu niektóre z istotnych funkcji, przede wszystkim funkcja wyłonienia rządu, a także funkcje agregacji interesów i rozliczania, z definicji nie mogą być tam należycie wypełniane. Inne natomiast funkcje – choćby legitymizacyjna – zyskują na znaczeniu. W każdym razie władze próbują wykorzystywać legitymizacyjną funkcję wyborów, szczególnie w sytuacji deficytów innych form uprawomocnienia: akcentują np. wagę „większościowości” gwarantowanej przez wybory, ignorując ochronę praw mniejszości. Dodatkowo w warunkach niedemokratycznych kwestia legitymizacji nabiera znaczenia w wymiarze negatywnym: bojkot niedemokratycznych wyborów staje się istotnym elementem krajobrazu politycznego i ważnym narzędziem politycznego oddziaływania. Wspominamy o tym, bo niestety w Polsce ostatnich lat należy o tych niedemokratycznych aspektach procesów wyborczych pamiętać (być może coraz bardziej).

To, czy wybory pełnią daną funkcję, można względnie łatwo ustalić, gdy przeanalizuje się ustroj polityczny danego systemu, sposoby zachowania graczy politycznych, ich strategie i taktyki. Należy jednak pamiętać, że ustroje polityczne ulegają ciągłym zmianom, szczególnie jeśli idzie o ich społeczny wymiar (to, w jaki sposób instytucje i procedury są wykorzystywane przez aktorów społecznych, jak są definiowane, szanowane, uwzględniane, ignorowane, wzmacniane, niszczone itp.). Ta zmienność w czasie instytucji i procedur ma fundamentalne znaczenie dla analizy procesów wyborczych (uwaga ta niewątpliwie dotyczy III RP, szczególnie w ostatnich kilku latach).

Dodatkowym aspektem omawianych zjawisk jest społeczny obraz procedur i instytucji wyborczych. Z definicji nie ma on charakteru obiektywnego, lecz wysoce subiektywny: w danych momentach różne aspekty wyborów są dla poszczególnych obywateli w rozmaity sposób ważne. Ponadto jest dynamiczny, może ulegać częstym zmianom. Wariację odnotowuje się zarówno między systemami, jak i wewnątrz nich. Obywatele mogą w odmienny sposób postrzegać funkcje wyborów. Oczywiście analizowane subiektywne funkcje wyborów nie są niezależne od obowiązującego porządku instytucjonalnego. Na ogół jednakże nie stanowią jego lustrzanego odbicia. Czasami rozdzźwięk jest znaczny.

Ta sprawa wydaje nam się ważna w kontekście wydarzeń w Polsce po 2015 roku: niedemokratyczny czy antydemokratyczny zwrot (tak sytuację w polskim systemie politycznym definiuje wielu polskich obywateli, a także przeważająca część badaczy, analityków i obserwatorów) wpływa na postrzeganie procedur i procesów wyborczych, przynajmniej przez część polskiego elektoratu. Uważamy zresztą, że ów rozdzźwięk między obiektywnymi a subiektywnymi funkcjami wyborów jest dla zrozumienia polskiej demokracji kluczowy. Na przykład niższa w okresie transformacji ustrojowej niż w innych krajach postkomunistycznych frekwencja wyborcza w Polsce ma źródła m.in. w błędnym (z instytucjonalnego punktu widzenia) przekonaniu opinii publicznej, że wybory to przede wszystkim procedura legitymizacyjna. Skutkuje to wzrostem frekwencji w tych głosowaniach, w których aspekt legitymizacyjny (plebiscytarny) wyborów staje się wyjątkowo dla obywateli ważny.

Wybory lat 2018–2020 (cztery elekcje: wybory samorządowe z jesieni 2018 roku, wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzone wiosną 2019 roku, do Sejmu RP i do Senatu RP z jesieni 2019 roku i Prezydenta RP z 2020 roku – planowane na wiosnę, przeprowadzone latem) były kamieniami milowymi zmian, które zachodzą w Polsce po dojściu PiS do władzy w 2015 roku. Z jednej strony, były skutkiem dynamiki politycznej i społecznej wyzwalanej od tamtego przełomowego momentu: służyły agregacji interesów obywateli (a struktura interesów w polskim społeczeństwie w czteroleciu 2015–2019 uległa na skutek działań rządzących znaczącej przemianie), rozliczaniu działań rządu, a przede wszystkim uznawaniu prawomocności działań podejmowanych przez większość parlamentarną i rząd. Z drugiej strony, były znaczącymi wydarzeniami politycznymi – wytworzyły nową dynamikę w polskim systemie politycznym, jednych aktorów politycznych wzmocniły, a innych osłabiły i zmarginalizowały. Ponadto przeddefiniowały współzawodnictwo polityczne w systemie (przykładem jest tutaj zmiana wywołana wynikami wyborów do Senatu RP, w którym Zjednoczona Prawica utraciła większość, co wiele w systemie politycznym Polski zmieniło).

Wybory lat 2018–2020 okazały się więc istotną cezurą w procesie zmian zaproponowanych przez PiS w 2015 roku. Zmiany te były realizowane (dość konsekwentnie) w kadencji parlamentarnej 2015–2019, a także realizuje się je w obecnie trwającej kadencji 2019–2023. Omawiane tu wybory służyły rozliczeniu politycznemu PiS za decyzje i działania podejmowane w kadencji 2015–2019, potwierdzeniu mandatu społecznego tego stronnictwa i nadaniu mu prawomocności. Ten rozliczeniowy wymiar wyborów miał znaczenie przede wszystkim w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku, ale był także ważny w wyborach do Parlamentu Europejskiego (w 2019 roku) i w wyborach Prezydenta RP z 2020 roku. Mniej istotny był w wyborach samorządowych jesienią 2018 roku, choć i tam, szczególnie w wyborach do sejmików wojewódzkich oraz w wyborach prezydentów największych polskich miast, odegrał pewną rolę.

Rozliczeniu przez obywatelki i obywateli w „czwórsoku” lub „maratonie” wyborczym lat 2018–2020 podlegały czteroletnie rządy

Zjednoczonej Prawicy sprawowane od 2015 roku. Zmieniają one III Rzeczpospolitą: dziś, w 2022 roku, polski ustrój i polska demokracja znajdują się w zupełnie innym miejscu niż w 2015 roku. Wtedy Polskę uznawano za liderkę przemian politycznych i gospodarczych w Europie Środkowo-Wschodniej. Wskazywana jako przykład do naśladowania, była wysoko oceniana w międzynarodowych opracowaniach i rankingach, a także przywoływana jako przykład bardzo udanej transformacji do ustroju demokratycznego. Dziś, po zaledwie kilku latach, uznaje się ją za państwo osuwające się w autorytaryzm, za kraj doświadczający populistycznego, antydemokratycznego odbicia². Zmiany zapoczątkowane po 2015 roku, chociaż dokonywane na podstawie wyników wyborów, mają więc o wiele większe znaczenie niż prosta wymiana ekipy politycznej. To w rzeczywistości zmiana ustrojowa.

Istotnym elementem zamieszczonych poniżej analiz jest problematyka prawa wyborczego. Ma ono fundamentalny wpływ na demokratyczne procedury i demokratyczny sposób sprawowania władzy. Niestety, rządy Zjednoczonej Prawicy (z lat 2015–2021) często są naznaczone skłonnością do instrumentalnego posługiwania się prawem, do stanowienia go w sposób pochopny, nieroztropny i nieprzemyślany, co wiąże się głównie z doraźnymi i taktycznymi celami politycznymi (czy wręcz partyjnymi). Można wskazać liczne przykłady instrumentalnego traktowania prawa w czasie rządów ZP.

Prawo wyborcze w tym czasie jest – i nie ukrywają tego sami politycy ZP – elementem rozgrywki politycznej, narzędziem do osiągania partyjnych celów, a nie zbiorem reguł i procedur służących możliwie najlepiej obywatelom oraz najefektywniej regulujących tę kluczową procedurę demokratyczną, jaką są wybory. Zgodnie z tą doktryną ma służyć przede wszystkim maksymalizacji zysku partii sprawującej władzę. Jest dopasowywane do aktualnej sytuacji politycznej.

Fakt względnie udanego i niezakłóconego przeprowadzenia tych wyborów wydaje się nam doniosły, przede wszystkim z punktu

² Por. N. Alizada, R. Cole, L. Gastaldi, S. Grahn, S. Hellmeier, P. Kolvani, J. La-chapelle, A. Lührmann, S.F. Maerz, S. Pillai, S.I. Lindberg, *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, University of Gothenburg, V-Dem Institute, Gothenburg 2021.

widzenia troski o naszą wspólnotę, nasze państwo i polską demokrację. Wszystkie omawiane tutaj głosowania (w tym „podwójne” głosowania w przypadku wyborów samorządowych z 2018 roku i wyborów Prezydenta RP w 2020 roku) odbyły się dość sprawnie i spokojnie, z nielicznymi jedynie niedoskonałościami procesu wyborczego. Dotyczy to także wyborów prezydenckich przeprowadzanych podczas pandemii wirusa SARS-CoV-2, co było ogromnym wyzwaniem organizacyjnym i logistycznym. Uznajemy to za fakt doniosły i ważny, świadczący, z jednej strony, o niezłym przygotowaniu państwa (procedur, instytucji, personelu), a z drugiej – o ogromnym zaangażowaniu tysięcy obywateli, bez których udziału wyborów po prostu nie udałoby się przeprowadzić.

Definiujemy te wydarzenia w kategoriach sukcesu. To przede wszystkim sukces społeczeństwa obywatelskiego, którego presja pozwoliła uniknąć katastrofy w maju 2020 roku. Ale to także sukces infrastruktury wyborczej państwa, która stanęła na wysokości zadania i porządnie wywiązała się ze swoich obowiązków mimo ataków (przeprowadzanych wprost lub w bardziej zawołowany sposób) i działań utrudniających skuteczną aktywność. Jednak ten sukces, choć oczywiście wart odnotowania i uwagi, skłania do systematycznej i dogłębnej analizy całego procesu wyborczego w Polsce.

Autorzy niniejszego opracowania proponują problemowo-chronologiczny układ przedstawianych treści. To podejście uporządkowane, zapewniające klarowny tok wywodu. Punktem wyjścia opisu i analizy są zmiany w prawie wyborczym wprowadzane w kadencji 2015–2019; przedstawiono je w rozdziale I. Rozdział II omawia wybory samorządowe w 2018 roku, rozdział III – wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku, IV – wybory do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzone jesienią 2019 roku, a rozdział V – wybory Prezydenta RP z 2020 roku. Rozdział VI to podsumowanie i rekomendacje. Opracowanie kończą trzy aneksy: opis aktywności i publikacji Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego, kalendarium i wykaz projektów zmian w prawie wyborczym.

Niniejsze opracowanie dotyczy bardzo ważnego dla polskiej demokracji tematu. Porządkuje naszą często niesystematyczną wiedzę o tym, co się wydarzyło w wyborach z lat 2018–2020. Uzupełnia

braki i luki w tej wiedzy. Jednak, co oczywiste, nasza publikacja nie może objąć wszystkich z tym związanych kwestii. I tak: nie podejmujemy m.in. zagadnienia roli mediów w wyborach, problematyki nieoficjalnego finansowania i wspomagania kampanii (np. roli spółek skarbu państwa), nie zajmujemy się też ściśle polityczną stroną kampanii i wyborów. To wszystko są sprawy domagające się odrębnych opracowań. W naszej pracy skupiamy się na kwestiach prawa i praktyk wyborczych.

To, jak funkcjonują prawo i praktyki wyborcze, jest zresztą istotne nie tylko w okresie wyborów. O wadze praktyk, często prawo naruszających, a co najmniej nim manipulujących, przekonujemy się nieustannie. Nie zawsze jednak naruszenia mają widoczny i spektakularny charakter. Niekiedy wymagają dość drobiazgowych analiz. Dlatego zawsze nasza uwaga powinna być skupiona na śledzeniu tych praktyk i ich relacji wobec prawa, także na najbardziej szczegółowym, podstawowym poziomie, choć bywa to żmudne.

Autorzy opracowania koncentrują się na objaśnianiu spraw trudnych w kampanii, często skomplikowanych, technicznych. Starają się jednak, by wywód był jasny. Książka wzbogaca naszą wiedzę o demokracji w ogóle, a o wyborach (tak ważnych w demokracji) w szczególności. Nie wątpimy więc, że przedstawiana analiza wpisuje się w misję Fundacji im. Stefana Batorego, która od dziesięcioleci zajmuje się budową i wspieraniem demokracji w Polsce. Chcielibyśmy, by niniejsza publikacja stała się ważną lekturą oraz istotnym punktem odniesienia dla wszystkich badających demokrację w Polsce, polski system polityczny i polskie wybory.

Przed „maratonem wyborczym” – prace nad zmianami w prawie wyborczym prowadzone na przełomie 2017 i 2018 roku

W latach 2018–2020 w ciągu kilkunastu miesięcy miały odbyć się w Polsce kolejno, w krótkich odstępach czasu, wybory samorządowe, wybory do Parlamentu Europejskiego, do Sejmu RP i do Senatu RP oraz wybory Prezydenta RP. Eksperci i badacze zajmujący się problematyką wyborczą nazwali ten okres „maratonem wyborczym”.

Ugrupowania tworzące po wyborach 2015 roku większość parlamentarną zapowiadały różnorodne zmiany w prawie wyborczym. W początkowym okresie debata nad nimi miała niewielkie natężenie i toczyła się głównie w mediach. Ostatecznie najpoważniejszy i najdalej idący projekt zmian został złożony do łaski marszałkowskiej w listopadzie 2017 roku. W niniejszym rozdziale zostanie przedstawiony tryb prac legislacyjnych nad zmianami, szerzej też omówimy wybrane i najważniejsze z nich.

Zapowiedzi zmian w prawie wyborczym po 2015 roku

Przedstawiciele większości parlamentarnej w Sejmie RP VIII kadencji poddawali krytyce regulacje obowiązujące na mocy Kodeksu wyborczego. Często przywoływano przy tym przykład przebiegu niedawnych wyborów samorządowych, które odbyły się w listopadzie 2014 roku, i zbytnią powierzchowność nowelizacji wprowadzanych w latach 2014–2015 przez poprzednią większość.

Dokładny zakres planowanych zmian nie był jednak przez pierwsze lata kadencji jasny. Początkowo do debaty publicznej trafiały jedynie ogólne zapowiedzi i punktowo ujęte postulaty. Dość duża uwaga zwrócona była na problematykę regulacji prawnych dotyczących wyborów samorządowych czy – szerzej – kwestii wchodzących w zakres ustroju samorządu terytorialnego (m.in. podnoszono zapowiedzi zmian dotyczących ograniczenia liczby kadencji¹). Rozważano też zmiany w zakresie reprezentacji Polaków przebywających poza granicami kraju, w tym struktury okręgów wyborczych do Senatu RP (propozycja utworzenia tzw. okręgu wyborczego dla Polonii²). Nieliczne wypowiedzi odnosiły się do propozycji zmian w organizacji wyborów³. Nie był pewien jednak ich zakres, a w szczególności to, czy będą obejmować strukturę organów wyborczych i administracji wyborczej. Badacze przypominali w tym zakresie założenia rozbudowanego projektu zmian w prawie wyborczym, który został zgłoszony przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość w poprzedniej kadencji, w sierpniu 2014 roku. Zarazem w toku debaty publicznej przedstawiciele większości parlamentarnej podkreślali jeszcze w lipcu 2017 roku, że poważniejsze rozwiązania dotyczące struktury organów wyborczych nie są planowane⁴.

¹ Gowin zaskoczony planami PiS. „W oczywisty sposób sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz”, <https://www.wprost.pl/kraj/10039911/gowin-zaskoczony-planami-pis-w-oczywisty-sposob-sprzeczne-z-zasada-niedzialania-prawa-wstecz.html> (dostęp: 22 maja 2021); Jarosław Kaczyński chce zmian w ordynacji wyborczej. „Są bardzo oczekiwane przez społeczeństwo”, <https://dorzeczy.pl/kraj/19394/Jaroslaw-Kaczynski-chce-zmian-w-ordynacji-wyborczej-Sa-bardzo-oczekiwane-przez-spoleczenstwo.htm> (dostęp: 22 maja 2021).

² W wyborach w 2019 r. będzie nowy okręg do wyboru „senatora polonijnego”?, https://www.onet.pl/?utm_source=wiadomosci_viasg&utm_medium=nitro&utm_campaign=allonet_nitro_new&srcc=ucs&pid=931348c4-9980-4f08-a6c1-37e4cf6f0af6&sid=b177a2c9-166f-4113-9b28-185bbe554807&utm_v=2 (dostęp: 22 maja 2021).

³ Zmiany ordynacji. Gowin: są rozważane zmiany w ordynacji wyborczej do samorządu, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/wybory/zmiany-ordynacji-gowin-sa-rozwarzane-zmiany-w-ordynacji-wyborczej-do-samorzadu> (dostęp: 22 maja 2021).

⁴ Mazurek o doniesieniach dot. PKW: Bzdura i kolejny fake news, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1020532%2Cmazurek-o-doniesieniach-dot-pkw-bzdura-i-kolejny-fake-news.html> (dostęp: 22 maja 2021).

Ostatecznie jednak projekt zawierający propozycje szerokich zmian został złożony do łaski marszałkowskiej 10 listopada 2017 roku⁵ przez KP Prawo i Sprawiedliwość.

Prace nad projektem z listopada 2017 roku

24 listopada 2017 roku powołano w Sejmie RP Komisję Nadzwyczajną ds. projektów z zakresu prawa wyborczego, do której trafił omawiany projekt. Należy podkreślić szybkość prowadzonych prac, biorąc pod uwagę szeroki zakres planowanych zmian i ich zasadniczą wagę dla funkcjonowania systemu prawa wyborczego (trzeba też odnotować, że projekt zawierał również szereg innych zmian dotyczących m.in. kwestii związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego). W odniesieniu do wielu rozpatrywanych propozycji zabrakło niestety pogłębionej analizy eksperckiej, a wypowiedzi uczestników posiedzeń Komisji były ograniczane czasowo (do minuty)⁶. Po zaledwie trzech tygodniach od rozpoczęcia prac Komisji, ustawa została uchwalona przez Sejm 14 grudnia 2017 roku i przekazana następnego dnia do Senatu RP. Po rozpatrzeniu 18 grudnia projektu przez właściwe komisje senackie 21 grudnia 2017 roku Senat RP zgłosił do ustawy poprawki. 11 stycznia 2018 roku po ich rozpatrzeniu Sejm uchwalił ustawę i przekazał ją prezydentowi RP, który podpisał ją 16 stycznia 2018 roku. Weszła ona w życie 31 stycznia 2018 roku⁷.

⁵ Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001.

⁶ Szerzej: B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58, s. 75-99; J. Zbieranek, *Zmiany w prawie wyborczym w styczniu 2018 roku – wybrane problemy*, w: E. Żelasko-Makowska, K. Mucha, B. Przywora, M. Wrzałik, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, t. 2, Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza, Częstochowa 2018, s. 41-64.

⁷ 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. z 2018 roku, poz. 130.

Wybrane zmiany w prawie wyborczym wprowadzone w 2018 roku

Organy wyborcze oraz administracja wyborcza

Przez wiele lat od 1991 roku⁸ w skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodziły wyłącznie sędziowie najwyższych w hierarchii sądowniczej sądów: Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Jak zauważano „w polskim porządku konstytucyjnym funkcje tych sądów pokrywają w zasadzie cały obszar władztwa judykacyjnego przynależnego władzy sądowniczej”⁹. Przyjęto sędziowski model tego najwyższego organu wyborczego, jeden z kilku stosowanych na świecie. W literaturze określa się go jako model niezależnej od innych władz administracji wyborczej (ang. *independent model*). Warto zauważyć, że w dokumentach międzynarodowych, szczególnie w Kodeksie Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych¹⁰, właśnie ten typ administrowania wyborami zalecany jest państwom, w których brakuje długotrwałej tradycji niezależności administracji od władz politycznych (w tzw. młodych demokracjach)¹¹. Celem ustanowienia modelu sędziowskiego PKW w Polsce było więc zapewnienie profesjonalizmu w stosowaniu prawa wyborczego, a jednocześnie pełnej niezależności i odseparowania od czynników politycznych (co podkreślano wielokrotnie w doktrynie prawnej, jak również w orzecz-

⁸ Szerzej: A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVIII.

⁹ S. J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] F. Rymarz (red.) *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, Wydawnictwo KBW, Warszawa 2007, s. 81.

¹⁰ Kodeks Dobrych Praktyk Wyborczych, przyjęty przez Radę do spraw Demokratycznych Wyborów Rady Europy oraz Europejską Komisję Demokracji przez Prawo.

¹¹ W. Hermeliński, *Standardy prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo „Dom organizatora”, Toruń 2020, s. 23; B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi w 2018 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58, s. 97.

nictwie m.in. Trybunału Konstytucyjnego¹² czy Naczelnego Sądu Administracyjnego¹³). Należy zauważyć, że struktura i sposób wyłaniania Komisji nie zostały ostatecznie uregulowane w Konstytucji RP (mimo postulatów w tym zakresie¹⁴).

W przyjętej 11 stycznia 2018 roku ustawie¹⁵ przewidziano odejście od sędziowskiego modelu Państwowej Komisji Wyborczej – ustanowiono, że w składzie PKW będą zasiadać dwaj sędziowie (jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego oraz jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego), a pozostali członkowie PKW będą reprezentować kluby poselskie i parlamentarne. Założono przy tym, że członkowie wskazywani przez ugrupowania polityczne będą powoływani na okres powiązany z kadencją Sejmu RP¹⁶.

W toku prac nad projektem projektodawcy nie uzasadnili szerzej zamysłu odejścia od systemu sędziowskiego w odniesieniu do struktury najwyższego organu wyborczego. Tymczasem proponowane zmiany spowodowały szereg kontrowersji i głosów krytycznych w fazie prac parlamentarnych. Zwracano uwagę m.in. na kwestię kontroli nad finansowaniem partii politycznych, jaką sprawuje Państwowa Komisja Wyborcza. Formułowano obawy, że w nowym modelu ugrupowania polityczne poprzez swoich przedstawicieli w komisji będą mogły w praktyce kontrolować same siebie, a także będą kontrolować ugrupowania konkurencyjne.

W ustawie przewidziano również odejście od sędziowskiego modelu w odniesieniu do jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych, jakimi są komisarze wyborczy. Jedno z głównych zadań komisarzy wyborczych stanowi sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, dlatego podobnie jak w przypadku PKW przez wiele lat obowiązywał wymóg, by funkcje komisarzy pełnili

¹² Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku (sygn. K 26/00).

¹³ Postanowienie NSA z 30 grudnia 2011 roku (sygn. akt I OSK 2221/11).

¹⁴ M.in. F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo KBW, Warszawa 2005.

¹⁵ 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. z 2018 roku, poz. 130.

¹⁶ Zmiany te zostaną szerzej przedstawione w rozdziale V.

wyłącznie sędziowie. W ustawie z dnia 11 stycznia 2018 roku przewidziano w tym zakresie zmianę – wskazując, że mają zostać powołani nowi komisarze, a kandydaci nie muszą być sędziami. Sformułowano jedynie wymóg posiadania wykształcenia wyższego prawniczego. Kandydatów będzie proponować Państwowej Komisji Wyborczej minister właściwy do spraw wewnętrznych¹⁷. Zgodnie z ustawą Komisja może poinformować ministra o przypadku „uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów na komisarzy wyborczych” i ma prawo oczekiwać wówczas na nowych kandydatów. Przewidziano również dużą rolę ministra w pierwszej procedurze powoływania nowych komisarzy wyborczych po wejściu w życie ustawy. Zgodnie z ustawą bowiem w przypadku niepowołania komisarzy przez Komisję w określonym terminie (60 dni od wejścia w życie ustawy) minister miał tego bezzwłocznie dokonać samodzielnie.

Należy podkreślić, że zmiany miały dotyczyć nie tylko komisarzy wyborczych, ale również struktury i ich właściwości. Liczbę nowych komisarzy ustalono ostatecznie na 100 (wcześniej komisarzy było 51). Kwestia ta budziła kontrowersje dotyczące m.in. efektywności przyjętego rozwiązania w szerszej perspektywie przeprowadzania różnorodnych wyborów i referendum. Liczbę tę zmieniano w toku prac parlamentarnych, przy czym żadne z rozważanych rozwiązań nie było szerzej uzasadniane przez projektodawców.

Dodatkowo ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku przewidywała nowe, istotne kompetencje komisarzy wyborczych, którzy mieli dokonywać m.in. podziału na okręgi wyborcze.

Jak już wspomniano, ustawa wprowadziła zmiany dotyczące nie tylko organów wyborczych, lecz także administracji wyborczej. W tym zakresie należy podkreślić istotną rolę Krajowego Biura Wyborczego (KBW), które zapewnia obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych i innych organów wyborczych. KBW przygotowuje i zapewnia warunki organizacyjne, techniczne

¹⁷ O praktyce w tym zakresie więcej: W. Hermeliński, *Organy wyborcze – modyfikacja systemu sędziowskiego w kierunku politycznego*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, A. Godzwon, A. Adamiec, *Konsekwencje rewolucji w prawie wyborczym, czyli jak postawić krzyżyk i dlaczego w kratce*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2018, s. 95.

oraz finansowe do przeprowadzania wyborów i referendów (m.in. poprzez swoje delegatury).

Pracami Biura kieruje szef Krajowego Biura Wyborczego. Był on swobodnie powoływany i odwoływany przez Państwową Komisję Wyborczą spośród wybranych przez Komisję kandydatów. W literaturze rozwiązanie to oceniano pozytywnie, wskazując, że „niewątpliwie uniezależnia aparat pomocniczy od wpływów politycznych i dlatego zasługuje na szczególną ochronę”¹⁸. Omawiana ustawa w tym zakresie wprowadziła jednak istotną zmianę. Po pierwsze – wyraźnie przewidziano zakończenie sprawowania funkcji przez aktualnego w dniu wejścia w życie ustawy szefa KBW. Po drugie – do przedstawiania kandydatów na szefa KBW uprawniono wyłącznie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a jednocześnie wskazano, że uczyni on to po zasięgnięciu opinii szefa Kancelarii Sejmu RP, szefa Kancelarii Senatu RP oraz szefa Kancelarii Prezydenta RP. W omawianej ustawie przewidziano, że minister przedstawia Komisji w tym trybie trzech kandydatów. W przypadku uzasadnionych zastrzeżeń Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie informuje o tym ministra, który wskazuje nowych kandydatów w liczbie dwóch (po zasięgnięciu opinii). Podobnie jak w przypadku powoływania „nowych” komisarzy wyborczych, także tu miała obowiązywać zasada, że jeśli Państwowa Komisja Wyborcza po raz pierwszy w zmienionej procedurze nie powoła nowego szefa KBW w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy, niezwłocznie uczyni to minister.

W omawianej ustawie wprowadzono szereg zmian dotyczących organizowania wyborów na niższych szczeblach. Do wejścia w życie ustawy duże znaczenie, jeśli chodzi o zapewnienie warunków organizacyjno-technicznych ich przeprowadzania, mieli urzędnicy wyborczy – pełnomocnicy do spraw wyborów, którzy byli powoływani w związku z licznymi zadaniami w tym zakresie, jakie realizowali wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie i marszałkowie województw (dotyczą one przygotowania lokali wyborczych itp.). W praktyce pełnomocnikami byli najczęściej

¹⁸ K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu*, w: W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce*, PKW, Warszawa 2016, s. 64.

urzędnicy (pracownicy urzędów gmin i miast), którzy koordynowali realizację działań związanych z wyborami (współpracowały z nimi zespoły innych urzędników)¹⁹. Grupa ta liczyła w skali kraju kilka tysięcy osób²⁰.

W omawianej ustawie nie przewidywano kontynuacji funkcjonowania struktury opartej na pełnomocnikach. W jej miejsce powołano Korpus Urzędników Wyborczych, a jednocześnie dość wąsko zarysowano kryteria, jakie tacy urzędnicy powinni spełniać (m.in. miejsca zamieszkania, pracy). W toku prac legislacyjnych nad projektem formułowano obawy, że w praktyce będzie prowadzić to do wykluczenia możliwości udziału w nowej strukturze wcześniejszych pełnomocników. Wątpliwości budziły również kwestie niejasnych kompetencji „nowych” urzędników wyborczych, a także brak pełnego zabezpieczenia ich bezstronności, jako że w pewnych okolicznościach mogli oni prowadzić agitację wyborczą.

Omawiane powyżej zmiany w strukturze (i składach) organów wyborczych oraz administracji wyborczej były bardzo głębokie²¹. Można uznać, że ich zakres nie miał precedensu w polskim prawie wyborczym po 1989 roku. Intencją projektodawców było, by większość nowych rozwiązań znalazła zastosowanie w wyborach samorządowych w listopadzie 2018 roku. Wyjątek stanowiły zmiany w strukturze, a w konsekwencji także w składzie Państwowej Komisji Wyborczej, które miały być stosowane od kolejnych wyborów do Sejmu RP i Senatu RP.

Powyższe oznaczało konieczność dokonania w ciągu kilku miesięcy po wejściu w życie ustawy wyboru m.in. nowego szefa Krajowego Biura Wyborczego, 100 komisarzy wyborczych, a także wskazania urzędników wchodzących w skład Korpusu Urzędników Wyborczych. W praktyce działania te napotkały na szereg poważnych trudności organizacyjnych (o czym jeszcze będzie mowa w dalszych częściach niniejszej publikacji).

¹⁹ *Ibidem*, s. 65.

²⁰ Szerzej: A. Sokała, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, TNOiK, Toruń 2010, s. 243.

²¹ A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wolters Kluwers, Warszawa 2018, s. 135.

Gdy analizuje się zmiany w zakresie, w jakim ustawa odnosi się do organów wyborczych, należy również przedstawić zmiany w aspekcie komisji powoływanych wyłącznie na czas przeprowadzania konkretnych wyborów. W szczególności zmiany te dotyczą obwodowych komisji wyborczych (OKW), które na najniższym szczeblu są zaangażowane w przeprowadzenie wyborów, a także ustalanie ich wyników. Przede wszystkim ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku wprowadziła dwa rodzaje obwodowych komisji wyborczych, z uwzględnieniem ich zadań. Przewidziano w związku z tym każdorazowe powoływanie dla danego obwodu głosowania: osobnej komisji do spraw przeprowadzenia wyborów oraz osobnej komisji do spraw ustalenia wyników głosowania. Głębokie zmiany miały dotyczyć m.in. procedur zgłaszania i powoływania członków obwodowych komisji wyborczych. Ustawa wprowadziła mechanizm uprzywilejowujący kandydatów do komisji zgłaszanych przez komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych (uzyskujących mandaty w poprzednich wyborach do sejmików lub do Sejmu RP), przy czym jednocześnie osłabiono znaczenie kandydatów innych komitetów wyborczych.

Po zmianach wprowadzonych ustawą w składzie obwodowych komisji wyborczych nie przewidywano już osoby (jednej) wskazywanej wcześniej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)²².

Szereg zmian ustawa wprowadziła w odniesieniu do statusu członków obwodowych komisji wyborczych. W szczególności zgodnie z nową regulacją członkowie OKW mogą prowadzić (wcześniej całkowicie zakazaną) agitację wyborczą na rzecz poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych, o ile będzie się to odbywało poza lokalem wyborczym i poza pracami komisji wyborczej. Zmiana ta powodowała szereg wątpliwości i obaw o zagrożenia dla zasady pełnej bezstronności organów wyborczych. Z omawianej ustawy wynikało również ograniczenie dla członków OKW gwarancji ochrony, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym we wszystkich

²² Nie dotyczy to osób wskazywanych do OKW przez konsula. Zob. J. Zbieraniek, *Zmiany w prawie wyborczym w styczniu 2018 roku – wybrane problemy*, [w:] E. Żelasko-Makowska, K. Mucha, B. Przywora, M. Wrzalik (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, op. cit.

sytuacjach poza lokalem wyborczym oraz poza czynnościami podejmowanymi przez obwodową komisję wyborczą.

Należy podkreślić, że w ustawie wprowadzono nową w polskim prawie wyborczym instytucję tzw. społecznych obserwatorów wyborów umożliwiającą monitorowanie wyborów przez przedstawicieli krajowych organizacji społecznych²³. Jej wprowadzenie było postulowane od wielu lat²⁴.

Ważną rolę, jaką w procedurze demokratycznych wyborów odgrywają obserwatorzy wyborów, podnoszono m.in. w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych²⁵. W odniesieniu do Polski – w raporcie przedstawiającym wnioski z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2011 roku – Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE podkreśliła, że „wbrew par. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku nie przewiduje się obserwowania wyborów przez krajowe organizacje pozapartyjne”. W związku z tym w dokumencie zawarto rekomendację: „Kodeks wyborczy powinien zapewniać krajowym obserwatorom pozapartyjnym pełny dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego”²⁶. Podobne wnioski dotyczące braku uregulowania statusu krajowych obserwatorów zostały podniesione w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE przeprowadzającej obserwację wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku. W dokumencie tym powtórzono, że jest to

²³ Zmiany objęły również zakres kompetencji mężów zaufania; zostały one uporządkowane i poszerzone. Więcej: B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58, s. 95.

²⁴ A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 110. Podkreślenia wymaga również, że od 2011 roku uregulowana w polskim prawie wyborczym była instytucja międzynarodowych obserwatorów wyborów. Szerzej: K. Skotnicki, M. Wrzalik, *Obserwatorzy społeczni wyborów*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, Wydawnictwo „Dom organizatora”, Toruń 2019, s. 118.

²⁵ Kodeks Dobrych Praktyk Wyborczych przyjęty przez Radę do spraw Demokratycznych Wyborów Rady Europy oraz Europejską Komisję Demokracji przez Prawo.

²⁶ *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012.

stan niezgodny z par. 8 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 roku, a konieczność wprowadzenia regulacji została uznana za jedną z priorytetowych rekomendacji²⁷.

Procedury oddawania głosu

Bardzo poważne kontrowersje w toku prac legislacyjnych wzbudziła zawarta w projekcie ustawy propozycja całkowitej likwidacji zdalnej procedury oddawania głosu – głosowania korespondencyjnego. Mechanizm ten został wprowadzony do polskiego prawa wyborczego kilka lat wcześniej (w 2011 roku), a jego głównym celem było ułatwienie, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwienie udziału w wyborach grupom wyborców, którzy napotykają poważne trudności w dotarciu do lokali wyborczych i skorzystaniu z tej „klasycznej”, podstawowej formy udziału w wyborach²⁸. Początkowo procedura została skierowana do określonych, szczegółowo opisanych grup wyborców. Wśród nich należy wymienić wyborców z niepełnosprawnościami. Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego nastąpiło bowiem w odpowiedzi na liczne zgłaszane przez tę grupę obywateli postulaty, w których zwracano uwagę, że procedura taka jest wygodna i adekwatna, a nie wszyscy wyborcy z niepełnosprawnościami wyrażają zaufanie do wprowadzonego w 2010 roku mechanizmu głosowania przez pełnomocnika²⁹. Należy również podkreślić, że procedura głosowania korespondencyjnego zapewnia np. uzyskanie nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille’a, które ułatwiają oddawanie głosu wyborcom z dysfunkcją wzroku.

²⁷ Republic of Poland: *Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016.

²⁸ Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Difin, Warszawa 2013.

²⁹ Takie wnioski potwierdzają wyniki badań przeprowadzanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 roku. Szerzej: *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami Analiza i zalecenia*, BRPO, Warszawa 2012.

Ułatwienia w głosowaniu, w tym procedurę głosowania korespondencyjnego, można uznać za wyraz wypełniania zobowiązań zawartych w Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku, a ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 roku³⁰. Należy przywołać w szczególności wynikające z art. 29 Konwencji zobowiązanie, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, w tym w głosowaniu.

Procedurę głosowania korespondencyjnego w 2011 roku skierowano również (podobnie jak w wielu państwach na całym świecie) do wyborców przebywających poza granicami kraju, którzy napotykali często poważne trudności organizacyjne, chcąc oddać głos w lokalu wyborczym.

Po uchwaleniu w 2011 roku Kodeksu wyborczego Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z Konstytucją instytucji głosowania korespondencyjnego, podkreślając w uzasadnieniu wyroku³¹: „Trybunał orzekł o zgodności z konstytucją instytucji głosowania korespondencyjnego. Jest to [...] alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszechności wyborów. Umożliwia ona oddanie głosu wyborcom przebywającym za granicą, którym trudno dotrzeć do odległych od ich miejsca zamieszkania lub pobytu obwodowych komisji wyborczych. Głosowanie za pośrednictwem poczty dopuszczalne jest w takich państwach Unii, jak Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Niemcy [...]. Postulat wprowadzenia w Polsce tej formy głosowania od lat zgłaszali uczeni prawnicy i politolodzy, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza oraz organizacje pozarządowe”.

Doświadczenia ze stosowaniem procedury głosowania korespondencyjnego w 2011 roku oceniano, co do zasady, pozytywnie, choć bez wątplenia konieczne były szersze działania informacyjne i edukacyjne. Ustawodawca zdecydował się w kolejnych latach (mimo pewnych głosów krytyki) na znaczące rozszerzenie możliwości

³⁰ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz. U. z 2012 roku, poz. 1169.

³¹ Wyrok TK z 20 lipca 2011 roku (sygn. akt K 9/11).

skorzystania z głosowania korespondencyjnego, kierując tę procedurę do wyborców, którzy wyrażą zamiar skorzystania z niej.

Na podkreślenie zasługuje pozytywna ocena stosowanej procedury głosowania korespondencyjnego formułowana przez organizacje międzynarodowe, które monitorują przeprowadzanie wyborów. Na przykład Misja Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP w 2015 roku sformułowała rekomendację, aby procedura ta jako spełniająca standardy OBWE była najważniejszą tzw. alternatywną procedurą głosowania stosowaną w polskich wyborach³².

Jak już wspomniano, projekt z listopada 2017 roku zakładał całkowitą likwidację mechanizmu głosowania korespondencyjnego. Propozycję tę projektodawcy uzasadniali występowaniem fałszerstw związanych z funkcjonowaniem głosowania korespondencyjnego. Kwestia ta wzbudzała bardzo duże kontrowersje w toku prac legislacyjnych. Podkreślano, że do Państwowej Komisji Wyborczej nie docierały żadne sygnały mogące wskazywać na takie sytuacje. Eksperti podnosili również, że głosowanie korespondencyjne można uznać za bezpieczne, a w toku opracowywania tego mechanizmu w latach 2010–2011 wprowadzono liczne proceduralne zabezpieczenia m.in. podpisywane przez wyborcę oświadczenie o osobistym i tajnym wypełnieniu karty do głosowania (jego brak lub brak podpisu na nim powoduje, że przesłany korespondencyjnie pakiet z kartą do głosowania nie jest brany pod uwagę w obliczeniach wyników wyborów). Uregulowano również w dokładny sposób procedury przekazywania pakietów wyborczych wyborcy (i ich odbioru). Zabezpieczenia uzupełniały przepisy karne zawarte w Kodeksie wyborczym.

Całkowite usunięcie procedury głosowania korespondencyjnego z Kodeksu wyborczego znalazło się w ustawie uchwalonej przez Sejm RP i przesłanej do Senatu RP. W toku prac senackich, w wyniku szeregu postulatów formułowanych przez organizacje społeczne oraz instytucje, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich³³, Senat RP przyjął

³² *Republic of Poland: Parliamentary Elections 25 October 2015...*, op. cit., s. 7–8.

³³ A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 75.

poprawkę, zgodnie z którą pozostawiono procedurę głosowania korespondencyjnego, ale miała ona być skierowana wyłącznie do grupy wyborców z niepełnosprawnościami w stopniu umiarkowanym i znacznym. W porównaniu do stanu wcześniejszego należy wskazać, że w wyniku zmian dogodną możliwość oddawania głosu utracili inni wyborcy napotykalający techniczne i organizacyjne trudności w dotarciu do lokali wyborczych (w szczególności tysiące osób przebywających poza granicami kraju, którym wraz z uchwaleniem ustawy w 2018 roku pozostała jedynie możliwość głosowania w lokalach wyborczych).

Omawiana ustawa zawierała też nową regulację co do zasad uznawania oddanych przez wyborców głosów za ważne. Wprowadzono zmianę definicji znaku „X” stawianego w kratce obok nazwiska kandydata. Wcześniejsza, utrwalona przez wiele lat definicja znaku „X” stanowiła, że są to dwie przecinające się linie w kratce. Nowa zawarta w ustawie definicja stanowi, że przez znak „X” rozumie się co najmniej dwie linie, które przecinają się w kratce. Zmiana ta wzbudziła szereg wątpliwości w toku prac legislacyjnych, które wynikały m.in. z braku jej szerszego uzasadnienia w projekcie. Wcześniejsze badania i analizy dowodziły zresztą, że zjawisko błędnego, niewłaściwego wskazania swojej preferencji znakiem „X” przez wyborców występowało bardzo rzadko.

Duże kontrowersje i zastrzeżenia w toku prac parlamentarnych wzbudziły również przewidziane w ustawie zmiany dotyczące tzw. dopisków na kartach do głosowania. Zgodnie z ustawą, odmiennie od wcześniejszej regulacji, poczynienie znaków lub dopisków w kratce nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu. Wszelkie znaki graficzne (inne niż „X”) naniesione w kratce, takie jak zamazanie kratki czy przekreślenie znaku w kratce nie mogą przez to stanowić podstawy do uznania głosu za nieważny. Na wątpliwości dotyczące nowego rozwiązania wskazywała m.in. Państwowa Komisja Wyborcza, podkreślając, że „intencją dotychczasowego przepisu, który zabraniał stawiania jakichkolwiek innych znaków w obrębie kratki, było zabezpieczenie przed ewentualnym «dostawieniem» przez inne osoby znaku «X» przy nazwisku innego kandydata i zamazywania postawionych znaków «X». W chwili obecnej

postawienie znaku «X», a następnie zamazanie kratki i postawienie znaku «X» przy innym kandydacie powodowało będzie, że głos jest ważny, gdyż zamazanie kratki należy traktować jako dopisek³⁴.

Powyższa kwestia nie była w szerszym zakresie analizowana w toku prac legislacyjnych. W ustawie przyjęto po prostu nową regulację. Należy podkreślić jednak, że w literaturze podjęto już wcześniej tę tematykę, badając m.in. kwestię dopisków na kartach w wyborach samorządowych w 2014 roku. Ustalono, że zjawisko to dotyczy bardzo niewielkiego odsetka głosów nieważnych. Nie postulowano w związku z tym zmian w zakresie regulacji prawnych tam³⁵.

Regulacja dotycząca finansowania kampanii wyborczych

Ustawa wprowadza również zmiany dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczych. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić uchylenie sankcji za prowadzenie i finansowanie agitacji wyborczej z naruszeniem wyłączności komitetów wyborczych. Wprowadzono jednocześnie inne zmiany dotyczące podmiotów prowadzących kampanię wyborczą – osłabiające ogólną zasadę wyłączności komitetów wyborczych w tym zakresie (szerzej kwestie te przedstawia rozdział II). Jak wskazywano jeszcze w toku prac legislacyjnych, z uwagi na wprowadzenie tych zmian i niejasną regulację pozostałych przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących prowadzenia agitacji wyborczej powstała obawa, że umożliwi się prowadzenie agitacji nie tylko przez komitety wyborcze i wyborców, ale również przez inny podmiot bez względu na posiadane zasoby finansowe, które może on na ten cel przeznaczyć, i bez względu na źródło ich pochodzenia. Taki stan byłby niebezpiecznie sprzeczny z zasadą równości szans, a także jawności finansowania

³⁴ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001) z 22 listopada 2017 roku, s. 5.

³⁵ A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016, s. 99.

polityki, bowiem czyniłby kontrolę finansowania kampanii wyborczej niepełną.

Zmiany w zakresie samorządowego prawa wyborczego

Omawiana ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku wprowadziła istotne zmiany dotyczące wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast³⁶. Ograniczono liczbę kadencji do dwóch, a zasada ta ma odnosić się do tej samej gminy. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy: „Dochodziło [...] do sytuacji, w których jedna osoba mogła zajmować wymienione powyżej stanowisko przez kilkanaście lat. Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szeroko rozumianych powiązań korupcyjogennych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych”. Zmiana ta wzbudziła obawy dotyczące m.in. precyzyjnego wskazania okresu biegu dwóch kadencji, obawiano się bowiem, że w tym przypadku wprowadzane przepisy mogą działać wstecz. Ostatecznie w toku prac parlamentarnych ustalono, że bieg okresu dwóch kadencji, o których mowa w ustawie, rozpocznie się po wyborach samorządowych w 2018 roku (szerzej kwestie te przedstawia rozdział II) .

Dość niespodziewaną zmianą zgłoszoną już w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy w Sejmie RP było przedłużenie kadencji organów samorządowych wybieranych w wyborach powszechnych z wcześniejszych czterech do pięciu lat. Ostatecznie takie rozwiązanie znalazło się w ustawie i ma zastosowanie od kadencji rozpoczynającej się w 2018 roku.

³⁶ Szerzej: B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi w 2018 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58, s. 75–99.

W ustawie z dnia 11 stycznia 2018 roku wprowadzono również istotne ograniczenie, zgodnie z którym kandydat na wójta może kandydować wyłącznie do rady gminy na obszarze, gdzie kandyduje. Jak przedstawiono w uzasadnieniu projektu ustawy: „Argumentem przemawiającym za powyższą zmianą należy uznać chęć działania kandydata na wójta na rzecz lokalnej społeczności – w tym przypadku gminy. W sytuacji braku uzyskania poparcia jako kandydata na wójta będzie miał możliwość pracy jako radny, pod warunkiem uzyskania głosu wyborców”.

W odniesieniu do systemu wyborczego w wyborach samorządowych znaczącą zmianą, jaką wprowadziła ustawa (choć w węższym zakresie, niż początkowo planowano), było ograniczenie stosowania jednomandatowych okręgów wyborczych do gmin poniżej 20 tys. mieszkańców. W pozostałych gminach wybory odbywają się w systemie wyborczym proporcjonalnym. Regulacja w tym zakresie wróciła do stanu sprzed uchwalenia Kodeksu wyborczego w 2011 roku.

Podnieść należy też wprowadzone przez omawianą ustawę ograniczenie liczby kandydatów na listach wyborczych wyborów samorządowych. Komitety mogą zgłaszać (w wyborach proporcjonalnych) liczbę kandydatów odpowiadającą liczbie wybieranych radnych w okręgu wielomandatowym powiększoną o dwóch kandydatów.

Transmisje z lokali wyborczych – wprowadzenie i usunięcie mechanizmu

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku wprowadziła do polskiego prawa wyborczego nowe rozwiązanie przewidujące transmisję z każdego lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznej sieci elektronicznego przekazywania danych (lub gdy nie jest to możliwe, rejestracji przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych w lokalu wyborczym) za pomocą urządzeń utrwalających obraz i dźwięk. W toku prac legislacyjnych kwestia ta wzbudziła szereg wątpliwości. Wskazywano m.in. na zagrożenia dla zasady tajności głosowania, a także podnoszono ryzyko poważnych kolizji planowanych rozwiązań z prawami obywatelskimi, jak prawo do ochrony własnego

wizerunku czy prawo do prywatności. Krytyczne uwagi formułowano również w mediach (wskazywano chociażby na budzącą szczególne obawy, z uwagi na ochronę prawa do prywatności, kwestię transmisji/rejestracji z lokali wyborczych tworzonych w tzw. odrębnych obwodach głosowania, czyli w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych). Niestety powyższe wątpliwości nie zostały uwzględnione i wraz z wejściem w życie ustawy transmisje z lokali wyborczych wprowadzono w styczniu 2018 roku do polskiego prawa wyborczego.

Konieczność pilnego przygotowania infrastruktury dla transmisji stała się jedną z priorytetowych kwestii w kontekście przygotowań do wyborów samorządowych w 2018 roku³⁷. Problematyka ta była poruszana m.in. w debatach na forum zespołów parlamentarnych, w materiałach przygotowywanych przez organizacje społeczne³⁸, a także w licznych publikacjach. Zgłaszano w nich wątpliwości związane z poziomem ochrony prawa do prywatności. Szczególnie poważne zastrzeżenia nowe rozwiązanie budziło w kontekście rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE24 (tzw. RODO), do którego wejścia w życie właśnie się wówczas przygotowywano.

6 marca 2018 roku szef Krajowego Biura Wyborczego skierowała do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zapytanie w sprawie zgodności transmisji z powyższym rozporządzeniem. Państwowa Komisja Wyborcza sformułowała również zastrzeżenia dotyczące braku organizacyjnych możliwości przygotowania

³⁷ A. Godzwon, *Transmisje z lokali wyborczych albo przepraszamy za usterki*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, A. Godzwon, A. Adamiec, *Konsekwencje rewolucji w prawie wyborczym, czyli jak postawić krzyżyk i dlaczego w kratce*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2018, s. 179–192.

³⁸ P. Uziębło, *Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestrowania przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Obserwujemy%20Wybory/14_03_2018%20Opinia%20prof_Uziebly%20nt%20nagrywania%20wyborow.pdf (dostęp: 15 czerwca 2021).

transmisji w tak krótkim czasie (m.in. w odniesieniu do procedur przetargowych). Bez wątplenia poważny zwrot stanowiła opinia przedstawiona przez GIODO, w której wskazano na niezgodność przyjętej regulacji z rozporządzeniem. Wskazano w niej m.in., że transmisja lub rejestracja z lokalu wyborczego w dniu głosowania może prowadzić do ingerencji w prywatność osób oddających głosy, jak i naruszać tę prywatność. Wskazano na zagrożenia dla autonomii informacyjnej. W związku z powyższym pilnie przygotowano projekt zmian w Kodeksie wyborczym i ustawą z 15 czerwca 2018 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw³⁹, usunięto jeszcze przed ich zastosowaniem przepisy przewidujące prowadzenie transmisji z lokali wyborczych.

³⁹ Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 1349.

Wybory samorządowe w 2018 roku

Wybory samorządowe w październiku 2018 roku były pierwszymi wyborami z wielkiego „cyklu wyborczego 2018–2020”, pierwszymi ogólnokrajowymi wyborami od czasu zwycięstwa PiS w 2015 roku (a więc pierwszą wyborczą weryfikacją pozycji władzy i opozycji), były wreszcie pierwszymi wyborami po uchwaleniu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, a więc po wielkiej nowelizacji Kodeksu wyborczego z 11 stycznia 2018 roku. Każdy z tych powodów z osobna wystarczał, by przypisać im szczególne znaczenie, ale także by wzbudzały szczególne emocje.

Wybory z 2018 roku były również pierwszymi po kryzysie związanym z wyborami samorządowymi w 2014 roku. Tamte wydarzenia przyczyniły się do wzrostu nieufności do wyborów w Polsce – zmiany w systemie wyborczym wprowadzone zimą 2018 roku okazały się w dużej mierze „ukłonem” w stronę środowisk, w których ta nieufność była szczególnie eksponowana. Ale zarówno same zmiany, jak i – może jeszcze bardziej – tryb ich wprowadzania wywołały nową falę nieufności, tym razem w środowiskach z drugiego końca politycznego spektrum. Wybory samorządowe w 2018 roku były chyba pierwszymi po 1989 roku, przed którymi tak intensywnie wyrażano obawy o rzetelność ich przeprowadzenia.

Wybory samorządowe są największym wyzwaniem organizacyjnym spośród wszystkich elekcji (kilkaset tysięcy kandydatów, kilkadziesiąt tysięcy komitetów wyborczych, przygotowanie i druk kilkudziesięciu tysięcy wzorów kart wyborczych), i to sprawności organizacyjnej, a nie uczciwości zabrakło w 2014 roku. Po tamtych

wyborach podjęto różne działania – zmiany personalne, organizacyjne, prawne – które miały zapobiec kolejnej wpadce. Jednak późniejsze zmiany prawa wyborczego wprowadzone w 2018 roku na kilka miesięcy przed wyborami zawierały wiele elementów, które zamiast rozwiązać stare problemy, mogły przysporzyć nowych – już chociażby ze względu na brak czasu na spokojne wdrożenie do pracy nowych ludzi, którzy mieli zacząć zajmować się wyborami (w tym „urzędników wyborczych”, komisarzy, kierownictwo Krajowego Biura Wyborczego), oraz na przeciwiczenie nowych rozwiązań organizacyjnych (niezależnie od ich ogólnej krytyki, nie wydawało się dobrym pomysłem, aby wprowadzanie nowych rozwiązań zaczynać od wyborów najtrudniejszych do zrealizowania). Z tego powodu oprócz pytania, czy wybory będą uczciwe, często padało drugie: czy nie skończą się kolejnym blamażem organizacyjnym, jeszcze gorszym niż cztery lata wcześniej.

W niniejszym rozdziale przedstawimy zmiany w prawie wyborczym odnoszące się do wyborów samorządowych, omówimy przebieg wydarzeń okresu wyborczego, finansowanie kampanii wyborczej, którego zasady w 2018 roku znacznie zmieniono (w tej sekcji oprócz przedstawienia analizy wydatków w kampanii samorządowej zostaną omówione szerzej zmiany ogólne dotyczące także innych wyborów). Ponadto przyjrzymy się związanym z wyborami samorządowymi i funkcjonowaniem samorządów specyficznym problemom, które wynikają z wprowadzonych w 2018 roku zmian. Przedłużenie kadencji samorządu do pięciu lat ma, jak się zdaje, bardzo istotne konsekwencje dla funkcjonowania systemu wyborczego (co zupełnie nie zostało wzięte pod uwagę przy uchwalaniu zmian) ze względu na cykliczne, co 20 lat, nakładanie się wyborów samorządowych i parlamentarnych (jeśli nie dojdzie do skrócenia kadencji Sejmu, nastąpi to już w 2023 roku). Istotne konsekwencje polityczne – też dotąd nieuwzględniane w debacie publicznej – może mieć ograniczenie zarówno liczby kadencji wójtów/burmistrzów, jak i „podwójnego kandydowania” w wyborach samorządowych. Poza tym w rozdziale zostaną omówione konsekwencje ograniczenia stosowania w wyborach samorządowych okręgów jednomandatowych i – ogólniej – problemy związane z reprezentacją w samorządach.

Do istotnych źródeł problemów w wyborach samorządowych w 2014 roku należało użycie zbroszurowanej karty do głosowania, czyli „książeczki”. Czysto techniczna, zdawałoby się, kwestia formatu karty do głosowania okazała się rzeczą o zasadniczym znaczeniu. Poświęcamy temu zagadnieniu osobny podrozdział – eksperci Fundacji Batorego włożyli wiele pracy zarówno w badanie „efektu książeczki” oraz jego przyczyn, jak również w promowanie „karty-płachty” jako właściwego rozwiązania – zwłaszcza w wyborach samorządowych.

Ostatni podrozdział będzie poświęcony obywatelskiej akcji obserwacji wyborów w 2018 roku, zaprojektowanej, współorganizowanej i koordynowanej przez Fundację Batorego. Akcja ta była odpowiedzią na formułowane obawy co do uczciwości (ale także jakości organizacji) wyborów. Okazała się wyjątkowa zarówno pod względem skali, jak i rozwiązań metodologicznych – a dzięki temu dostarczyła wyjątkowych danych o przebiegu wyborów. Jej wyniki, z jednej strony, wskazywały, że w skali kraju wybory zostały przeprowadzone rzetelnie, z drugiej zaś – pozwoliły ujawnić szereg problemów, także związanych z nowo wprowadzonymi rozwiązaniami, które wymagają naprawy.

Zmiany w organach wyborczych i administracji wyborczej

Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych weszła w życie 31 stycznia 2018 roku. Pierwsze rozporządzenie o przeprowadzeniu wyborów według określonych w niej reguł wydał premier 13 sierpnia 2018 roku, w międzyczasie zaś realizowano zapowiedziane w ustawie zmiany w organach i administracji wyborczej.

21 lutego 2018 roku Państwowa Komisja Wyborcza powołała na stanowisko szefa Krajowego Biura Wyborczego Magdalenę Pietrzak, wcześniej zastępczynię dyrektora Departamentu Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a jeszcze wcześniej urzędnika samorządowego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 190

Kodeksu wyborczego wyboru dokonano na siedmioletnią kadencję spośród trzech kandydatów przedstawionych przez ministra spraw wewnętrznych (pozostałymi byli zastępca Głównego Inspektora Danych Osobowych Mirosław Sanek oraz wiceszef KPRM Paweł Szrot). 19 lutego – dwa dni przed wyborem nowego Szefa KBW – Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła dwie uchwały zmieniające statut KBW oraz uchwałę zmieniającą regulamin PKW, w których zostało utworzone stanowisko „doradcy Państwowej Komisji Wyborczej”, uprawnionego do udziału w posiedzeniach komisji z głosem doradczym oraz obsadzane przez osobę wskazaną przez PKW (i zwalnianą wyłącznie za zgodą PKW), zaś szefowi Krajowego Biura Wyborczego ograniczono prawo do samodzielnego (bez uzgodnienia z przewodniczącym PKW) obsadzania stanowisk dyrektorów zespołów i delegatur KBW. Uchwały te można interpretować jako swoiste wotum nieufności Państwowej Komisji Wyborczej wobec narzuconych przez ustawodawcę zmian kadrowych w Krajowym Biurze Wyborczym, będącym organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej. Ostatecznie jednak, jak się wydaje, współpraca nowego szefa Krajowego Biura Wyborczego z Państwową Komisją Wyborczą ułożyła się poprawnie.

Również 19 lutego PKW przyjęła uchwałę o trybie powoływania urzędników wyborczych – więcej o zapoczątkowanym w ten sposób procesie tworzenia nowego Korpusu Urzędników Wyborczych piszemy w następnym rozdziale.

Zgodnie z ustawą kadencja komisarzy wyborczych uległa zakończeniu w dniu wejścia ustawy w życie. Nowi komisarze wyborczy – w liczbie 100 i w przeciwieństwie do uprzednich komisarzy niekoniecznie będący sędziami – powoływani byli przez PKW na wniosek ministra spraw wewnętrznych. 5 lutego PKW podjęła uchwałę w sprawie określenia właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy wyborczych oraz ich siedzib, a także trybu pracy komisarzy wyborczych. Do 16 lutego MSWiA prowadziło nabór kandydatów na nowych komisarzy wyborczych (uzyskano 722 zgłoszenia, jednak nie wszystkie spełniały wymogi). W dniach 13 i 15 marca minister spraw wewnętrznych przedstawił 144 kandydatów (a więc w większości przypadków na dane stanowisko komisarza przedstawiono

tylko jednego kandydata), wśród których było zaledwie 15 uprzednich komisarzy. 26 i 27 marca PKW powołała 100 nowych komisarzy wyborczych¹.

Wybory samorządowe – wybrane kwestie organizacyjne i przebieg

Wybory zarządził prezes Rady Ministrów na 21 października 2018 roku (jeśli okazałoby się to konieczne z uwagi na brak rozstrzygnięcia, ponowne głosowanie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast miało odbyć się 4 listopada 2018 roku). Na wstępie tych rozważań trzeba podkreślić, że wśród wyborów powszechnych przeprowadzanych w Polsce to właśnie wybory samorządowe są przedsięwzięciem najbardziej skomplikowanym organizacyjnie, z udziałem wielu tysięcy podmiotów, wymagającym bardzo dużej mobilizacji i zaangażowania całej administracji wyborczej. Łącznie w skali kraju zarejestrowano 9163 komitetów wyborczych (z tego prawie 95% stanowiły komitety wyborcze wyborców powoływane zwykle *ad hoc* w pojedynczych gminach lub na terenie kilku sąsiadujących jednostek samorządowych). O mandaty ubiegało się prawie 185 tys. kandydatów.

Ogromne wyzwanie stanowiło skompletowanie składów obwodowych komisji wyborczych. Wybory w 2018 roku były pierwszym ogólnopolskim sprawdzianem wprowadzonej do polskiego prawa wyborczego kilka miesięcy wcześniej instytucji „zdublowanych” komisji wyborczych, w każdym obwodzie do głosowania przewidziano bowiem komisję ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie i komisję ds. ustalenia wyników głosowania.

Należy przypomnieć, że zgodnie z Kodeksem wyborczym wybory do rad gmin do 20 tys. mieszkańców przeprowadzane są w formule większościowej w jednej turze w jednomandatowych okręgach wyborczych. Wybory do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców,

¹ *Są komisarze. PKW powołała 98 komisarzy wyborczych*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/wybory/sa-komisarze-pkw-powolala-98-komisarzy-wyborczych> (dostęp 7 października 2021) (ostatnich dwóch komisarzy powołano następnego dnia).

do rad powiatów oraz sejmików województw przeprowadzane są w formule proporcjonalnej. Podział mandatów dokonywany jest za pomocą metody d'Hondta osobno w każdym z okręgów wyborczych między listy komitetów wyborczych, które uzyskały w gminie (powiecie, województwie) co najmniej 5% ważnych głosów. W okręgach wyborczych w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców rozdzielanych jest 5–8 mandatów, w wyborach do rad powiatów 3–10 mandatów, zaś w wyborach do sejmików województw 5–15 mandatów. Oddanie głosu w wyborach proporcjonalnych polega na wskazaniu konkretnego kandydata lub kandydatki, co pociąga za sobą oddanie głosu na listę jego lub jej komitetu wyborczego². Mandaty przypadające danej liście uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów.

Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzane są w formule głosowania większościowego z dogrywką – jeśli żaden z kandydatów w pierwszej turze nie uzyska więcej niż 50% ważnych głosów, zarządzane jest głosowanie ponowne (tzw. druga tura), w którym wyborcy rozstrzygają między dwoma kandydatami o największym poparciu.

Wybory samorządowe w 2018 roku technicznie przeprowadzono w obwodach do głosowania utworzonych wyłącznie w kraju (nie przeprowadza się głosowania poza granicami państwa). Utworzono ich łącznie 26 983. Obwody te możemy podzielić na obwody stałe („regularne”), których było 25 417 i obwody odrębne, których utworzono 1566 (w tym: 775 obwodów w zakładach leczniczych, 622 w zakładach opieki społecznej, 51 w aresztach śledczych, 91 w zakładach karnych, 27 w oddziałach zewnętrznych zakładów karnych i aresztów)³.

Państwowa Komisja Wyborcza podała informację o liczbie wyborców ujętych w rejestrach na terenie całego kraju według stanu na 30

² Możliwe są jednak sytuacje, gdy głos zostanie zaliczony jako głos na listę, ale nie na kandydata (gdy wyborca postawi znak „X” przy nazwisku kandydata zmarłego lub wycofanego z wyborów); to samo dotyczy także wyborów do Sejmu i do Parlamentu Europejskiego.

³ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2018 r.*, Warszawa 2019.

września 2018 roku. Wyborców tych było 30 051 401, w tym 1254 obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, dopisywanych do rejestru na własny wniosek.

Wyborcy w wyborach samorządowych (w odróżnieniu od innych elekcji) nie mogli uzyskiwać zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania, które umożliwiałoby głosowanie w dowolnym lokalu wyborczym.

Co istotne, w wyborach samorządowych głosować można, co do zasady, wyłącznie w miejscu stałego zamieszkania (zameldowania). Wyjątek stanowią wyborcy, którzy w dniu głosowania przebywali w tzw. odrębnych obwodach głosowania, czyli w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, domach studenckich, zakładach karnych i aresztach śledczych. Byli oni dopisani do spisu wyborców w tym miejscu na podstawie wykazu wyborców przebywających w danej jednostce. Placówki te muszą jednak znajdować się na terenie tego samego województwa, co gmina/dzielnica, w której wyborca stale zamieszkuje.

W związku ze znaczącym ograniczeniem możliwości dopisania się do spisu wyborców, podstawowym mechanizmem wykorzystywanym przez wyborców, którzy mieli inne miejsce stałego zamieszkania i zameldowania, było dopisanie się do stałego rejestru wyborców. Procedura ta nie ma jednak charakteru środka doraźnego stosowanego przez wyborców przed konkretnymi wyborami (rozpatrzenie wniosku wymaga bowiem czasu). W wyborach samorządowych wystąpiły w związku z tym poważne komplikacje i opóźnienia, szczególnie w przypadku osób, które zgłosiły wniosek o wpisanie do rejestru wyborców przez platformę ePUAP (zgodnie z informacją ministra cyfryzacji wniosek o wpis do rejestru wyborców złożyło tą drogą do 21 października 2018 roku, czyli do dnia wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, łącznie 46 551 osób)⁴.

W wyborach samorządowych w każdej gminie utworzono lokale wyborcze o statusie dostosowanych do potrzeb osób niepełnospraw-

⁴ J. Zbieranek, *Internet w polskich wyborach – jak uniknąć w przyszłości wyborczej ePuap-ki?*, w: M. Bernaczyk (red.), *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2020, s. 207.

nych. W całym kraju powstało 14 286 takich lokali. Kodeks wyborczy przewiduje, że w lokalach wyborczych powinny być dostępne nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a.

Wyborcy z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności są uprawnieni są do głosowania korespondencyjnego. Zamiar takiego głosowania wyborca mógł zgłosić ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej komisarzowi wyborczemu. Do zgłoszenia miał obowiązek dołączyć kopię aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W przypadku potrzeby skorzystania z nakładki sporządzonej w alfabecie Braille'a wyborca mógł odnotować to w zgłoszeniu. Zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zostać zgłoszony przez wyborcę komisarzowi wyborczemu najpóźniej do 8 października 2018 roku.

Zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczyło też drugiej tury w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku przeprowadzania ponownego głosowania wyborca, który nie zgłosił zamiaru głosowania korespondencyjnego przed pierwszą turą wyborów, mógł to zrobić po dniu pierwszego głosowania – najpóźniej do 25 października 2018 roku.

Wszystkie niezbędne do oddania głosu dokumenty (w tym instrukcję głosowania korespondencyjnego) wyborca mógł otrzymać do 14 października 2018 roku. Kopertę zwrotną wraz z kopertą z kartą lub kartami do głosowania oraz oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania wyborca powinien był zakleić i przesłać całość jedynie tradycyjną pocztą na adres właściwej obwodowej komisji wyborczej lub mógł ją też dostarczyć osobiście w godzinach głosowania.

Głosowanie korespondencyjne w praktyce wyborów samorządowych w 2018 roku

Pakiety wyborcze zostały wysłane w przypadku wyborów:

- do sejmików – w sumie do 1292 wyborców; odesłało je 1213 wyborców (w tym: nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 102, oświadczenie nie było podpisane – 14, nie

- było koperty na kartę do głosowania – 11, w pakiecie znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 15, koperty na kartę do głosowania wrzucone do urny – 1094);
- do rady powiatów – w sumie do 628 wyborców; odesłało 585 wyborców (w tym: nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 64, oświadczenie nie było podpisane – 7, nie było koperty na kartę do głosowania – 7, w pakiecie znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 4, koperty na kartę do głosowania wrzucone do urny – 515);
 - do rady gmin – w sumie do 1280 wyborców; odesłało 1202 wyborców (w tym: nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 102, oświadczenie nie było podpisane – 15, nie było koperty na kartę do głosowania – 13, w pakiecie znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 14, koperty na kartę do głosowania wrzucone do urny – 1084);
 - wójtów, burmistrzów, prezydentów miast – do 1291 wyborców; odesłało 1212 wyborców (w tym: nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 100, oświadczenie nie było podpisane – 16, nie było koperty na kartę do głosowania – 11, w pakiecie znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 18, koperty na kartę do głosowania wrzucone do urny – 1096).

Wyborcy, którzy ukończyli 75. rok życia, a także obywatele z niepełnosprawnościami (w stopniu umiarkowanym i znacznym) od 2010 roku są uprawnieni do oddawania głosu przez pełnomocnika. Procedura ta jest dostępna wyłącznie dla osób głosujących w kraju. W 2018 roku skorzystało z niej w przypadku wyborów: do sejmików – 22 614 wyborców; do rady powiatów – 19 813; do rady gmin – 22 018; wójtów, burmistrzów, prezydentów miast – 23 598 osób.

Państwowa Komisja Wyborcza w swoim sprawozdaniu z wyborów samorządowych⁵ oceniła, że zarówno rejestracja list oraz kandydatów, jak i sam proces głosowania przebiegły spokojnie, jedynie

⁵ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 4 listopada 2018 r.*

z niewielkimi zakłóceniami. Intensywność lokalnych sporów bywała jednak bardzo wysoka (agresywna kampania, zrywanie plakatów wyborczych, rękoczyn).

Zbiorcze wyniki wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ogłoszono 24 października 2018 roku, a wyniki wyborów do rad dzień później – 25 października 2018 roku.

Wybory samorządowe 2018 – wyniki

Ze względu na różnorodność układów koalicyjnych i sztyldów, pod którymi startowali kandydaci w wyborach na niższych szczeblach samorządów, wyniki wyborów podajemy niżej wyłącznie w odniesieniu do sejmików województw.

W wyborach do sejmików województw komitety wyborcze wystawiające kandydatów w całym kraju, które zdobyły choć jeden mandat, uzyskały następujące wyniki:

- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość otrzymał 5 267 667 głosów (34,1%) i zdobył 254 mandaty (najwięcej, 25 mandatów, w województwie podkarpackim),
- Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska otrzymał 4 162 720 głosów (27,0%) i zdobył 194 mandaty (najwięcej, po 18 mandatów, w województwach mazowieckim i pomorskim),
- Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymał 1 863 225 głosów (12,1%) i zdobył 70 mandatów (najwięcej, 9 mandatów, w województwie świętokrzyskim),
- Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymał 1 021 016 głosów (6,6%) i zdobył 11 mandatów (najwięcej, 3 mandaty, w województwie wielkopolskim),
- Komitet Wyborczy Bezpartyjni Samorządowcy otrzymał 814 651 głosów (5,3%) i zdobył 15 mandatów (najwięcej, 6 mandatów, w województwie dolnośląskim).
- Mandaty w sejmikach województw uzyskały także trzy komitety regionalne:
- Komitet Wyborczy Mniejszość Niemiecka w województwie opolskim otrzymał 52 431 głosów (14,64% w województwie, 0,3% w skali kraju) i zdobył 5 mandatów,

- Komitet Wyborczy Wyborców z Dutkiewiczem dla Dolnego Śląska w województwie dolnośląskim otrzymał 93 260 głosów (8,3% w województwie, 0,6% w skali kraju) i zdobył 2 mandaty,
- Komitet Wyborczy Projekt Świętokrzyskie w województwie świętokrzyskim otrzymał 28 314 głosów (5,3% w województwie, 0,2% w skali kraju) i zdobył 1 mandat.

Żadnego mandatu w sejmiku województwa nie zdobył Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 mimo uzyskania w skali kraju 868 332 głosów (5,6%); z pozostałych komitetów wyborczych żaden nie otrzymał więcej niż 1,6% głosów.

Frekwencja wyniosła w pierwszej turze na poziomie całego kraju 54,90%, a w drugiej turze wyborów wójtów gmin, burmistrzów i prezydentów miast (tam, gdzie ją przeprowadzono) – 48,83%.

Głosowanie ponowne

4 listopada 2018 roku odbyła się druga tura wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dotyczyła gmin, w których żaden z kandydatów podczas pierwszej tury wyborów nie uzyskał więcej niż połowy ważnie oddanych głosów. W praktyce ponowne głosowanie odbyło się w 649 gminach w całej Polsce (mniej więcej w co czwartej gminie). Wybierano spośród 1296 kandydatów. Uprawnionych do głosowania było 9 523 401 osób, w tym 598 obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Karty do głosowania wydano 4 651 687 wyborcom, w tym 396 obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi. W wyborach wzięło udział (oddało ważne karty do głosowania) 4 650 111 wyborców, tj. 48,83% uprawnionych do głosowania. Głosów ważnych było 4 616 405, czyli 99,28% ogólnej liczby głosów oddanych.

Protesty wyborcze

W wyborach samorządowych sądy okręgowe rozpatrują złożone przez obywateli protesty wyborcze, a sądy apelacyjne zajmują się zażaleniami od decyzji wydanych przez sądy okręgowe. Prawo do wniesienia protestu wyborczego przysługuje każdemu obywatelowi ujętemu w spisie wyborców, a także przewodniczącemu komisji wyborczej i reprezentującemu komitet pełnomocnikowi wyborczemu. Protest może dotyczyć wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, wyboru radnego, jak również wyników elekcji w okręgu wyborczym lub w skali całej wybieranej jednostki (rady gminy, powiatu, sejmiku województwa). Podstawami do wniesienia protestu są: dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom mającego wpływ na przebieg i ustalenie wyników głosowania bądź wyborów, a także naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania jego wyników czy rezultatów wyborów, które mogło mieć wpływ na ten wynik. Protest musi zawierać zarzuty i wskazywać dowody, na jakich zostały one oparte. Konieczne jest sporządzenie go na piśmie i wniesienie do właściwego miejscowo sądu okręgowego w terminie 14 dni od dnia wyborów. Zgłoszone protesty są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności wyborów do danej jednostki w całości lub nieważności wyboru konkretnego radnego czy radnych w danym okręgu wyborczym⁶.

Łączna liczba protestów wyborczych, jaka wpłynęła do sądów okręgowych po wyborach samorządowych z 21 października i 4 listopada 2018 roku, wyniosła około 740⁷. Sądy okręgowe uwzględniły 98 protestów wyborczych, co stanowi niewiele ponad 13% wszystkich protestów. Najwięcej protestów wyborczych uwzględnił Sąd

⁶ Szerzej: A. Frydrych, *Ważność wyborów samorządowych – oczekiwania, regulacje, postulaty*, w: J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 59–65.

⁷ Dane z 44 sądów okręgowych, brak danych z Sądu Okręgowego w Nowym Sączu. Szerzej: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Protesty wyborcze po wyborach samorządowych w 2018 roku i po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku*, Warszawa 2020, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/01/Protesty-wyborcze.pdf> (dostęp: 30 sierpnia 2021), s. 16.

Okręgowy w Białymstoku (16), Sąd Okręgowy w Katowicach (9), Sąd Okręgowy w Poznaniu (7) i Sąd Okręgowy w Łodzi (5)⁸.

Najczęściej formułowane zarzuty przedstawiane w protestach wyborczych dotyczyły między innymi nieuwzględnienia w spisie wyborców, naruszenia przepisów głosowania, przygotowania dokumentów do głosowania (brak stempli komisji wyborczych), liczenia głosów czy naruszenia ciszy wyborczej, które miałyby wpływ na wyniki wyborów⁹.

Finansowanie samorządowej kampanii wyborczej

Jak już wskazano w rozdziale I, poważne zmiany dotyczące prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych weszły w życie na mocy nowelizacji Kodeksu wyborczego z 11 stycznia 2018 roku. Gdy omawiamy je w kontekście wyborów samorządowych, musimy zwrócić uwagę na zmienione art. 106 i 136.

Art. 106 Kodeksu wyborczego reguluje podstawowe zasady prowadzenia agitacji wyborczej. Zmiana dokonana mocą wspomnianej nowelizacji była istotna i polegała na ustaleniu, że agitację wyborczą na rzecz kandydatów mogą prowadzić zainteresowane komitety wyborcze, jak również każdy wyborca, a na takie działania wyborców z zasady nie jest potrzebna zgoda pełnomocnika wyborczego. Jedynie na zbieranie przez wyborcę podpisów popierających zgłoszenie kandydatów musi on uzyskać pisemną zgodę pełnomocnika wyborczego.

Do 2018 roku wszystkie formy agitacji wyborczej podejmowanej przez wyborców wymagały zgody pełnomocnika wyborczego, a złamanie tego nakazu było wykroczeniem. Słusznie pisał Kazimierz Wojciech Czaplicki, że „odejście od powyższej zasady należy ocenić zdecydowanie negatywnie, może bowiem prowadzić m.in. do znaczącego ograniczenia jawności finansowania kampanii wyborczych (obowiązujące limity wydatków stają się w części iluzoryczne,

⁸ *Ibidem*, s. 19.

⁹ Szerzej: *ibidem*.

a pełna kontrola finansowania kampanii wyborczej – problematyczna)”¹⁰. Z kolei Tomasz Gąsior uznał za racjonalne „założenie, że umożliwienie prowadzenia agitacji wyborczej wyborcom bez zgody pełnomocnika wyborczego komitetu traktować należy jako zaakceptowanie podejmowania przez nich pewnych «spontanicznych» działań związanych z agitacją wyborczą, z zachęceniem do głosowania na określony komitet czy kandydatów. Z pewnością nie mogą to być natomiast zorganizowane działania podejmowane w imieniu, czy niejako w zastępstwie, za cichym przyzwoleniem komitetu wyborczego w celu obejścia limitów”¹¹.

Z kolei zmiana art. 132 Kodeksu wyborczego, wprowadzona mocą tej samej nowelizacji, sprowadzała się do rozszerzenia zawartego w § 5 tego artykułu katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, które mogą być przyjmowane przez komitety wyborcze. Do katalogu tego, dotychczas obejmującego jedynie nieodpłatne rozpowszechnianie plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne oraz pomoc w pracach biurowych udzielaną przez osoby fizyczne, ustawodawca dodał wykorzystywanie przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne oraz korzystanie z nieodpłatnie udostępnianych miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy.

W myśl nowelizacji ustawodawca dopuścił więc nieodpłatne korzystanie przez komitety wyborcze z wszelkich „przedmiotów i urządzeń”, czyli *de facto* z każdej rzeczy, w tym z nieruchomości, pojazdów, w szczególności samochodów, urządzeń nagłaśniających, maszyn i urządzeń drukarskich, wyświetlaczy LED, ekranów, stojaków na plakaty, a także wszelkich innych, które mogłyby być wykorzystane w trakcie kampanii wyborczej. Udostępnić komitetowi wyborczemu taki przedmiot lub urządzenie może każda osoba fizyczna, czyli także prowadząca działalność gospodarczą,

¹⁰ K.W. Czaplicki, *Komentarz do art. 106, w: Kodeks wyborczy. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2018, uwaga nr 1.

¹¹ T. Gąsior, G. Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, C.H.Beck, Warszawa 2018, s. 66.

np. w zakresie transportu czy organizacji imprez masowych. Jedyny wymóg nałożony przez ustawodawcę sprowadza się bowiem do wyłączenia osób prowadzących działalność „w zakresie reklamy” (Seksja M, Dział 73 – grupa 73.1 PKD).

Unormowanie takie pozostaje w sprzeczności z ideą „uszczelniania” finansowania polityki i regulacją w zakresie limitów przysporzeń przez osoby fizyczne na rzecz komitetów wyborczych oraz limitów wydatków komitetów na agitację wyborczą. Może też budzić wątpliwości co do równości wyborców: wyborca, który jako osoba fizyczna lub wspólnik spółki cywilnej prowadzi np. przedsiębiorstwo transportowe czy drukarnię, może dokonywać przysporzeń bez ograniczeń (przez bezpłatne udostępnianie pojazdów, innych przedmiotów i różnych urządzeń do wykorzystania w trakcie kampanii), a wyborca nieposiadający takich przedmiotów – nie. Należy ponadto zwrócić uwagę, że istnieje konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2), którą wprowadzenie tych nowych rozwiązań może osłabiać.

Gospodarka finansowa komitetów wyborczych

Pozyskiwanie środków finansowych

Komitet wyborczy może podejmować czynności prawne, w tym związane z pozyskiwaniem środków finansowych na kampanię wyborczą i ich wydatkowaniem, po wydaniu przez PKW albo komisarza wyborczego postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o jego utworzeniu. *De facto* jednak, aby prowadzenie gospodarki finansowej było możliwe, konieczne jest jeszcze dokonanie innych formalności, w tym przede wszystkim ustanowienie pełnomocnika finansowego i otwarcie rachunku bankowego komitetu.

Gospodarkę finansową komitetu prowadzi i ponosi za nią pełną odpowiedzialność pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego (art. 127 § 1 Kodeksu wyborczego). Zgodnie z art. 130 § 2 Kodeksu wyborczego bez pisemnej zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu ani

na rzecz komitetu wyborczego. Zgodnie z art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi jego pełnomocnik finansowy.

W odniesieniu do możliwości uzyskiwania środków finansowych należy podkreślić ważne różnice w odniesieniu do rodzaju komitetu wyborczego. Środki finansowe przekazywane komitetowi wyborczemu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii. Konieczne i jedynie dopuszczalne jest więc dokonywanie przelewów z rachunku bankowego funduszu wyborczego na rachunek komitetu wyborczego. Środki finansowe przekazywane koalicyjnemu komitetowi wyborczemu mogą pochodzić wyłącznie z funduszy wyborczych partii politycznych wchodzących w skład koalicji wyborczej (art. 132 § 2 Kodeksu wyborczego). Środki finansowe na rachunek komitetu wyborczego mogą więc być przelewane z rachunków bankowych funduszy wyborczych tych partii na rachunek komitetu koalicyjnego. Środki finansowe komitetu wyborczego organizacji oraz komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić wyłącznie z wpłat osób fizycznych oraz z kredytów bankowych zaciągniętych przez komitet wyborczy.

Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego komitetu wyborczego wyborców nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów (art. 134 § 2 Kodeksu wyborczego), tj. w wyborach samorządowych w 2018 roku kwoty 31 500,00 zł.

Wpłat na rachunek bankowy komitetu wyborczego organizacji lub wyborców można dokonywać jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą (art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego). Na cele związane z wyborami komitet wyborczy organizacji i komitet wyborczy wyborców może też zaciągać kredyty bankowe (art. 132 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego). Poręczycielami takiego kredytu mogą być wyłącznie obywatele polscy mający miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a zobowiązanie poręczyciela nie może być wyższe od kwoty stanowiącej maksymalną wysokość wpłat na rzecz komitetu dokonanych przez jedną osobę fizyczną, tj. w 2018 roku do kwoty 31 500,00 zł.

W przypadku stwierdzenia wpływu na rachunek komitetu wpłaty pochodzącej z nieuprawnionego źródła lub dokonanej z naruszeniem przepisów ustawy komitet wyborczy powinien odmówić jej przyjęcia. Odmową przyjęcia jest niezwłoczne zwrócenie darczyńcy tych środków i niewliczanie ich do przychodów komitetu. Zgodnie z art. 149 § 3 Kodeksu wyborczego termin zwrotu środków nie powinien przekraczać 30 dni od daty wpływu tych środków na rachunek komitetu.

Zakazy i ograniczenia pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze

Zgodnie z postanowieniami Kodeksu wyborczego:

1. komitety wyborcze mogą pozyskiwać środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami (art. 129 § 1);
2. pozyskiwanie środków finansowych jest dozwolone dopiero od dnia wydania przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 129 § 2 pkt 1) – a w praktyce od uruchomienia rachunku bankowego;
3. zabronione jest pozyskiwanie środków po dniu wyborów (art. 129 § 2 pkt 2).

Po dniu wyborów dopuszczalne jest tylko przekazywanie przez osoby albo partie polityczne, które utworzyły komitet wyborczy, środków na uiszczenie opłat bankowych za prowadzenie i likwidację rachunku.

Co do omówionej (i skrytykowanej) wcześniej regulacji zezwalającej na przyjmowanie nieodpłatnych usług, to komitet wyborczy powinien zawrzeć umowę użyczenia z osobą udostępniającą przedmioty lub urządzenia.

Zabronione jest udzielanie korzyści majątkowych przez jeden komitet wyborczy innemu komitetowi wyborczemu (art. 131 § 1 Kodeksu wyborczego). Komitet wyborczy nie może też przeprowadzać zbiorów publicznych (art. 131 § 2 Kodeksu wyborczego), podobny zakaz dotyczy partii politycznych (art. 24 ust. 6 Ustawy o partiach politycznych).

Wydatkowanie środków przez komitet wyborczy

Komitet wyborczy może wydatkować środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami (art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego).

Komitety wyborcze mogą wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitem wydatków (art. 135 § 1 Kodeksu wyborczego). Limit wydatków w wyborach samorządowych ustala się oddzielnie dla każdego komitetu wyborczego według zasad określonych w art. 378 i art. 476 Kodeksu wyborczego. W wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw limit wydatków oblicza się w ten sposób, że mnoży się kwotę przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów (bez względu na liczbę zgłoszonych kandydatów).

Kwota przypadająca na jeden mandat radnego w wyborach samorządowych w 2018 roku wynosiła:

- w wyborach do rady gminy w gminach do 40 tys. mieszkańców – 1064,00 zł,
- w wyborach do rady gminy w gminach powyżej 40 tys. mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 1276,80 zł,
- w wyborach do rady powiatu – 2553,60 zł,
- w wyborach do rady miasta w miastach na prawach powiatu – 3830,40 zł,
- w wyborach do sejmiku województwa – 6384,00 zł.

Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach do 500 tys. mieszkańców ustala się tak, że mnoży się liczbę mieszkańców danej gminy przez kwotę 60 groszy, a w gminach powyżej 500 tys. mieszkańców mnoży się pierwsze 500 tys. przez kwotę 60 groszy, a nadwyżkę ponad 500 tys. przez kwotę 30 groszy.

Wydatki komitetu wyborczego na agitację wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, m.in. w prasie w rozumieniu przepisów prawa prasowego, nie mogą przekroczyć 80% limitu dla danego komitetu wyborczego ustalonego zgodnie

z przepisami Kodeksu wyborczego (art. 136). Wydatkowanie środków jest dozwolone od tego samego momentu co ich pozyskiwanie, tj. od dnia wydania przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 129 § 3 pkt 1 kodeksu wyborczego). Zabronione jest wydatkowanie środków przez komitet wyborczy po dniu złożenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu (art. 129 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z komunikatem Państwowej Komisji Wyborczej z 21 lutego 2019 roku w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, które przeprowadzono 21 października i 4 listopada 2018 roku¹², pełnomocnicy finansowi czterech komitetów wyborczych zawiadomili PKW, że ich komitety wyborcze nie miały przychodów, nie poniosły wydatków ani nie mają zobowiązań finansowych. Były to: Komitet Wyborczy Oburzeni (rozwiązany przed dniem wyborów), Komitet Wyborczy Solidarna Polska, Komitet Wyborczy Unii Europejskich Demokratów oraz Komitet Wyborczy Wyborców Bezpartyjni Samorządowcy (rozwiązany przed dniem wyborów). Pełnomocnicy finansowi pozostałych 26 komitetów wyborczych byli zobowiązani dołączyć do sprawozdań finansowych sprawozdania zawierające opinię biegłego rewidenta wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą. Obowiązek ten wypełniło 25 pełnomocników finansowych komitetów wyborczych, nie wywiązał się z niego pełnomocnik finansowy Komitetu Wyborczego Wolni i Solidarni. W ustawowym terminie sprawozdania finansowe złożyli pełnomocnicy finansowi 26 komitetów wyborczych. Pełnomocnicy finansowi trzech komitetów wyborczych złożyli sprawozdania finansowe po upływie terminu ustawowego (Komitet Wyborczy Solidarna Polska, Komitet Wyborczy Śląskiej Partii Regionalnej, Komitet Wyborczy Wolni i Solidarni). Pełnomocnik finansowy Komitetu

¹² <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-samorzadowe/wybory-samorzadowe-2018/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-21-lutego-2019-r-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-komitetow-wyborczych-uczestniczacych-w-wyborach-organow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-p> (dostęp: 22 czerwca 2021).

Wyborczego Wyborców Bezpartyjni Samorządowcy (rozwiązanego przed dniem wyborów) nie złożył sprawozdania finansowego.

Przychody i wydatki komitetów w świetle sprawozdań komitetów wyborczych

Przychody i wydatki komitetów wyborczych pozostawały na różnym poziomie. Niektóre z komitetów rywalizujących w wyborach samorządowych dysponowały niewielkimi kwotami, np. Komitet Wyborczy Kongres Nowej Prawicy miał 17 000 zł przychodów i 16 683 zł wydatków. Były to wydatki na usługi obce, w tym 11 380 zł – na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów, a 6268 zł na ogłoszenia, spoty, audycje telewizyjne.

Komitet Wyborczy Partii Razem osiągnął przychody na poziomie 550 200 zł, a jego wydatki wynosiły 488 002 zł, z czego prawie 341 000 zł wydano na usługi obce, w tym wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło 232 500 zł, koszty podróży i noclegów stanowiły 56 000 zł, zaś prawie 143 000 to „pozostałe wydatki”.

Komitet Wyborczy Partia Zieloni miał 96 567 zł przychodów i 101 855 zł wydatków, w tym na wykonanie materiałów wyborczych przeznaczono 54 820 zł, zaś korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów pochłonęło 34 566 zł.

Kolejny spośród komitetów wyborczych, którego gospodarka finansowa została przeanalizowana, KW PSL, osiągnął 11 730 464 zł przychodów, a wydał 11 678 758 zł, w tym wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło prawie 6 150 000 zł (niemal 2 700 000 zł przeznaczono na wykonanie plakatów wyborczych, a ponad 1 600 000 zł na produkcję ulotek). Korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów kosztowało ten komitet blisko 3 650 000 zł. Na ogłoszenia i artykuły sponsorowane w czasopiśmie wydano ponad 1 800 000 zł, na nośniki plakatów (koszty ekspozycji) 720 000 zł, a filmy reklamowe i spoty komitetu kosztowały 620 000 zł. Z kolei 1 000 000 zł przeznaczono na „inne materiały wyborcze”. Koszty spotkań wyborczych oraz wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne wyniosły po około 500 000 zł.

Komitet wyborczy z największym budżetem to KW PiS, którego przychody wyniosły aż 36 800 480 zł, a wydatki 34 893 000 zł, w tym: wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło prawie 15 702 700 zł (z tego ponad 7 200 000 zł – wyprodukowanie plakatów wyborczych, a 5 250 000 zł – ulotek), zaś korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów kosztowało ponad 12 500 000 zł. Ogłoszenia i artykuły sponsorowane w czasopismach stanowiły dla komitetu koszt prawie 2 300 000 zł. M.in. filmy reklamowe i spoty kosztowały prawie 1 600 000 zł. Na inne materiały wyborcze KW PiS wydał tylko 711 000 zł. Koszty spotkań wyborczych wyniosły 4 370 000 zł. Warto zaznaczyć, że komitet zanotował prawie 2 000 000 zł nadwyżki przychodów nad wydatkami.

Kolejny z analizowanych komitetów, KKW Platforma .Nowoczesna Koalicja Obywatelska, osiągnął 25 320 212 zł przychodów, a jego wydatki wyniosły 25 110 862 zł. Wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło 7 305 604 zł (ponad 3 170 500 zł – wykonanie plakatów wyborczych, prawie 1 900 000 zł – wykonanie ulotek), zaś korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów to koszt ponad 10 182 000 zł. Na ogłoszenia i artykuły sponsorowane w czasopismach komitet wydał prawie 1 375 500 zł. Niespełna 5 882 000 zł pochłonęły nośniki plakatów (koszty ekspozycji). Filmy reklamowe i spoty kosztowały około 615 000 zł. Tylko 668 000 zł wydano na inne materiały wyborcze. Koszty spotkań wyborczych wyniosły 1 313 000 zł, zaś ponad 4 500 000 zł przeznaczono na usługi obce.

Ostatni z komitetów, którego sprawozdanie finansowe przeanalizowano na potrzeby niniejszego opracowania, to KW SLD Lewica Razem, którego przychody wyniosły 5 653 570 zł, a wydatki 6 638 936 zł, w tym wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło prawie 3 300 000 zł (z tego ulotek – 1 200 000), zaś korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów – ponad 2 700 000 zł. Ogłoszenia i artykuły sponsorowane w czasopismach kosztowały prawie 650 000 zł. Niespełna 1 600 000 komitet wydał na nośniki plakatów (koszty ekspozycji), a na filmy reklamowe i spoty – około 170 000 zł. Prawie 380 000 zł kosztowały inne materiały wyborcze. Koszty spotkań wyborczych dla komitetu to niespełna 250 000 zł.

Niestety analiza sprawozdań finansowych komitetów nie daje odpowiedzi na pytanie, czy zmiany wprowadzone do Kodeksu wyborczego w 2018 roku wpłynęły na politykę finansową i sposób prowadzenia kampanii przez komitety wyborcze; ani ewentualna agitacja prowadzona przez wyborców bez konieczności uzyskania zgody pełnomocnika wyborczego, ani nieodpłatne korzystanie przez komitety wyborcze z „przedmiotów i urządzeń” nie są nigdzie raportowane, nie sposób więc ocenić, w jakim stopniu komitety z tych możliwości korzystają. Zjawisko to nie jest korzystne, bo osłabia kontrolę organów administracji wyborczej nad prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej.

Wybory samorządowe: zmiany w prawie i ich konsekwencje¹³

Przed wyborami samorządowymi w 2018 roku wprowadzone zostały rozległe zmiany w szeroko rozumianym systemie wyborczym. Tempo procedowania tych zmian, niejednokrotnie też nagiwanie procedur legislacyjnych, nie sprzyjało merytorycznej dyskusji nad zasadnością poszczególnych rozwiązań, ale i tak ostateczna wersja zmian uchwalonych przez Sejm w styczniu 2018 roku w wielu punktach odbiegała od pierwotnego projektu. Tym ważniejsze jest zatem, by z perspektywy czasu merytorycznie, bez emocji ocenić efekty wprowadzonych i rozważanych zmian.

Kadencja samorządu

Tryb pracy nad zmianami prawa wyborczego sprawił, że najważniejsza, fundamentalna zmiana przeszła niemal niezauważona i nie poświęcono jej żadnej refleksji. Tą zmianą było wydłużenie

¹³ Wyniki przedstawione w tym podrozdziale uzyskano podczas badań w ramach grantu NCN „Ścieżki sukcesu, drogi odwrotu – wzorce kariery wyborczej i cyrkulacji elit w polskim wielopoziomowym systemie rywalizacji wyborczej” (2016/21/B/HS5/00437).

kadencji władz samorządowych do pięciu lat. Sama w sobie zmiana ta nie wydaje się szczególną zmianą jakościową, ale to tylko pozór. Kluczową kwestią jest, że wybory samorządowe stanowią istotny element życia politycznego kraju, wiążący się z innymi wyborami. Ich znaczenie ściśle wynika z momentu ich przeprowadzania w relacji z pozostałymi wyborami¹⁴. Dzieje się tak nie tylko w Polsce, jest to zjawisko znane także w innych krajach europejskich. Nie ma tu jednego standardu – są kraje, które organizują wszystkie wybory równocześnie, są takie, gdzie odbywają się one w różnych cyklach. Nie oznacza to jednak, że samo zjawisko nie wymaga uważnej analizy.

Kluczowym elementem do tej pory było w Polsce to, że istniały dwa cykle wyborcze. Wybory europejskie (do PE) i prezydenckie odbywały się w cyklach pięcioletnich. Wybory, w których bierze udział większa liczba kandydatów i w których jest więcej mandatów do obsadzenia, a które przede wszystkim decydują o sprawowaniu bieżącej władzy wykonawczej, czyli wybory samorządowe i parlamentarne, odbywały się w czteroletnim cyklu. Co prawda przyspieszone wybory w 2007 roku zaburzyły cykl parlamentarny, ale od tego czasu cykle układały się w podobny wzór. Doprowadziło to do ukształtowania się pewnej politycznej obyczajowości i wzorów zachowań. To, że wybory samorządowe są pod wyraźnym wpływem polityki krajowej, widać było już w wyborach 2018 roku. Nastąpiła tu istotna zmiana wzorów zachowań wyborczych, szczególnie uczestnictwa, w porównaniu do trzech wcześniejszych cykli wyborczych.

Zmiana długości kadencji wyborów samorządowych prowadzi do tego, że samorządowy cykl wyborczy tworzy z wyborami parlamentarnymi zmieniający się kalejdoskop. W odróżnieniu od wcześniejszej niestabilności wynikającej z możliwości skrócenia kadencji Sejmu, ten rodzaj rotacji został teraz wpisany w sam system. Nie jest to rozwiązanie jednoznaczne, lecz decyzja o takiej wadze powinna być poddana choćby elementarnej refleksji. Rodzi bowiem bardzo wymierne problemy. Już najbliższy cykl wyborczy dostarcza bardzo dobrej ilustracji problemu nakładania się kadencji parlamentu

¹⁴ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 83–88.

i organów samorządowych. Zgodnie z art. 194 Kodeksu wyborczego wybory do Sejmu i Senatu zarządzane są przez prezydenta RP nie później niż na 90 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu, mają przypadać w dniu wolnym od pracy, w ciągu 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu. Wybory samorządowe zarządza premier na podstawie art. 371 Kodeksu wyborczego. Ma tu jednak mniejsze pole manewru: wybory zarządza się nie wcześniej niż na cztery miesiące i nie później niż na trzy miesiące przed upływem kadencji rad. Głosowanie musi przypaść w dzień wolny od pracy nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na siedem dni przed upływem kadencji rad. A zatem możliwe terminy regularnych wyborów parlamentarnych to: 05.11.2023, 29.10.2023, 22.10.2023 oraz 15.10.2023, a wyborów samorządowych: 24.09.2023, 01.10.2023 oraz 08.10.2023. O ile więc nie ma możliwości, by wybory do Sejmu i Senatu oraz wybory do rad i pierwsza tura wyborów władarzy konkurowały o ten sam termin (wybory samorządowe muszą odbyć się od tygodnia do sześciu tygodni wcześniej niż wybory parlamentarne), o tyle nie jest to już oczywiste w przypadku powtórnego głosowania, tzw. drugiej tury wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wokół wyznaczenia terminów głosowania może więc się toczyć dodatkowa gra, od której prawdopodobnie będzie zależeć to, jak mocno wyniki wcześniejszych wyborów wpłyną na mobilizację w tych kolejnych.

Najtrudniejszym do rozwiązania problemem jest całkowite nieprzystosowanie do takiej sytuacji Kodeksu wyborczego. Prawo nie przewiduje obecnie w żaden sposób faktu, że wybory te mogą się odbywać w bezpośrednim sąsiedztwie czasowym czy zgoła jednego dnia. Takie przypadki wprawdzie zdarzają się podczas wyborów uzupełniających, ale mają marginalny charakter. Generują przy tym problemy organizacyjne, jak oddzielne listy wyborców i osobne komisje wyborcze, co wydaje się wyraźną słabością – brak tu uzasadnienia merytorycznego. Trudno za takie uznać sam fakt, że prawo nie przewiduje możliwości, by głosować w jednym lokalu w różnych wyborach. Wszak w ramach wyborów samorządowych jednocześnie odbywają się równolegle cztery głosowania, a w wyborach parlamentarnych dwa i nie ma żadnego powodu, dla którego nie mogłoby być

ich więcej. Tak dzieje się w wielu krajach demokratycznych, m.in. w Stanach Zjednoczonych¹⁵.

Problemem, który niewątpliwie wymaga uregulowania, są reguły prowadzenia kampanii wyborczej, w tym np. kwestie dostępu do mediów czy ciszy wyborczej. Można się spodziewać, że gdyby doszło do takiej koincydencji wyborów, zrodzi to liczne spory prawne i oskarżenia o naruszanie standardów demokratycznych.

Poważnym problemem, choć teoretycznie łatwym do zignorowania, jest też sprawa kosztów. Można domniemywać, że mogłyby one zostać istotnie zmniejszone, gdyby wybory odbywały się tego samego dnia, w sposób świadomy i wcześniej zaplanowany. Gdy będzie to jednak czysta koincydencja (jak choćby lokalne referendum w sprawie olimpiady w Krakowie i wybory do PE w 2014 roku), to znaczące przecież koszty będą ponoszone tylko dlatego, że kodeks nie przewidział wcześniej takiej możliwości.

Kwestię tę dodatkowo komplikuje fakt, że wybory parlamentarne i wybory samorządowe są zarządzane przez różne organy, w innym trybie i według odmiennych warunków. Choć można sobie wyobrazić uzgadnianie terminów w racjonalny sposób przez prezydenta i premiera, to nie uda się tu wykluczyć różnych interesów politycznych, które mogą prowadzić do napięć, oskarżeń i podchodów, co będzie podważać legitymizację wyborów. W szczególności należy zwrócić uwagę, że wybory samorządowe odbywają się w dwóch turach, a ich układ względem wyborów parlamentarnych, nawet jeśli przypadają one w tym samym miesiącu, może wyglądać bardzo różnie.

Przy okazji takiej zmiany nie odwołano się do żadnych studiów ani porównań międzynarodowych. Nie poddano refleksji, jaki może mieć to wpływ na zachowania wyborcze ani jakie dodatkowe, niepotrzebne napięcia zrodzi. Można się za to spodziewać, że – podobnie jak w przypadku wielu wprowadzanych w Polsce zmian – ostateczna decyzja o szczegółowym harmonogramie wyborów będzie oparta na wiedzy potocznej, ogólnych wyobrażeniach, zupełnie

¹⁵ Więcej w: A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

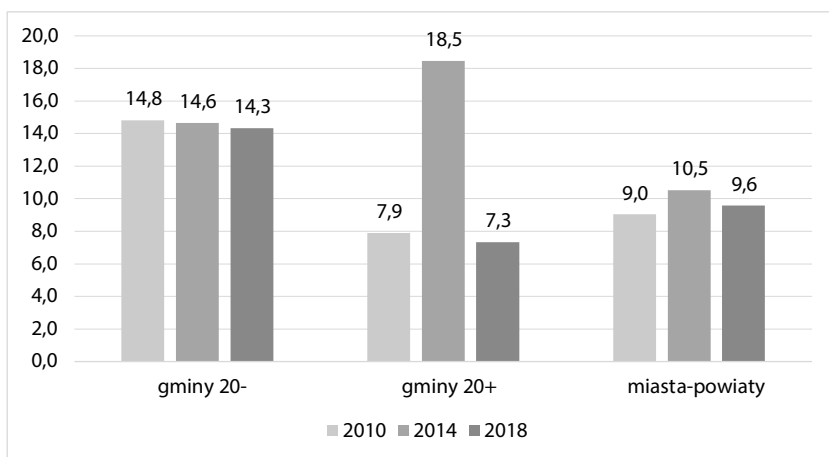
nieuzasadnionych uogólnieniach czy pojedynczych przypadkach o charakterze anegdot. Trudno uznać to za przejaw racjonalnej organizacji państwa.

Kluczowym dla życia politycznego elementem sytuacji jest podwójne kandydowanie. Warunkuje ono możliwość prowadzenia kampanii wyborczej – pojawia się np. sprawa wielkości lokalnych wydatków, które można ponosić na kampanie odbywające się w tym samym czasie. Kandydowanie „na zakładkę”, związane ze sprawowaniem urzędu w jednej instytucji podczas kandydowania w wyborach do innej, jest w Polsce zjawiskiem powszechnym, choć jego skala nie została dotąd poddana zbyt intensywnemu rozpoznaniu. Elementy już rozpoznane każą podchodzić do zagadnienia z dużą powagą. W wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów w 2014 i 2018 roku ponad 10% oddanych głosów padło na kandydatów, którzy byli posłami.

Pojawia się pytanie: jeśli wybory będą odbywały się tego samego dnia lub w odstępie dwóch tygodni, to jak będzie wyglądała sprawa takiego kandydowania – jak duże zamieszanie wywoła to po stronie wyborców. Wprowadzone od 2018 roku zmiany ograniczyły możliwość jednoczesnego kandydowania do różnych instytucji, lecz nie dotyczy to np. kandydowania w tym samym czasie na stanowisko prezydenta miasta i posła. Obecnie nie ma tu żadnych ograniczeń. Pytania, czy ograniczenie powinno się pojawić w przypadku jednoczesnych wyborów, nie poddano do tej pory pod dyskusję. Jest faktem powszechnie znanym, że istotną grupę kandydatów o minimalnych szansach w wyborach sejmowych (tzw. naganiaczy) stanowią osoby pełniące funkcję radnych. Motywacja takich kandydatów i konsekwencje ich startu dla systemu w znacznym stopniu zależą od terminarza wyborów – od rozstrzygnięcia, które z nich odbędą się wcześniej, oraz od tego, jaki dzieli je odstęp w czasie. Uporządkowanie tego problemu wymaga wielomiesięcznej refleksji i rozwiązania całego szeregu dylematów. W atmosferze konfliktu politycznego i braku zaufania na tym polu nie można się spodziewać, by kwestie te zostały uregulowane w sposób powszechnie zaakceptowany.

Wybory rad gmin: zmiana ordynacji wyborczej

Kolejna istotna zmiana w wyborach samorządowych w 2018 roku to powrót do ordynacji proporcjonalnej w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, niebędących miastami na prawach powiatu, przy jednoczesnym pozostawieniu okręgów jednomandatowych w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców, bez cofania się do wcześniejszego systemu blokowego (wyborów większościowych w wielomandatowych okręgach wyborczych). To częściowe cofnięcie zmian wprowadzanych przez Kodeks wyborczy, które to reguły zostały zastosowane tylko jeden raz, w 2014 roku. Jest faktem, że wybory w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców prowadzone w systemie ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych prowadziły do szeregu skrzywień. Średnie odchylenia od proporcjonalności w trzech kategoriach gmin w wyborach 2010–2014 pokazuje wykres 1.



Wykres 1. Średnie indeksy proporcjonalności Gallaghery dla gmin w wyborach 2010–2018

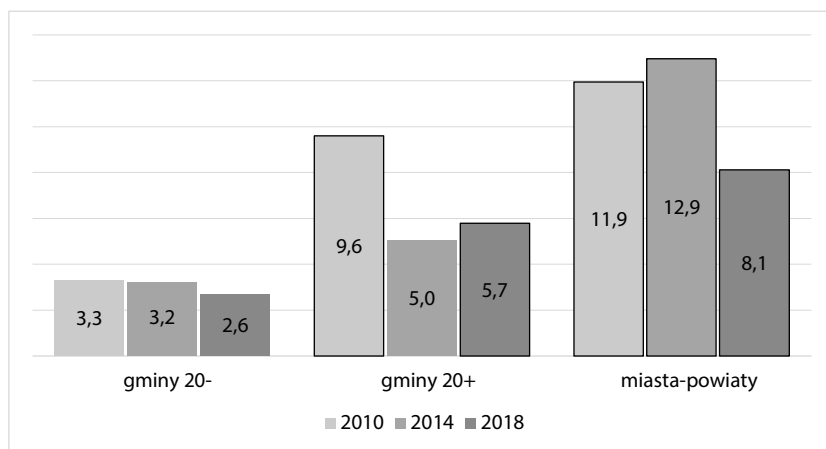
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Gminy powyżej 20 tys. mieszkańców rzeczywiście doświadczyły wyjątkowej dysproporcjonalności w wyborach 2014 roku¹⁶. Wprowadzona zmiana nie tylko zniwelowała to zjawisko, lecz także

¹⁶ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce...*, op. cit., s. 144–150.

doprowadziła do niewielkiego obniżenia indeksów proporcjonalności w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców.

Bez wątpienia lokalne środowiska polityczne w takich gminach nie były przygotowane na zmianę systemu, a swoje strategie opierały na mitach. Doprowadziło to do tego, że średnia liczba kandydatów przypadających w takich gminach na jeden mandat była bardzo wysoka w porównaniu z racjonalnymi strategiami wynikającymi z logiki takiego systemu. Liczba ta okazała się znacząco wyższa niż w gminach, gdzie już wcześniej stosowano ordynację większościową, nawet jeśli w innym wariantcie, bliższym systemowi proporcjonalnemu¹⁷. Skutkiem były skrzywienia, często o zupełnie przypadkowym charakterze, podważające wiarę w sprawiedliwość demokracji, gdy ugrupowania o 20-procentowym poparciu uzyskiwały samodzielnią większość w radzie.



Wykres 2. Średnie liczby kandydatów na mandat w wyborach rad gmin w latach 2010–2018 (czarną obwódką wyróżniono wybory proporcjonalne)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Widać było, że w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców, gdzie system zastosowano w 2018 roku po raz drugi, następowała stopniowa racjonalizacja – zmniejszenie liczby kandydatów biorących udział

¹⁷ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 166.

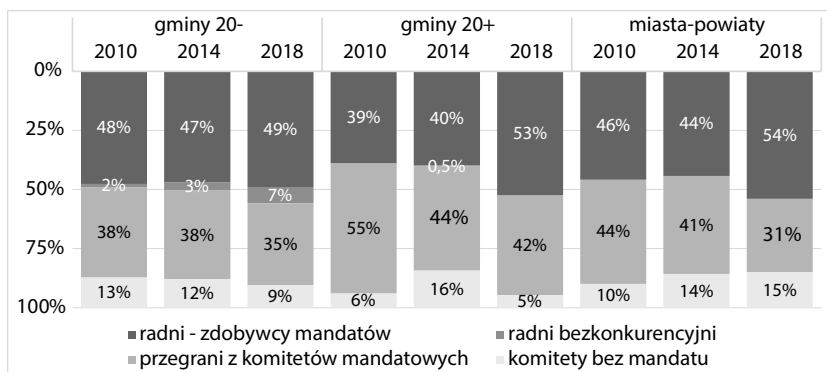
w wyborach w porównaniu z 2014 rokiem, uporządkowanie scen politycznych. Pojawiły się za to zjawiska, które miały wcześniej zdecydowanie mniejszą skalę, a które znane są w krajach stosujących taki system. Zwiększyła się liczba okręgów, gdzie zgłoszono tylko jednego kandydata, czyli takich, w których wybory w zasadzie się nie odbyły. Jednak i tam w rozmowach z bezpośrednimi uczestnikami lokalnego życia politycznego można było usłyszeć mieszane oceny. Pojawił się np. problem podziałów terytorialnych generowanych przez taki system. Podział: rządzący–opozycja w wielu gminach nakłada się na podział terytorialny (między miejscowościami lub sołectwami), co tworzy dodatkowe napięcia. Zarazem dały się słyszeć pozytywne głosy zwracające uwagę, że taki system może zapewnić w gminach reprezentację terytorialną tym ich częściom, które wcześniej były wykluczone i zdominowane przez inne części jednostki. W niewielkim stopniu jednak poddano to ocenie co do rzeczywistych efektów.

Mimo że zmianę głośno oprotestowali zwolennicy jednomandatuowych okręgów wyborczych, nietrudno dostrzec, że przemawiają za nią racjonalne argumenty. Tyle tylko, że nie włożono wystarczającego wysiłku, aby w sposób systemowy przebadac i pokazać uzasadnienia tej zmiany.

W warunkach stabilizacji oba systemy stosowane w polskich gminach do wyboru rad mają istotne ograniczenia. Pokazuje je wykres, na którym zestawiono losy głosów oddanych w wyborach rad w rozbiu na cztery kategorie. Najbardziej „optymistyczną” są głosy oddane na kandydatów, którzy zostali radnymi. Po przeciwnej stronie znajdują się głosy oddane na komitety, które nie zdobyły w danej gminie żadnego mandatu. Drugą kategorią głosów przegranych są te, które padły na przegranych kandydatów z komitetów, z których ktoś inny otrzymał mandat. Zestawienie uzupełniono oszacowaniem liczby wyborców, którzy głosowali w tych okręgach, gdzie kandydat do rady nie miał konkurenta. Oszacowanie to powstało na podstawie frekwencji i wyników wyborów burmistrzów.

Takie ujęcie problemu zaciera wyraźne różnice między oboma systemami. W wyborach proporcjonalnych jednoznaczna, bezwzględna rywalizacja między kandydatami różnych komitetów zastępuje znacznie mniej czytelna, a bardziej przewrotna rywalizacja w łonie

komitetu. Efekt jest jednak podobny – kandydaci, którzy zostali radnymi, zawdzięczają to bezpośrednio około połowie wyborców.



Wykres 3. Losy głosów w wyborach rad gmin w latach 2010–2018 z perspektywy startujących kandydatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Na wykresach 2 i 3 widać też efekt skrócenia list wyborczych w wyborach proporcjonalnych. Rezygnacja z podwójnej długości na rzecz długości odpowiadającej liczbie mandatów plus dwa jest rozwiązaniem jednoznacznie pozytywnym. Nie leczy wprawdzie tych dolegliwości ordynacji proporcjonalnej z głosem preferencyjnym, które już niejednokrotnie opisywano¹⁸, jednak nieco łagodzi ich skutki. Wynikający z tego rozwiązania spadek efektywnej liczby kandydatów na jeden mandat w wyborach powiatowych i sejmikowych był nieznaczny – z 3,4 na 2,7. Liczba ta nadal wskazuje, że wybory są bardzo konkurencyjne, i to na poziomie niezbyt racjonalnym, czego efekty mogą prowadzić do społecznej frustracji. Szczególnie widać to po liczbie głosów oddanych w wyborach sejmikowych i powiatowych na tych kandydatów, którzy zostali radnymi. Nawet jeśli liczba ta nieznacznie się zwiększyła na skutek zmiany, to nadal nie przekracza 50%. Oznacza to, że większość wyborców korzystających z głosu preferencyjnego w wyborach powiatowych i sejmikowych ciągle jest w sytuacji osobistej porażki, tzn. kandydaci, na których zagłosowali,

¹⁸ A. Gendźwiłł, J. Flis, D. Stoliczka, *Zwycięskie preferencje: skuteczność głosów preferencyjnych w systemie proporcjonalnym z listami otwartymi*, „Decyzje” 2018, nr 29.

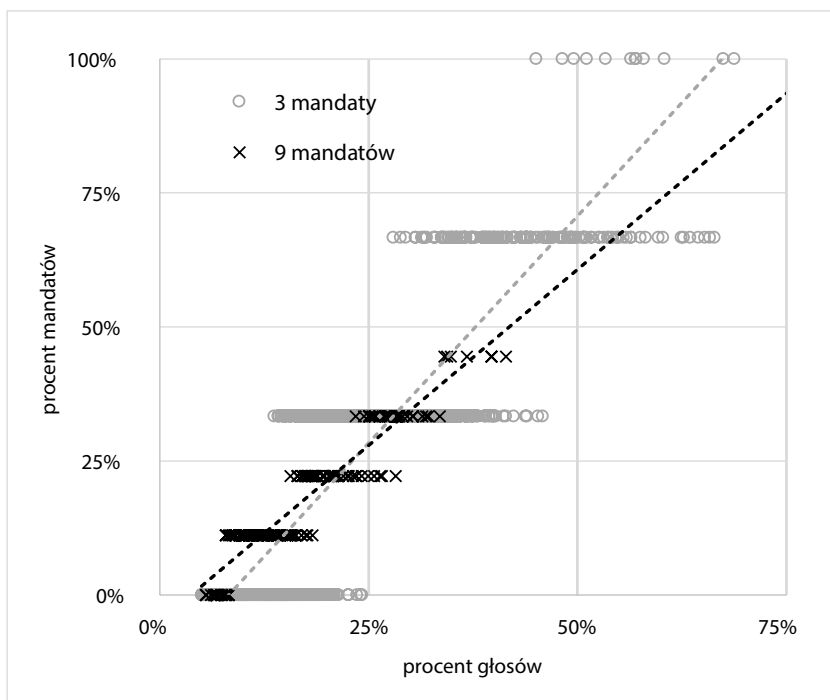
nie zdobyli mandatu. Taka zmiana miała dodatkowo ten pozytywny efekt, że pozwoliła na uniknięcie „książeczki” do głosowania, a co za tym idzie – kryzysu na skalę sytuacji z 2014 roku.

Wielkość okręgów

Warto odnotować też występującą w pierwotnym projekcie propozycję zmniejszenia wielkości okręgów w wyborach do sejmików województw. Ostatecznie zmiana ta nie została uchwalona, co nie zmienia faktu, że stanowiła jeden z głównych elementów podważających wiarygodność całego przedsięwzięcia. Była ona bowiem jednoznacznie odbierana jako próba wykorzystania własnej przewagi integracji politycznej. Nawet jeśli stał za tym taki zamiar, to sama próba wcale nie musiała skończyć się sukcesem. Wielkość okręgów ma istotny wpływ na integrację polityczną¹⁹. Można było się więc spodziewać, że wprowadzenie takiej zmiany będzie oznaczało zwiększenie integracji także po stronie opozycji – co ostatecznie nie dałoby wcale przewagi rządzącym. Prawdopodobnie przesądziło to o ostatecznym wycofaniu propozycji z projektu. Warto pamiętać, że poza samym impulsem integracyjnym, w czym w zasadzie nie byłoby nic złego, zmniejszenie wielkości okręgów prowadzi do zaburzenia proporcjonalności wyborów – jak pokazują analizy wyników wyborów w powiatach, gdzie stosuje się okręgi trójmandatowe, ich proporcjonalność jest bardzo umowna. Pokazuje to wykres 4.

Rozrzut wyników jest w okręgu trójmandatowym bardzo duży i łatwo tu o sztuczności. W skrajnym przypadku ugrupowanie, na które oddało głos niemal 25% wyborców w okręgu, nie otrzymało żadnego mandatu, co w przypadku silnej integracji jest jak najbardziej możliwe. Integrację taką zaś wyraźnie widać – w okręgach trójmandatowych znacznie częstsze są przypadki list zdobywających ponad połowę głosów, których to przypadków nie ma w okręgach, gdzie rozdziela się dziewięć mandatów. Zmniejszenie liczby startujących

¹⁹ D. Boratyn, J. Flis, W. Słomczyński, D. Stolicki, *A Formal Model of the Relationship between the Number of Parties and the District Magnitude*, <https://arxiv.org/abs/1909.12036>, 2019.



Wykres 4. Procent zdobytych mandatów w zależności od procentu głosów w wyborach powiatowych w 2014 roku w zależności od wielkości okręgu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

partii może zaś całkowicie zniwelować ewentualne korzyści większych partii wynikające ze zmniejszenia okręgów²⁰.

Pozostaje faktem, że lokalne sceny polityczne są wyraźnie skrzywione na korzyść ugrupowań tworzonych przez urzędujących włodarzy²¹. To, że ogólnokrajowe partie polityczne okazują się zbyt słabe, by organizować rywalizację na poziomie mniejszych i średnich gmin, sprawia, że ugrupowania rządzące mają przeciwko sobie tylko rozproszoną opozycję, czym zyskują dodatkową przewagę. System FPTP jeszcze bardziej zwiększał tę przewagę, ale nawet w systemie

²⁰ J. Flis, W. Słomczyński, D. Stolicki, *Kociółek i chochelka. Formuła szacowania rozkładu mandatów metodą Jeffersona-D'Hondta*, „Decyzje” 2019, nr 32.

²¹ J. Flis, D. Stolicki, *JOW-y w gminach: lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, t. 79, nr 3, s. 253–266.

proporcjonalnym, przy stosunkowo niewielkich okręgach, jest ona znaczna. Jednak ewentualne powiększenie okręgów nie byłoby tu najpewniej żadną receptą – zmniejszyłoby i tak już zbyt mały nacisk na integrację sił opozycyjnych względem lokalnych ugrupowań rządzących.

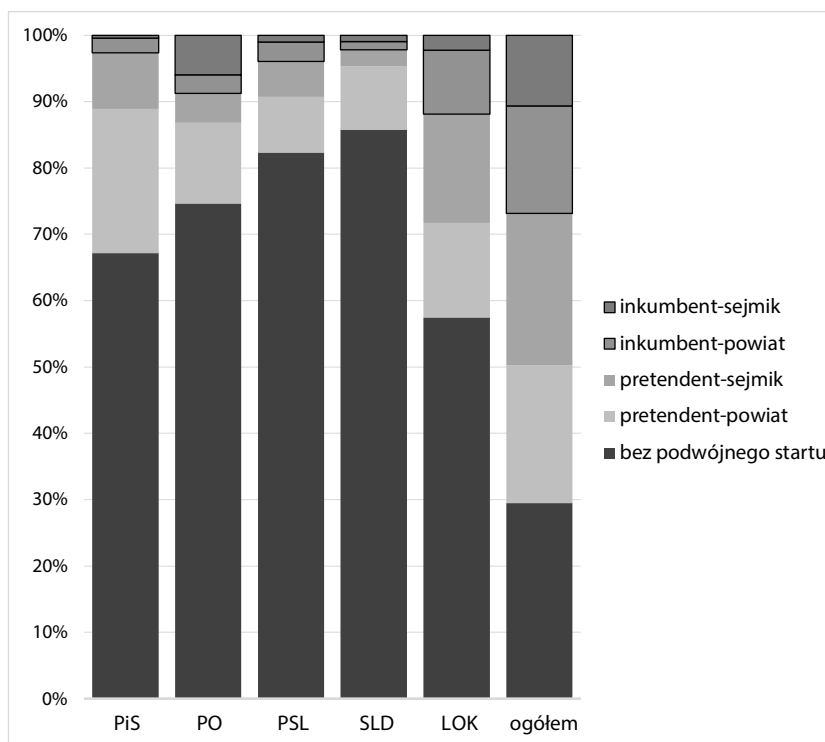
Podwójne kandydowanie

Jednym z elementów, który przyniósł niezamierzone skutki, była sprawa zakazu podwójnego kandydowania. Ponownie nie wykonano tu pracy polegającej na sprawdzeniu, jaka jest rzeczywista skala i natura tego zjawiska. W anegdotyczno-publicystycznym oglądzie rzucają się w oczy przypadki wójtów czy burmistrzów, którzy „ciągną listę”, czyli startują jednocześnie do rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego, czym przyciągają dodatkowe głosy. Jednak w bliższym oglądzie, co pokazuje wykres 5, w przypadku większości partii przynajmniej takie samo znaczenie (a zazwyczaj większe) mają sytuacje, w których podwójne kandydowanie jest udziałem pretendentów, a nie inkumbentów w wyborach burmistrzów.

Z czterech partii sejmowych, podejmujących szeroką aktywność w wyborach samorządowych, to inicjator zmian – PiS – w największym stopniu korzystał z podwójnego kandydowania. W 30% gmin (z uwzględnieniem liczby mieszkańców) inkumbent wystartował w wyborach ponadgminnych. W 43% było to udziałem pretendenta.

Częstym przypadkiem jest sytuacja, w której wyzwanie w charakterze pretendenta rzuca urzędującemu burmistrzowi radny sejmikowy czy powiatowy. Choć gmina stanowi jednostkę o mniejszej skali, to osobista władza burmistrza jest bez porównania większa niż radnego w powiecie czy nawet sejmiku.

Podwójny start w przypadku inkumbenta może być wątpliwym moralnie ubezpieczeniem – gdyby urzędującemu włodarzowi „powięła się noga” i straciłby swoje stanowisko, to wciąż miałby szansę na miejsce w radzie, by nie wypaść całkowicie z politycznego obiegu. Jednak takie ubezpieczenie jest znacznie rzadszą historią niż sytuacja, w której startujący w wyborach włodarza radny powiatowy zachowuje



Wykres 5. Podwójne starty w wyborach samorządowych w 2014 roku – udział poszczególnych przypadków w ogóle gmin (z uwzględnieniem liczby wyborców)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

prawo startu do rady powiatu albo do sejmiku. Szanse zwycięstwa pretendenta są zdecydowanie mniejsze niż inkumbenta, dlatego przekonanie radnego powiatowego, by wystartował w wyborach na burmistrza, a jednocześnie w ramach ubezpieczenia kandydował wyłącznie do rady gminy, oznacza, że najbardziej prawdopodobnym wynikiem będzie obniżenie skali jego działania. Zamiast np. być radnym powiatowym rządzącego ugrupowania i kandydatem na starostę, wicestarostę czy szefa komisji, zostanie tylko radnym opozycji w gminie.

Przy takiej kalkulacji trudno się dziwić, że ubyło radnych powiatowych, którzy wystartowali w wyborach władarzy i tym samym stanowili konkurencję dla lokalnych obozów władzy. To zapewne jedna

z przyczyn, dla których poziom reelekcji włodarzy w wyborach w 2018 roku osiągnął maksimum i był wyraźnie wyższy niż w trzech poprzednich cyklach wyborczych. Wcześniejsze analizy pokazywały bowiem, że jest to istotna grupa kandydatów, którzy skutecznie rzucają wyzwanie burmistrzom zabiegającym o reelekcję²².

Dwukadencyjność

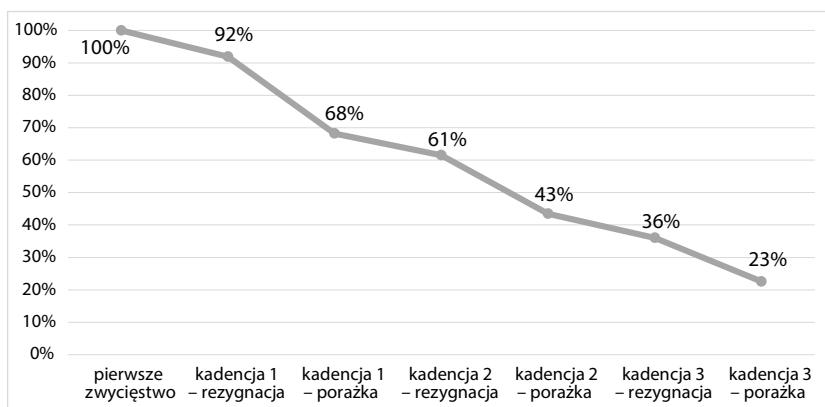
Fakt, że ponad 2/3 zabiegających o reelekcję włodarzy utrzymało swoje stanowisko, mógłby służyć za argument potwierdzający sens innej zmiany Kodeksu wyborczego – ograniczenia liczby kadencji na takim stanowisku.

Pojawia się anegdotyczne wrażenie przytłaczającej przewagi, chociaż sytuacja, w której prawie co trzeci włodarz traci stanowisko w wyniku wyborów, wydaje się zupełnie modelowym przypadkiem konkurencyjnej demokracji. Podkreśla on, z jednej strony, trafność wyboru, zaś z drugiej, pokazuje, że fakt jednorazowego sukcesu nie zapewnia zwycięstwa w kolejnej kadencji – można władzę stracić, jeśli rozminie się z oczekiwaniami wyborców czy ulegnie jej demoralizującej presji.

Wydaje się, że wprowadzony przy tej okazji zakaz podwójnego kandydowania jest nieprzemyślany i rodzi demoralizujący spłot motywacji²³. Tutaj również zabrakło diagnozy co do skali i przyczyn zjawiska. W szczególności zaś zabrakło sprawdzenia, jakiej części włodarzy rzeczywiście dotyczy ten problem. Prosty wskaźnik reelekcji może być mylący, gdyż przemożny wpływ na jego wartość mają kandydaci zabiegający o reelekcję pierwszy raz. Sens dwukadencyjności wymaga sprawdzenia, jaki procent wójtów, burmistrzów i prezydentów wybierany jest po dwóch kadencjach po raz trzeci. Pokazuje to wykres 6.

²² J. Flis, A. Gendźwiłł, D. Stolicki, *Rywale włodarzy. Doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów*, „e-Politikon” 2018, nr 26.

²³ J. Flis, *Reelekcje włodarzy gmin. Wątpliwości i propozycje*, w: M. Drzonek, K. Oświęcimski, A. Wołek (red.), *Polityka lokalnie. Kampania i wybory samorządowe 2014*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2016, s. 37–56.



Wykres 6. Losy zwyciężczych wójtów w kolejnych kadencjach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Na „wykruszanie się” tych, którzy objęli urząd po pierwszym zwycięstwie, składają się rezygnacje i porażki. Jeśli uwzględnić jedne i drugie, okaże się, że – sądząc z doświadczeń dotychczasowych cykli wyborczych – mniej niż połowa zwyciężczych burmistrzów dotrwa do momentu, gdy obejmie ich nowa regulacja. Tylko jeden na czterech zakończy sukcesem kolejną kadencję. Jeśli pozostałe 3/4 udało się wcześniej zniechęcić lub negatywnie zweryfikować, to nie bardzo widać potrzebę, by ograniczać obywatelom prawo wybrania raz jeszcze tego, który się sprawdził w tak ostrej selekcji.

Inną rzeczą są wątpliwości co do trwałości tego sztucznego ograniczania. Będzie ono działało z dużym opóźnieniem – wedle obowiązującego prawa dopiero w wyborach w 2028 roku. Zgodnie z aktualnym kalendarzem rok przed nimi odbędą się wybory parlamentarne. Świadomi zbliżającego się końca swoich dziesięcioletnich rządów wójtowie mogą wystartować wtedy w wyborach sejmowych. Prawdopodobnie posłowie w kadencji 2023–2027 będą świadomi tego, jak dużym zagrożeniem będą dla nich potencjalni konkurenci z dziewięcioletnim dorobkiem sprawowania władzy lokalnej. Nawet gdyby tylko 20% wójtów zdecydowało się na start w wyborach parlamentarnych, to będą oni stanowili potężną konkurencję dla urzędujących posłów. Można się spodziewać, że w kadencji 2023–2027 będzie narastać presja ze strony posłów z tylnych rządów, aby

anulować te regulacje i pozwolić na start po raz trzeci tym burmistrzom, którzy mają na to ochotę.

Wybory samorządowe: problemy nierozwiązane

Podjęta w istotnej skali zmiana systemu wyborczego w wyborach samorządowych tylko częściowo nakłada się na listę problemów diagnozowanych od dłuższego czasu jako efekt analiz prowadzonych nad realnym życiem politycznym na szczeblu lokalnym przez zajmujące się tym stale ośrodki eksperckie – Fundację im. Stefana Batorego czy Małopolską Szkołę Administracji Publicznej UEK.

Pozycja burmistrzów

Jeśli chodzi o kwestię, która wzbudza największe emocje, czyli sprawę wyborczych przewag włodarzy-inkumbentów, to zjawisko to jest problemem równie istotnym co złożonym. Faktycznie lokalne sceny polityczne są wyraźnie skrzywione na korzyść ugrupowań tworzonych przez urzędujących włodarzy²⁴. Pogłębione analizy pokazują, że sukcesy i porażki w lokalnej polityce są uwarunkowane zjawiskami szerszymi niż osobiste cechy lokalnego lidera²⁵. To, że ogólnokrajowe partie polityczne są zbyt słabe, by organizować rywa-

²⁴ Więcej w: S. Bartnicki, *Czynniki reelekcji inkumbentów na stanowiskach gminnej egzekutywy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w 2014 roku*, „Acta Politica Polonica” 2018, nr 43, s. 61–74; M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Rządzący i opozycja. Partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych 2014*, Wydawnictwo Attyka, Kraków 2016; A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *How single-member districts are reinforcing local independents and strengthening mayors: On the electoral reform in Polish local government*, „Local Government Studies” 2017, t. 43, nr 1, s. 110–131; A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Why do non-partisans challenge parties in local politics? The (extreme) case of Poland*, „Europe-Asia Studies” 2014, t. 66, nr 7, s. 1122–1145; M. Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Dante, Kraków 2013.

²⁵ Szerzej: I. Sadowski, *Spółeczna konstrukcja demokracji lokalnej: rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.

lizację na poziomie mniejszych i średnich gmin, sprawia, że ugrupowania rządzące mają przeciwko sobie tylko rozproszoną opozycję, dzięki czemu zyskują dodatkową przewagę²⁶. System FPTP jeszcze bardziej ją zwiększał, ale nawet w systemie proporcjonalnym jest ona znaczna, zwłaszcza gdy następuje integracja obozu władzy. Pojawia się pytanie, czy są możliwe inne niż mechaniczne ograniczenie kadencji sposoby na zrównoważenie tej przewagi.

Takie postulaty były już zgłaszane we wcześniejszych opracowaniach²⁷. Jednym z istotnych elementów jest wzmocnienie roli opozycji, szczególnie w radzie w ramach ustroju samorządowego. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem mogłoby być powołanie gminnego oponenta – lidera lokalnej opozycji. Miałby on dostęp do takich zasobów jak przewodniczący rady gminy (który czasem pełni taką funkcję w niektórych układach politycznych, ale w wielu sytuacjach jego rola jest bardzo niedookreślona), dzięki czemu mógłby konsolidować siły opozycyjne względem urzędującego wóldarza i patrzeć władzy na ręce jako sygnalista problemów mogący pozyskiwać informacje z urzędu. Pierwszą możliwością, która mogłaby wprowadzić elementy równoważące przewagi, byłaby zmiana samego statusu wóldarza kandydujących ponownie w wyborach. Wóldarz mógłby zostać uznany za kandydata startującego na innych zasadach niż pretendenci i podlegającego w związku z tym innym ograniczeniom. Przykładowo w przypadku startu urzędującego wóldarza pierwsza tura miałaby postać referendum nad jego odwołaniem, wzorowanym na nowozelandzkim referendum w sprawie zmiany systemu wyborczego.

Liczebność sejmików

Kolejny problem, który ujawnił się po wyborach 2018 roku, choć był już widoczny wcześniej, to sprawa liczebności sejmików. Liczebność sejmików wydaje się niewielka, jeśli porównać ją z parlamentem – liczba wszystkich radnych sejmików jest mniejsza niż

²⁶ J. Flis, D. Stolicki, *JOW-y w gminach...*, *op. cit.*

²⁷ J. Flis, *Reelekcje wóldarzy gmin...*, *op. cit.*

parlamentaryzistów na szczeblu centralnym, co samo w sobie jest dyskusyjne – oznacza bowiem, że w największych województwach norma reprezentacji przypadająca na mandat radnego sejmiku jest większa od przypadającej na mandat poselski. Mała liczebność sejmików oznacza też, że równowaga sił w sejmikach z reguły opiera się na niedużej większości. Sprawia to, że szczególnie przed pierwszym wyborem marszałka następuje bardzo silna presja związana z rozłamami, przejściami między obozami i konfliktami zarówno w ramach poszczególnych sił, jak i między blokami. Przypadek województwa śląskiego po wyborach w 2018 roku był tu najbardziej spektakularny, ale podobne problemy wystąpiły w wielu polskich województwach²⁸. Potęguje to jeszcze fakt, że część sejmików ma parzystą liczbę radnych, co grozi patem. Już raz, w 2007 roku, doprowadziło to do konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów. Wydaje się, że nieznaczne zwiększenie liczby radnych i wprowadzenie zasady, że używa się innego wzoru ustalenia ich liczby (zawsze dającego w wyniku liczbę nieparzystą), byłoby korzystną zmianą.

Liczebność sejmików ma też istotne znaczenie z punktu widzenia reprezentacji terytorialnej. Problem ten wskazywały wcześniejsze opracowania²⁹. Na tym polu nie nastąpiły żadne zmiany, mimo że już wcześniej zgłaszano postulaty starające się pogodzić reprezentację terytorialną z oczekiwaną w takich wyborach proporcjonalnością³⁰. Postulat utrzymania proporcjonalności w ordynacji na poziomie sejmików, podobnie jak w powiatach, wydaje się łączyć wszystkie siły polityczne. To jednak nie stoi w sprzeczności z zupełnie innym rozwiązaniem kwestii reprezentacji terytorialnej.

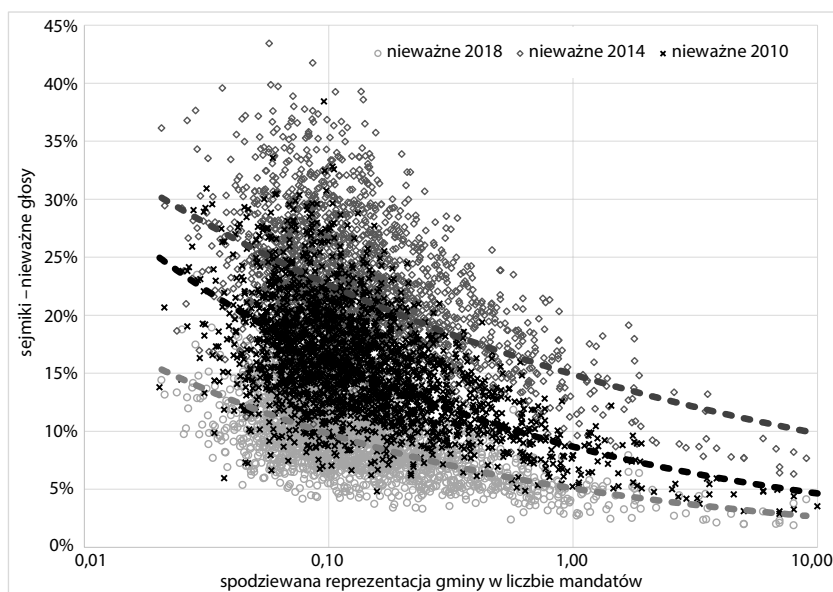
Problem liczebności sejmików i napięć związanych z reprezentacją terytorialną w obecnym systemie widać na przykładzie sprawy,

²⁸ J. Flis, *Platforma Obywatelska w samorządzie wojewódzkim*, w: M. Migalski (red.), *Platforma Obywatelska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 147–179.

²⁹ J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele i rywale. Samorządowe reguły wyboru*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017; J. Flis, *Reprezentacja powiatów w sejmikach na przykładzie Małopolski*, „Acta Politica Polonica” 2015, nr 33, s. 32–57.

³⁰ J. Flis, *Zmiana samorządowego prawa wyborczego. Spersonalizowana ordynacja proporcjonalna*, w: P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo*, Wydawnictwo UEK, Kraków 2015.

która podczas wyborów w 2014 roku wywołała kryzys polityczny³¹, zaś przy okazji wyborów w 2018 roku była często przywoływana – chodzi tu o kwestię głosów nieważnych. Wykres 7 pokazuje, jak zmieniała się liczba głosów nieważnych w poszczególnych gminach w Polsce w wyborach sejmikowych w latach 2010, 2014 i 2018. Na osi x, jako zmienna wyjaśniająca, pojawił się inny niż zwykle czynnik. Zazwyczaj elementem służącym wyjaśnieniu jest wielkość miejscowości, która ma wpływ na mobilizację samorządową. Różnice we frekwencji odpowiadają odmiennemu zainteresowaniu kluczowych grup wyborców danymi typami wyborów³². Sama wielkość miejscowości nie wyjaśnia jednak całości problemu głosów nieważnych. W rzeczywistości parametrem, który jest modyfikacją i uzupełnieniem wielkości miejscowości, okazuje się spodziewana reprezentacja w liczbie radnych.



Wykres 7. Udział głosów nieważnych w wyborach sejmikowych jako funkcja spodziewanej reprezentacji gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

³¹ A. Gendźwiłł et al., *Nieważne głosy, ważny problem...*, op. cit., s. 169.

³² A. Gendźwiłł, *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 1 (224), s. 81–102.

Zróznicowana wielkość województw i różne normy przedstawicielstwa wynikające z algorytmu, który określa liczbę mandatów w województwach, sprawiają, że gminy tej samej wielkości mogą zależnie od rozmiaru województwa liczyć na inny udział we władzy, rozumiany jako spodziewana liczba radnych wybranych z danej gminy. Okazuje się, że czynnik ten ma moc wyjaśniania głosów nieważnych zbliżoną do samej wielkości gminy. To sygnał, który pokazuje, że cały system marginalizuje wyborców z mniejszych miejscowości poprzez złożony mechanizm układania list wyborczych, a następnie rywalizacji w ramach każdej z list i wynikającego z tego ostatecznego podziału mandatów wśród zwycięzców.

Jednocześnie warto odnotować fakt, że po kryzysie z 2014 roku liczba głosów nieważnych gwałtownie zmalała – poniżej poziomu z 2010 roku. Okazuje się, że jedną ze składowych było widoczne w badaniach przekonanie, iż wybory do sejmiku mają mniejszą wagę³³. Paradoksalnie sam ogólnopolski kryzys unaoczniał wielu wyborcom, że wybory te mają znaczenie – co przełożyło się w kolejnych wyborach na mniejszą liczbę głosów nieważnych, zwłaszcza polegających na wrzuceniu do urny pustej karty.

Skoro jednak nadal utrzymuje się ten sam wzór co wcześniej i liczba głosów nieważnych ciągle w istotnym stopniu zależy od spodziewanej reprezentacji, to wynika stąd, że nie zmienia się czynnik zasadniczy – sam system wyborczy wypycha z procedury demokratycznej mieszkańców mniejszych miejscowości.

Reguły wyboru rad gmin, powiatów i sejmików województw powinny zostać zmienione tak, by zmniejszyć skrzywienia reprezentacji – obecne zasady prowadzą do wątpliwych odchyień od proporcjonalności, wypaczają reprezentację terytorialną i podważają sens personalnego głosowania. Można osiągnąć to zarówno w ramach systemu proporcjonalnego, jak i przez jego zmianę. Szczególnie w przypadku wyborów do rad gmin należy rozważyć zasadność obowiązku dzielenia gminy na okręgi wyborcze. Przy niewielkiej liczebności rad podział na okręgi oznacza nieuchronnie

³³ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce...*, op. cit.

tworzenie małych okręgów generujących odchylenia od proporcjonalności, które są nie tylko znaczące, ale i przypadkowe. Ustawy regulujące ustrój samorządowy powinny dopuścić większą elastyczność w wyznaczaniu liczebności organów przedstawicielskich. Zamiast sztywnych regulacji dotyczących liczby wybieranych radnych można wyobrazić sobie „widełki” określające liczbę mandatów do obsadzenia. Powinno to lepiej dopasować wybory do terytorialnych podziałów wewnątrz JST, a także do konkurencyjności. Trzeba rozważyć, jakie zmiany reguł wyborów mogłyby być radą na zmniejszającą się w ostatnich latach konkurencyjność wyborów lokalnych. Niekorzystnym zjawiskiem jest bowiem obsadzanie mandatów bez wyborów lub w wyborach „plebiscytowych”. Sytuację pogorszyło jeszcze wprowadzenie JOW-ów.

Karty do głosowania: jak grafika przekłada się na problemy polityczne

Wybory samorządowe z 16 listopada 2014 roku wywołały największy po 1989 roku kryzys zaufania do instytucji wyborów powszechnych. Spowodowały go trudności i opóźnienia w ustaleniu i ogłoszeniu wyników głosowania, rozbieżność wyników wyborów z wynikami sondażu *exit poll* oraz wyjątkowo wysoki odsetek głosów nieważnych (17,5%) w wyborach do sejmików (i niemal równie wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach rad powiatów, co uchodziło uwagi większości komentatorów). Wybory przeprowadzone cztery lata później, 21 października 2018 roku, miały przynieść odpowiedź na pytanie, czy instytucje odpowiedzialne za przeprowadzenie wyborów wyciągnęły wnioski z kryzysu i wprowadziły niezbędne zmiany w procedurach oraz organizacji wyborów. Dość sprawne przetworzenie danych z głosowania, a przede wszystkim najniższy w historii wyborów do sejmików odsetek głosów nieważnych (6,7%) świadczą o tym, że tym razem nie potwierdziła się gorzka konstatacja Jana Kochanowskiego o Polaku głupim i przed szkodą, i po niej³⁴, a nauka na błędach tym razem się powio-

³⁴ „Nową przypowieść Polak sobie kupi, że i przed szkodą, i po szkodzie głupi” (*Piesni Iana Kochanowskiego księgi dwoje*, Drukarnia Łazarzowa: Kraków 1586, s. 39).

dła i doprowadziła do, przynajmniej organizacyjnego, sukcesu. Było to możliwe dzięki trafnemu rozpoznaniu źródeł problemów z 2014 roku i ich wyeliminowaniu.

Do kryzysu w 2014 roku doprowadziły dwie – w zasadzie niezależne – grupy czynników. Działanie systemu informatycznego, który w wersji z 2014 roku zawiódł, a w kolejnych wyborach działał sprawnie, było chyba jedynym aspektem funkcjonowania systemu wyborczego który *nie był* przedmiotem analiz Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego. Bardzo wiele uwagi poświęciliśmy natomiast rozpoznaniu czynników, które doprowadziły do eskalacji liczby głosów nieważnych oraz do uzyskania przez niektóre z list wyborczych nieoczekiwanej „premii” względem wielkości poparcia ujawnianego w badaniach *exit poll*. W opracowaniu *Co się stało 16 listopada*³⁵ znalazły się analizy Jarosława Flisa, który zbadał łącznie dane z wyborów w 2010 oraz 2014 roku i w schemacie „eksperymentu naturalnego” wykazał, że w wyborach do rad powiatów lista umieszczona na pierwszej stronie „książeczki” uzyskiwała „premię” rzędu 6–8 punktów procentowych (i podobnej premii można się spodziewać w przypadku wyborów do sejmików). Raport *Nieważne głosy, ważny problem*³⁶ stanowił podsumowanie wyników podjętego przez nas projektu badawczego, w ramach którego – dzięki współpracy z Archiwami Państwowymi – dokonaliśmy wtórnego zliczenia głosów i analizy kart do głosowania ze 100 losowo wybranych obwodów wyborczych. Przegląd kart pozwolił, z jednej strony, wykluczyć istotne obciążenie oficjalnych wyników wyborów do sejmików z 2014 roku błędami (lub intencjonalnymi fałszerstwami) członków obwodowych komisji wyborczych, z drugiej zaś umożliwił dokładne opisanie typów głosów nieważnych.

Przepisy obowiązujące w 2010 i 2018 roku nakazywały osobne zliczanie głosów nieważnych ze względu na przyczynę nieważności – w praktyce ze względu na oddanie „pustego” głosu (co można traktować jako prawidłowy wyraz braku zainteresowania danymi

³⁵ J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015.

³⁶ A. Gendźwiłł et al., *Nieważne głosy, ważny problem...*, op. cit.

wyborami ze strony głosującego) lub na zagłosowanie na kilku kandydatów z różnych list (co w zasadzie świadczy o błędzie – niezrozumieniu reguł głosowania); pozostałe przyczyny nieważności mają charakter incydentalny. Badanie przeprowadzone przez nasz zespół nie tylko pozwoliło oszacować odsetki typów głosów nieważnych w wyborach w 2014 roku (gdy odpowiedni przepis Kodeksu wyborczego nie obowiązywał), ale także ustalić bardziej szczegółowe schematy głosów wielokrzyżkowych, co pozwoliło na formułowanie bardziej szczegółowych hipotez na temat mechanizmów, które doprowadzały wyborców do popełniania błędów. Pokazaliśmy przy tym, że wzrost odsetka głosów nieważnych w porównaniu do wyborów w 2010 roku był spowodowany prawie wyłącznie przyrostem liczby głosów wielokrzyżkowych.

Wybory samorządowe w 2014 roku były pierwszymi wyborami samorządowymi, w których na pełną skalę wykorzystano jako karty do głosowania tzw. karty zbroszurowane („książeczki”). Nasze badania nie tylko potwierdziły podejrzenia, że to właśnie forma karty doprowadziła do zaskakujących wyników wyborów 2014 roku, ale także pozwoliła na ilościowe określenie jej wpływu (analizy J. Flisa określały wielkość „premii za pierwszą stronę” na 6–8 punktów procentowych, co dobrze odpowiadało różnicy między wynikiem ogłoszonym a prognozą *exit poll* dla PSL; określenie przyrostu głosów wielokrzyżkowych w 2014 roku na podstawie przeglądu kart). Z drugiej strony udało nam się wyeliminować formułowaną przez wielu specjalistów w 2014 roku hipotezę, że forma karty prowadziła do błędów w zliczaniu głosów (poprzez zaliczanie części kart wielokrzyżkowych na rzecz pierwszej listy, na którą zagłosował wyborca) – w naszym badaniu na takie przypadki praktycznie nie natrafiliśmy, co wskazuje, że członkowie OKW z reguły przeglądali karty starannie; dzięki powtarzaniu tej czynności mogliśmy za to oszacować czas, który był na to potrzebny – około 30 sekund na pojedynczą „książeczkę”.

Dlaczego użycie „książeczki” zamiast „płachty” modyfikowało zachowania wyborców? W tej kwestii bez dalszych badań można formułować hipotezy, które jednak wydają się bardzo prawdopodobne. Specyfiką wyborów samorządowych jest połączenie głosowania do

różnych organów przedstawicielskich. W większości gmin jednocześnie głosuje się w wyborach na wójta/burmistrza, w wyborach do rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego. Dla znacznej części wyborców – zwłaszcza z mniejszych miejscowości – największe znaczenie mają wybory dotyczące ich gminy, a więc wybory wójta oraz rady gminy, natomiast wybory do rady powiatu i sejmiku nie są aż tak ważne. Wielu wyborców uczestniczących w wyborach samorządowych (zwłaszcza w mniejszych miejscowościach) to osoby niegłosujące w wyborach do Sejmu³⁷, co potwierdza ich orientację na sprawy lokalne, a nie na politykę ogólnokrajową. Wyborcy tacy w wyborach do sejmików – gdyby odbywały się osobno – zapewne w ogóle nie braliby udziału, teraz jednak, chcąc nie chcąc, oprócz karty w wyborach gminnych otrzymywali karty do głosowania do rady powiatu i sejmiku. Część z nich w tej sytuacji wrzucała do urny kartę pustą; z pozostałych – jedni, mimo zasadniczo braku zainteresowania, głosowali na partię im najbliższą, inni – by jakkolwiek zagłosować, oddawali głos na listę „pierwszą z brzegu” (co w przypadku „książeczki” oznacza listę na pierwszej stronie), część wreszcie starała się zagłosować, ale przez niezrozumienie reguł (i niewklądanie wysiłku, by je zrozumieć) oddawała głos nieważny – w przypadku elekcji w 2014 roku wyborcy byli dodatkowo wprowadzani w błąd zamieszczoną na karcie instrukcją nakazującą postawić „tylko jeden krzyżyk na karcie” – co łatwo było zrozumieć jako postawienie jednego krzyżyka na każdej kartce. Odsetek wyborców oddających pustą głos w okresie, w którym odpowiednie dane były zbierane, okazał się mniej więcej stały (nie jest to zachowanie zależne od typu karty). Odsetek wyborów głosujących przypadkowo, ale pod względem formalnym prawidłowo, jest nie do oszacowania – mamy jednak oszacowanie, ile osób za pomocą książeczki automatycznie zagłosowało na pierwszą listę. Odsetek wyborców chcących zagłosować, ale wrażliwych na „czynniki utrudniające” i przez to oddających głos nieważny, zależy z kolei od formy karty – w przypadku „książeczki” okazuje się kilkakrotnie wyższy niż w przypadku tradycyjnej karty.

³⁷ Na obszarach wiejskich frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych jest znacząco większa niż w dużych miastach, odwrotnie niż w parlamentarnych.

Reakcją Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego na problemy z „książeczką” w 2014 roku było przygotowanie przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku nowego wzoru „książeczki” – z poprawioną instrukcją oraz z pierwszą stroną zajętą przez spis wszystkich komitetów. W wyborach do Sejmu w 2015 roku – przy użyciu zmodyfikowanej „książeczki” – odsetek głosów nieważnych wyniósł zaledwie 2,53%, a choć zwycięzcą okazała się lista z numerem 1, to nikt nie wiązał tego z pozycją listy PiS w broszurze; nie sprawdziły się tym samym obawy, że wyborcy, powtarzając zachowanie z 2014 roku, masowo będą „głosować na spis treści”. Problem jednak w tym, że porównywanie pod tym względem wyników wyborów do Sejmu i do sejmików jest całkowicie bezpodstawne. Karta w formie książeczki nie uniemożliwia poprawnego głosowania: ona je tylko utrudnia. Wyborca realnie zainteresowany wyborami potrafi zwykle trudności te przezwyciężyć – a osoby wyborami do Sejmu niezainteresowane z reguły na nie po prostu nie chodzą. Charakterystyczne wydaje się, że w 2015 roku więcej głosów nieważnych padło w wyborach do Senatu (3,88%) niż do Sejmu, mimo że senacka procedura głosowania jest najprostszą z możliwych – wybory do Senatu mają zwykle dla wyborców mniejsze znaczenie niż wybory sejmowe. Ponieważ, jak wspomniano wyżej, wielu wyborców uczestniczy w wyborach do sejmików niejako mimochodem, wprowadzone przez KBW modyfikacje mogłyby się okazać całkowicie niewystarczające.

Pamiętać też trzeba, że niezależnie od trudności, jakie „książeczki” mogą sprawić wyborcom, mają one również szereg innych wad. Powodują trudności logistyczne ze względu na znacznie większą objętość: dużo większa waga i objętość broszur przeznaczonych dla pojedynczej Okręgowej Komisji Wyborczej stanowi spory problem zarówno przy dystrybucji kart, jak i przy ich późniejszym, chociażby czasowym, przechowywaniu, zaś w trakcie głosowania prowadzi czasem do zapychania się urn wyborczych; ponadto druk „książeczek” jest znacznie droższy niż „płacht”. „Książeczki” sprawiają także znacznie więcej trudności przy zliczaniu głosów, i nawet jeśli w 2014 roku nie przełożyło się to na dużą liczbę błędów ze strony komisji obwodowych, to działało się to kosztem czasu i wysiłku: sama ocena, czy głos jest ważny (czy na karcie widnieje krzyżyk przy kandydacie

z tylko jednej listy), w przypadku „karty-płachty” zajmuje sekundę, przy „książeczce” – około pół minuty, a trzeba pamiętać, że komisja obwodowa niekiedy musi zliczyć kilka tysięcy kart. Nie ulega zatem wątpliwości, że „karta-płachta” jest rozwiązaniem lepszym niż „książeczka” – w każdym razie tak długo, jak długo zachowuje rozsądne rozmiary. Jest oczywiste, że jeśli liczba list i kandydatów przekroczyłaby pewien limit, to wymiary „karty-płachty” czyniłyby ją całkowicie niepraktyczną, podczas gdy „karta-książeczka” zdoła pomieścić właściwie każdą liczbę dowolnie długich list.

Elementem karty wyborczej jest też instrukcja dla wyborcy. Musi ona poprawnie i precyzyjnie określać, jak należy wypełnić kartę, by głos był ważny, a jeśli ma pełnić jakąkolwiek realną funkcję – to musi być zrozumiała dla przeciętnego wyborcy. Instrukcja z karty zbroszowanej w 2014 roku warunków tych nie spełniała, przez co prawdopodobnie znacząco przyczyniła się do pogłębienia chaosu: prawidłowa interpretacja sformułowania o „jednym krzyżyku na karcie” wymagała od czytelnika świadomości, że „książeczka”, zszyta z wielu kartek, jest z punktu widzenia prawa jedną kartą zbroszowaną.

Co zatem należy zrobić, aby w kolejnych wyborach samorządowych uniknąć powtórzenia kryzysu z 2014 roku? Ważne jest przede wszystkim uświadomienie sobie, że karta do głosowania stanowi istotny element komunikacji z wyborcą, a wobec silnych ograniczeń zewnętrznych (swoboda w projektowaniu karty jest bardzo ograniczona), aby komunikat dla wyborcy był precyzyjny i łatwy do odczytania, powinien zostać sformułowany nie tylko przez urzędników-prawników, ale przede wszystkim przez specjalistów od komunikacji – grafików wyspecjalizowanych w projektowaniu użytkowym oraz specjalistów od komunikacji językowej. Rolą prawnika jest precyzyjne określenie warunków, jakie karta musi spełniać, a następnie weryfikacja projektów ze względu na poprawność formalną, ale samo zaprojektowanie karty – zarówno od strony graficznej, jak i treściowej – musi zostać zlecone specjalistom. Co więcej, przed ostateczną akceptacją projekty powinny być zweryfikowane w badaniu z udziałem potencjalnych wyborców – na tej samej zasadzie, jak przed wypuszczeniem na rynek poddaje się badaniom materiały reklamowe czy opakowania produktów. Nie należy się tutaj gorszyć

przyrównaniem kart do produktu rynkowego: skoro w demokratycznym państwie karta do głosowania powinna cieszyć się większym poważaniem niż karton do mleka czy opakowanie lodów, to jest nie do przyjęcia, by do jej projektowania podchodzić mniej starannie.

Świadoma problemów, jakie wiążą się z użyciem „karty-książeczki” w wyborach samorządowych, Fundacja Batorego podjęła działania zmierzające do tego, by przekonać Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze do przejścia w wyborach samorządowych na stosowanie „kart-płacht”. Trzeba stwierdzić, że w początkowym okresie postulat ten nie był przez adresatów dobrze przyjęty – Krajowe Biuro Wyborcze po wyborach parlamentarnych w 2015 roku stało na stanowisku, że wystarczy modyfikacja „książeczki”.

W tej sytuacji Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego zdecydował się podjąć prace nad nowymi projektami kart wyborczych czy, ściślej biorąc, nad „demonstratorami możliwości” pokazującymi, jak można pracować nad projektowaniem kart, ale również jakie są praktyczne granice wykorzystania „płachty”. W tym celu podjęto współpracę z zespołem grafików i specjalistów od komunikacji społecznej, by wypracować projekty zarówno poprawne od strony graficznej, jak i zawierające komunikaty oraz instrukcje zrozumiałe dla nawet mniej wyrobionych wyborców (punktem odniesienia były możliwości osoby o wykształceniu podstawowym lub gimnazjalnym). Nad projektem karty pracowali Bartosz Narzelski – projektant usług i produktów (service designer), Karina Ogórek – projektantka doświadczeń (experience designer) i Renata Kowalik – specjalistka ds. przygotowania do druku (DTP). Tekst instrukcji dla głosującego przygotowała dr hab. Katarzyna Kłosińska z Instytutu Języka Polskiego Wydziału Polonistyki UW.

Oprócz samego projektu opracowano również zalecenia dotyczące procedury badania projektów kart – samo przeprowadzenie pełnego badania naszego wzoru karty z udziałem potencjalnych wyborców wykraczało w tym momencie poza zakres możliwości finansowo-organizacyjnych³⁸.

³⁸ Poziom trudności instrukcji dla wyborcy testowano za pomocą standardowych narzędzi komputerowych do sprawdzania trudności tekstu; badanie takie – szybkie i tanie – powinno być standardem przy formułowaniu jakichkolwiek

Dopiero na podstawie konkretnych projektów możliwa była ocena, jaka jest potencjalna pojemność „karty-płachty” – a więc ile list i przy jakiej maksymalnej liczbie kandydatów na liście daje się umieścić na karcie formatu A2 (42 x 59,4 cm, co wydaje się maksymalnym użytecznym formatem): na opracowanych przez współpracujących z nami grafików kartach można było umieścić do 14 list po 12 kandydatów lub 10 list po 20 kandydatów. Jeśli uwzględnić dane o listach zgłoszonych w poszczególnych okręgach wyborczych do sejmików oraz rad powiatów w 2014 roku, umożliwiłoby to zastosowanie „płachty” w ponad 70% okręgów „sejmikowych” oraz w 99% okręgów w wyborach do rad powiatów – w przypadku, gdyby w danym okręgu liczba zgłoszonych list była większa, konieczne stałoby się użycie „książeczki”.

Projekt karty do głosowania, wraz z uwagami wyjaśniającymi, w jakim kierunku powinny iść zmiany wzorów kart stosowanych w Polsce w wyborach, przekazany został przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej, sędziemu Wojciechowi Hermelińskiemu, w marcu 2017 roku jako „głos w dyskusji o tym, jak powinna wyglądać karta do głosowania”.

W okresie od listopada 2016 do czerwca 2017 roku Krajowe Biuro Wyborcze podjęło własne konsultacje społeczne dotyczące wzorców kart. Choć sam fakt podjęcia takich konsultacji stanowił już znaczący postęp, to ich formuła budziła poważne wątpliwości. Formą „badania” przeprowadzanego na spotkaniach był eksperyment polegający na próbie oddania głosu na „książeczce” i „płachcie” formatu A0 – nie zadbane jednak nawet o to, by celem badanego było nie tylko umieszczenie krzyżyka w jakiegokolwiek kratce, ale i wyszukanie na karcie konkretnego kandydata. Wyniki konsultacji zostały przez Państwową Komisję Wyborczą zinterpretowane jako jednoznaczne poparcie dla użycia „kart-książeczek”, zaś zastrzeżenia formułowane przez ekspertów Fundacji Batorego uznano za bezpodstawne³⁹.

komunikatów, które mają dotrzeć bezpośrednio do szerokich rzesz odbiorców, jednak w przypadku tak ważnej rzeczy, jak karta wyborcza nie powinno całkowicie zastępować testów z realnymi odbiorcami.

³⁹ Raport z konsultacji kształtu kart do głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku, „Przegląd Wyborczy”, lipiec-wrzesień 2017; tamże również:

Jednym z problemów podnoszonych przez zwolenników „płachty” była możliwość stosowania nakładek brailowskich na karty do głosowania – nakładka taka musi mieć format odpowiadający formatowi karty, więc jej użycie w przypadku dużych formatów byłoby bardzo problematyczne. Jednak już przebieg konsultacji prowadzonych przez KBW pokazał, że użycie nakładki z „książeczką” rodzi również poważne trudności: nakładka pozwala znaleźć odpowiednią pozycję na karcie, najpierw jednak trzeba wybrać właściwą stronę „książeczki” – w praktyce konieczna okazywała się tutaj pomoc osoby trzeciej, co oznacza, że nakładka w przypadku karty zbroszurowanej nie spełniała swojej funkcji.

Mimo oporu ze strony Państwowej Komisji Wyborczej, bardzo długo opowiadającej się za użyciem „karty-książeczki”, działania na rzecz „płachty” zakończyły się ostatecznie sukcesem. Istotnym elementem, który się do tego przyczynił, było wprowadzone w styczniu 2018 roku, w nowym brzmieniu art. 425 i 457 Kodeksu wyborczego, obniżenie maksymalnej liczby kandydatów na jednej liście w wyborach do rad gmin (powyżej 20 tys. mieszkańców), rad powiatów i sejmików wojewódzkich⁴⁰. Ograniczenie to spowodowało, że „płachta” w rozsądnym formacie mogła być w wyborach samorządowych zastosowana w praktycznie każdym przypadku⁴¹. Ponadto powołane w 2018 roku nowe kierownictwo Krajowego Biura Wyborczego wykazało znacznie większe niż wcześniej (a przede wszystkim – pozytywne) zainteresowanie wynikami prac prowadzonych przez Fundację Batorego.

Ostatecznie 27 sierpnia 2018 roku Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała, że karta do głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku będzie miała formę „płachty”.

W wyborach do sejmików w 2018 roku procent głosów nieważnych wyniósł 6,72%, w tym głosy wielokrzyżkowe to 1,95% (29%

Odpowiedź PKW na oświadczenie zespołu ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie wzoru kart do głosowania.

⁴⁰ Długość list ograniczono do liczby obsadzanych w okręgu mandatów plus dwie osoby (uprzednio – dwukrotność liczby mandatów obsadzanych w okręgu).

⁴¹ Hipotetycznie wciąż może zająć konieczność zastosowania „książeczki”, gdyż liczba komitetów wyborczych wystawiających listy jest nieograniczona.

spośród głosów nieważnych), a głosy puste – 4,77% (71% głosów nieważnych). W porównaniu do wyborów w 2014 roku oznacza to radykalny spadek odsetka głosów nieważnych (17,47% w 2014 roku), osiągnięty głównie dzięki blisko czterokrotnemu spadkowi odsetka głosów wielokrzyżkowych (w 2014 roku było to około 7,7% ogółu głosów i 47% głosów nieważnych wedle szacunków opartych na badaniu reprezentatywnym⁴²). W porównaniu z wyborami do sejmików w latach 2006 i 2010 proporcja głosów wielokrzyżkowych i pustych pozostaje na zbliżonym poziomie (głosy wielokrzyżkowe stanowiły odpowiednio 22% głosów nieważnych w 2006 i 27% w 2010 roku). Warto jednak zauważyć, że w porównaniu do wyborów z 2006, 2010 i 2014 roku w 2018 roku osiągnięto również znaczący spadek odsetka głosów pustych (9,73% w 2006, 8,67% w 2010, około 8% w 2014 i tylko 4,77% w 2018 roku), czego nie można tłumaczyć zmianą formy karty – dalszych analiz wymaga ustalenie, na ile wiązało się to ze wzrostem świadomości wyborców, którzy po wyborach z 2014 roku byli „bombardowani” informacjami dotyczącymi problemu ważności głosu, a na ile wynikało z większego zainteresowania polityką w efekcie polaryzacji społeczeństwa. Warto także zauważyć, że spadek liczby głosów nieważnych – w porównaniu do lat 2006 oraz 2010, jak i 2014 – dotyczy nie tylko odsetków, ale również liczby bezwzględnych (zarówno łącznej liczby głosów nieważnych, jak i w poszczególnych kategoriach nieważności), mimo że liczba głosujących w 2018 roku była większa niż w tamtych wyborach. Spadki liczby głosów nieważnych w porównaniu do poprzednich wyborów odnotowano także w przypadku wyborów do rad powiatów (3,63% w 2018 i 16,67% w 2014 roku), rad gmin (2,56% i 5,23%) oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów (1,15% i 2,12%).

Obywatelska obserwacja wyborów

Wybory samorządowe w 2018 roku – pierwsze po przejęciu władzy przez PiS, pierwsze po zmianach w Kodeksie wyborczym

⁴² Por. A. Gendźwiłł i in., *Nieważne głosy, ważny problem...*, op. cit., s. 67.

z zimy 2018 roku, ale także pierwsze wybory samorządowe (a więc te będące największym wyzwaniem organizacyjnym) po katastrofie wyborów samorządowych z 2014 roku – wywoływały szczególne emocje społeczne. Po raz pierwszy od 1989 roku jeszcze przed dniem głosowania na taką skalę formułowano obawy co do poprawności i uczciwości procedur wyborczych⁴³.

Brak wiary w uczciwość wyborów musi prowadzić do zasadniczego kryzysu demokracji – nawet wówczas, gdy nie jest uzasadniony. Jeśli zatem powszechnie zgłaszane są wątpliwości dotyczące wyborów, to powinny być zweryfikowane i albo wykluczone, albo potwierdzone. Ten взгляд stał wcześniej za podjęciem przez Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego badań nad wyborami samorządowymi w 2014 roku, z tego też względu zdecydowaliśmy się na współorganizację akcji obserwacyjnej w roku 2018.

Systematyczna obserwacja i badanie przebiegu wyborów może to zaufanie przywrócić, jeśli wiarygodni dla opinii publicznej obserwatorzy potwierdzą poprawność procedur. Działanie takie pełni również funkcję prewencyjną, a w przypadku zajścia nieprawidłowości – raport obserwatorów ma znacznie większą wagę niż nieoparte konkretnymi dowodami podejrzenia. Obserwacja wyborów w 2018 roku miała jeszcze jeden cel: zbadanie i ocenę funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, zwłaszcza wobec nowych rozwiązań wprowadzonych w prawie wyborczym (takich jak współpraca osobnych komisji obwodowych do przeprowadzenia głosowania i do obliczenia jego wyników czy nowa definicja „krzyżyka”). Akcja obserwacyjna łączyła więc w sobie funkcję społecznej kontroli z funkcją badawczą, przy czym respektowanie reguł metodologicznych miało służyć jej wartości i wiarygodności w obu tych wymiarach.

Akcja obserwacji wyborów samorządowych 21 października 2018 roku została przeprowadzona wspólnie przez Fundację im. Stefana Batorego, Komitet Obrony Demokracji, Kampanię przeciw Homofobii, Akcję Demokracja i Stowarzyszenie Watchdog Polska. Za me-

⁴³ Warto zauważyć, że w 2014 roku zarzuty co do uczciwości wyborów – jak się okazało, w decydującej mierze nieuzasadnione – formułowano były dopiero po wyborach.

todologię obserwacji i opracowanie jej wyników odpowiadał dr hab. Jacek Haman i Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego.

Ze względu na powszechny dostęp do wyników głosowania w obwodach hipotetyczne fałszerstwa wyborcze w Polsce wykonalne są jedynie na poziomie obwodowych komisji wyborczych – fałszerstwa dokonywane na wyższych szczeblach mogłyby być łatwo wykryte dzięki porównaniu danych z obwodów z danymi zagregowanymi. Założeniem akcji obserwacyjnej – z konieczności realizowanej tylko w niektórych obwodach głosowania – było przeprowadzenie jej w taki sposób, by wyniki badania można było uogólnić na cały kraj. Z tego względu obserwacja miała być prowadzona na losowej próbie obwodów. Umożliwiło to również porównanie wyników wyborów w obwodach, w których prowadzono obserwację, z wynikami w skali całego kraju – co pozwalało na wykluczenie (lub ewentualne potwierdzenie) sytuacji, że to obecność obserwatorów wpływała na wynik głosowania (np. uniemożliwiała dokonywanie planowanych fałszerstw, które jednak zdarzały się w obwodach nieobserwowanych). Prowadzenie całodniowej (często nawet dłuższej niż 24 godziny) obserwacji w wylosowanych obwodach – a więc również w miejscowościach, w których nie było lokalnych działaczy zaangażowanych w akcję organizacji, czyli tam, gdzie obserwatorzy musieli dojeżdżać – okazało się największym wyzwaniem oraz obciążeniem organizacyjnym (i nie we wszystkich przypadkach ostatecznie się udało), ale jednocześnie stanowiło o unikalności przedsięwzięcia i było istotnym źródłem jakości uzyskanych w ten sposób danych. Systematyczny charakter badania zapewniał również prowadzenie i raportowanie obserwacji według wystandaryzowanych instrukcji i kwestionariusza przez przeszkolonych obserwatorów.

Do badania wylosowano 300 obwodów głosowania; ostatecznie obserwacją objęto 233 obwody⁴⁴, w których zaangażowanych było łącznie 624 obserwatorów. Realizacja próby na poziomie 76,7% nie była wprawdzie w pełni satysfakcjonująca, ale można ją uznać za wystarczającą; za dopuszczalnością uogólnień na bazie próby zreali-

⁴⁴ Ścisłe biorąc, dane z tylu obwodów zostały uwzględnione w analizie wyników; w kilku kolejnych przypadkach dane z obserwacji spłynęły ze zbyt dużym opóźnieniem.

zowanej świadczy również fakt, że łączne wyniki wyborów w obwodach zbadanych nie odbiegały od wyników ogólnopolskich.

Wyniki i znaczenie obserwacji wyborów samorządowych w 2018 roku

Na podstawie wyników obserwacji mogliśmy sformułować wniosek, że głosowanie w wyborach samorządowych w 2018 roku w skali kraju zostało przeprowadzone uczciwie i nie ma podstaw do kwestionowania ogłoszonych wyników wyborów do sejmików: obserwatorzy nie dostrzegli żadnych nieprawidłowości mogących mieć zauważalny wpływ na wynik wyborów; porównanie wyników głosowania w obserwowanych obwodach z wynikami ogólnopolskimi nie wykryło istotnych różnic między obwodami obserwowanymi i nieobserwowanymi.

Nie oznacza to jednak, że wybory przebiegły w ogóle bez trudności i nieprawidłowości, przy czym część z nich miała charakter systemowy i pojawiała się w wielu komisjach. Mała liczebność komisji obwodowych (liczne komisje w dużych miastach – tam, gdzie obwody głosowania są największe – działały w minimalnym składzie), zbyt małe i źle wyposażone lokale wyborcze prowadziły do naruszeń tajności głosowania; głosujący często nie mieli warunków do wypełnienia karty (co prowadziło do wielu przypadków wynoszenia karty z lokalu), komisje nie delegowały „strażnika urny” (członka komisji, którego zadaniem jest stała obserwacja urny oraz dbanie o to, by wyborcy oddający głos nie ujawniali, na kogo głosują). Powszechnym problemem było nieostemplowanie przez komisję wszystkich kart przed rozpoczęciem głosowania – z jednej strony, wykonanie tego zadania jest bardzo ważne (jeśli karty stemplowane są w trakcie wyborów, to rośnie ryzyko wydania wyborcy nie ostemplowanej, czyli nieważnej karty; ponadto praktyka taka zwiększa zamieszanie w lokalu oraz odciąga członków komisji od ich głównych czynności, jakimi są kontrola i obsługa procesu głosowania), z drugiej zaś strony, bywa w praktyce często niemożliwe ze względu na liczbę kart i czas, jaki można na stemplowanie poświęcić przed rozpoczęciem głosowania.

W większości komisji zdarzały się błędy wynikające z niewystarczającego przeszkolenia ich członków: popełniano je zarówno w czasie głosowania, jak i w trakcie zliczania głosów. Błędy takie mogły skutkować niedopuszczeniem (lub nieprawidłowym dopisaniem do spisu) wyborcy, zaś w przy liczeniu głosów – błędną kwalifikacją głosu jako nieważnego (np. w przypadku wstawienia dwóch krzyżyków przy jednej liście), a więc z punktu widzenia pojedynczego wyborcy decydowały o realizacji jego prawa wyborczego. Choć błędy tego typu zdarzały się w wielu komisjach, to dotyczyły pojedynczych przypadków o ostatecznie pomijalnym wpływie na wynik wyborów.

Wybory samorządowe były pierwszymi (i jak dotąd jedynymi), w których w każdym obwodzie działały dwie komisje: do przeprowadzenia głosowania i do obliczenia jego wyników. Obserwacja pozwoliła zweryfikować skutki tego pomysłu. W ponad 30% obserwowanych obwodów proces przekazania materiałów wyborczych z jednej do drugiej komisji zajął ponad półtorej godziny; z 39% obwodów obserwatorzy raportowali problemy przy przeprowadzaniu tej procedury, które w kilku przypadkach doprowadziły do otwartego konfliktu między obiema komisjami. Choć w założeniu ustawodawcy podjęcie zliczania głosów przez wypoczętych członków „nocnej” komisji miało zapewnić sprawne i szybkie obliczenie wyników głosowania, to *de facto* w wielu przypadkach przy liczeniu dochodziło do różnych naruszeń procedury i błędów, a cały proces trwał wiele godzin. Do najczęstszych błędów (1/3 wszystkich komisji) należało liczenie głosów w podziale na grupy (a nawet zliczanie głosów przez pojedyncze osoby). W 45% komisji pojawiały się problemy z oceną, czy dany głos jest ważny; przynajmniej w niektórych przypadkach nie wynikały one z rzeczywistej trudności w ocenie stanu faktycznego, ale z nieznanomości obowiązujących w tej mierze przepisów. W 37% komisji pojawiły się problemy z wypełnianiem elektronicznych protokołów.

Czas potrzebny komisjom na obliczenie wyników zależał w znacznej mierze od liczebności komisji oraz od wielkości danego obwodu głosowania; paradoksalnie największe obwody (ulożone w dużych miastach) obsługiwane były często przez najmniejsze komisje; przy uwzględnieniu wielkości obwodu różnica w przeciętnym czasie pracy

dużych (7–9 osób) a małych (5–6 osób) komisji wynosiła ponad godzinę. Połowa obserwowanych komisji zakończyła pracę później niż o 5.50 w poniedziałek; 20% komisji pracowało jeszcze o godzinie 8.00 rano, a była też komisja, która pracę zakończyła dopiero o 17.15. Czas pracy komisji zależał jednak również od jej sprawności w działaniu: wśród obserwowanych znalazł się także obwód, w którym zliczenie głosów 144 wyborców zajęło... osiem godzin.

Zliczanie głosów w wyborach samorządowych stanowi zadanie wyjątkowo pracochłonne (praktycznie jest to obliczanie głosów, w zależności do typu gminy, z trzech lub czterech osobnych głosowań), więc jego przeprowadzanie przez komisję, która uprzednio nadzorowała głosowanie, okazuje się dla niej ogromnym obciążeniem. Wyniki obserwacji wskazują jednak, że podział pracy między dwie komisje wcale tego problemu nie rozwiązuje, lecz tylko generuje dodatkową stratę czasu na przekazanie materiałów oraz rozmycie odpowiedzialności za ewentualne błędy. Konieczność powoływania podwójnej liczby komisji doprowadziła jednocześnie do wydrenowania zasobów ludzkich i w konsekwencji skutkowało często formowaniem komisji w minimalnych składach. Dlatego wydaje się, że właściwszą drogą – nawet w przypadku wyborów samorządowych – byłoby zapewnienie pełnej obsady pojedynczej komisji (co umożliwiłoby rotację jej członków w ciągu dnia głosowania) i skoncentrowanie się na ułatwieniu jej wykonywania zadań (także przez lepsze przeszkolenie jej członków). Doświadczenia wyborów samorządowych w 1998, 2002, 2006 i 2010 roku pokazały, że – mimo wielkiego obciążenia – pojedyncze komisje radziły sobie zadowalająco z całością procedury wyborczej.

Obserwatorzy – choć dostrzegali wiele pojedynczych błędów – z reguły dobrze oceniali pracę komisji, zaangażowanie oraz bezstronność ich członków; nieco gorzej wyrażali się o poziomie ich przeszkolenia i znajomości procedur. Nie potwierdziły się również obawy o upolitycznienie komisji: do absolutnych wyjątków należały sytuacje, gdy któryś z uczestników procedur wyborczych demonstrował swoje poglądy polityczne (jeden z przypadków dotyczył zresztą... obserwatora społecznego, oczywiście nieuczestniczącego w naszej akcji obserwacyjnej, ale związanego z jedną ze współorganizujących

ją instytucji). Komisje – choć często złożone z osób delegowanych przez partie i organizacje z różnych końców politycznego spektrum – starały się pracować zgodnie; także relacje obserwatorów z komisjami układały się prawie zawsze całkowicie poprawnie.

Znaczenie akcji „Obserwujemy wybory” wykraczało znacznie poza samo potwierdzenie, że błędy i naruszenia procedur wyborczych nie miały istotnego wpływu na wynik wyborów do sejmików⁴⁵ 21 października 2018 roku, choć wobec niepokojów i obaw formułowanych – nie bez przyczyn – przed wyborami, była to deklaracja bardzo istotna, zwłaszcza że została uzupełniona o szereg konkretnych zaleceń i rekomendacji opartych na udokumentowanych obserwacjach. Realizując naszą akcję, pokazaliśmy, że jest możliwe przeprowadzenie obserwacji spełniającej wysokie wymagania metodologiczne – a więc pozwalającej uzyskać wartościowe i wiarygodne wyniki – w efekcie współpracy między aktywistami społecznymi a metodologami i specjalistami od badań społecznych⁴⁶. Stopień zaangażowania aktywistów i wolontariuszy w akcje tego rodzaju jest pochodną poziomu społecznego zaniepokojenia czy wzrastającej nieufności do procedur wyborczych – w tym wypadku energia społeczna z nimi związana została wykorzystana w sposób konstruktywny, do czynnej ochrony i wzmocnienia podstawowych instytucji demokracji. Było to dla nas ważne także w kontekście bardzo często bezproduktywnego charakteru społecznych reakcji na realne problemy (często przypisywane fikcyjnym przyczynom) związane z wyborami samorządowymi w 2014 roku. Wyznaczyliśmy przy tym nowy standard społecznej obserwacji wyborów – choć ze względu na skalę złożoności organizacyjnej ani Fundacja Batorego, ani inne organizacje czy ruchy społeczne w kolejnych wyborach (do PE, parlamentarnych,

⁴⁵ Akcja nie pozwalała na ocenę prawidłowości wszystkich wyborów na niższym szczeblu – wymagałoby to prowadzenia obserwacji nie na próbie kilkuset, ale w wielu tysiącach obwodów.

⁴⁶ Trzeba tu jednak wspomnieć o przedsięwzięciu, które stanowiło dla nas ważną inspirację – o akcji obserwacyjnej przeprowadzonej przez podziemie solidarnościowe w 1984 roku, kiedy dzięki współpracy zespołu matematyków z dużą grupą rozproszonych obserwatorów (w tym trzynastoletniego wówczas autora niniejszego fragmentu) udało się oszacować prawdziwą frekwencję w wyborach do Rad Narodowych.

prezydenckich) analogicznej akcji nie próbowały przeprowadzić, to obserwacja z 2018 roku stanowiła dla późniejszych akcji obserwacyjnych podstawowy punkt odniesienia.

Pełne omówienie wyników akcji „Obserwujemy wybory” i rekomendacje Zespołu Ekspertów Wyborczych zawiera wydany przez Fundację Batorego raport z akcji obserwacyjnej⁴⁷.

Obwodowe komisje wyborcze w latach 2018–2019

Liczebność i sposób powoływania obwodowych komisji wyborczych dla obwodów na terenie kraju określa art. 182 Kodeksu wyborczego; treść tego artykułu ulegała jednak wielokrotnie zmianom i w okresie, którego dotyczy nasze opracowanie, i wcześniej. W pierwotnym brzmieniu przewidywał on, że obwodowa komisja wyborcza w obwodzie stałym ma liczyć 7–9 osób (art. 182 §2 Kodeksu wyborczego w brzmieniu obowiązującym w latach 2011–2015); komisje powoływali wójtowie (z wyjątkiem wyborów samorządowych, gdzie czyniły to terytorialne komisje wyborcze) spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych, a do tego dołączała osoba wskazana przez wójta spośród pracowników urzędu gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych; gdyby pełnomocnicy wybrali zbyt mało kandydatów, jej skład miał być uzupełniany spośród wyborców zamieszkałych w gminie.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 25 czerwca 2015 roku powiązała wielkość komisji obwodowych z liczbą mieszkańców obwodu: w obwodzie stałym liczącym do 2000 mieszkańców komisja miała liczyć 7–9 członków, a w obwodach większych 9–11 osób.

Nowelizacja z 11 stycznia 2018 roku (Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych), nadając nowe brzmienie art. 182 Kodeksu wyborczego, wprowadziła „obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania” oraz „obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania”, a także określiła liczebność każdej

⁴⁷ J. Haman, *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.

z tych komisji na 9 osób, jednak w przypadku niezgłoszenia przez komitety wyborcze odpowiedniej liczby kandydatów dopuszczała powoływanie komisji w składach pięcioosobowych. Kompetencje do powoływania OKW zostały przekazane komisarzom wyborczym (z wyjątkiem komisji działających na statkach oraz za granicą). Usunięto przepis przewidujący udział w komisji osoby wskazanej przez wójta oraz wprowadzono przepis (art. 182 §2 pkt 1) rezerwujący większość miejsc w OKW dla osób wskazanych przez komitety partii lub koalicji, które w poprzednich wyborach zdobyły mandaty w sejmiku wojewódzkim lub Sejmie. Zgodnie z tymi przepisami powoływane były obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych w 2018 roku.

Według danych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą wybory samorządowe w 2018 roku obsługiwało łącznie 425 097 członków obwodowych komisji wyborczych, w tym 215 884 w komisjach ds. przeprowadzenia głosowania (tzw. komisje dzienne) oraz 209 213 w komisjach ds. ustalenia wyników (komisje nocne). Jeśli brać pod uwagę jedynie stałe obwody głosowania (a więc z pominięciem obwodów w szpitalach, więzieniach itp. oraz za granicą), okaże się, że średnia liczebność⁴⁸ komisji nocnej to 7,86 osoby, zaś dziennej – 8,12. Wartości te – bliskie standardowym 9-osobowym składom – mogą wydawać się satysfakcjonujące⁴⁹, ale niestety – gdy bliżej przyjrzeć się sytuacji, ujawniają się poważne problemy. O ile na obszarach wiejskich obsada komisji nie stanowiła problemu (87% komisji dziennych i 85% nocnych z obsadą liczącą 8–9 osób), o tyle sytuacja w miastach była znacznie gorsza: obsadę 8–9-osobową miało 64% komisji dziennych i 52% nocnych, zaś przy obsadzie 5–6 członków musiało działać 24% komisji dziennych i aż 37% nocnych. W poszczególnych dużych miastach było jeszcze gorzej – np. w Warszawie (731 obwodów stałych) w minimalnym składzie liczącym 5 członków działało blisko 57% komisji dziennych (75% to składy 5–6-osobowe) oraz 75% komisji nocnych (ponad 90% po 5–6 osób).

⁴⁸ Te i kolejne liczby – obliczenia własne na podstawie danych PKW.

⁴⁹ Przypomnijmy jednak, że przewidywana przez Kodeks wyborczy liczebność komisji w obwodach stałych wynosiła w tych wyborach 9 osób, a komisje mniej liczne – a więc nawet ośmioosobowe – dopuszczane były jedynie wyjątkowo. Te „wyjątki” stanowiły w skali kraju 42% komisji dziennych i 47% nocnych.

Liczniejsza obsada komisji na wsi prowadziła do paradoksalnej sytuacji, gdy wielkość komisji obwodowej była negatywnie skorelowana z liczbą uprawnionych do głosowania. Spośród 2775 obwodów najmniejszych (do 500 uprawnionych do głosowania) ponad 90% było obsługiwanych przez 8–9-osobową komisję dzienną (87% w przypadku komisji nocnej). W 2003 obwodach największych (ponad 2000 uprawnionych) obsadę 8–9 osób miało odpowiednio 61% (komisjeienne) i 49% (komisje nocne). Komisja licząca 5–6 członków musiała sobie dać radę odpowiednio w 26% (komisjeienne) i 39% (komisje nocne) największych obwodów. Jak wielkość komisji obwodowej przekładała się na sprawność jej działania, piszemy w podrozdziale omawiającym obserwację wyborów samorządowych.

Dodajmy jeszcze, że powyższe dane nie uwzględniają absencji członków komisji, a ta, jak pokazały wyniki obserwacji wyborów samorządowych, nie była sytuacją rzadką.

Problemy z obsadą podwojonej liczby komisji obwodowych skłoniły ustawodawcę do rezygnacji (choć niepełnej) z tego rozwiązania. Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 31 stycznia 2019 roku, znosząca (poza wyborami samorządowymi) podział na dwie komisje, zasadniczo nakazała (art. 182 § 1a) powoływać komisje o liczebności ściśle powiązanej z wielkością obwodu – od 7 osób w obwodach do 1000 mieszkańców, do 13 osób w obwodach powyżej 3000 mieszkańców, jednakże w § 8a pozwala na powoływanie komisji liczących 5 członków w sytuacji, gdy komitety wyborcze nie zgłosiły wystarczającej liczby kandydatów⁵⁰. Pierwszym sprawdzianem nowych przepisów były wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku, przed którymi powołano w kraju 227 509 członków OKW (46% mniej niż w wyborach samorządowych).

⁵⁰ Zatem choć wskazane w art. 182 § 1a liczby odnoszą się również do komisji dziennych i nocnych w wyborach samorządowych, to nawet gdyby obowiązywał on w tym brzmieniu przed wyborami samorządowymi, liczebności komisji w dużych obwodach nie musiałyby być większe, niż były. Nowelizacja z 31 stycznia dopuściła (fakultatywnie) uzupełnianie przez komisarzy wyborczego składów OKW osobami, których nie wskazały komitety wyborcze, aż do pełnej ustawowej liczby członków, podczas gdy według przepisów obowiązujących w czasie wyborów samorządowych komisarz uzupełniał skład jedynie do minimalnej liczby 5 członków.

dowych w 2018 roku). Choć nie we wszystkich komisjach zostały osiągnięte liczebności z art. 182 § 1a, to obsada komisji, zwłaszcza w dużych obwodach, była – w porównaniu z wyborami samorządowymi – znacząco lepsza: dla obwodów powyżej 2000 uprawnionych obsadę mniejszą niż 10 osób miało niespełna 17% komisji (a mniej niż 9 osób – zaledwie 6%). W kolejnych wyborach w tym samym roku sytuacja była jeszcze lepsza – przed wyborami do Sejmu i Senatu powołano 234 445 członków OKW; w obwodach liczących ponad 2000 uprawnionych do głosowania obsadę mniejszą niż 10 osób miało niespełna 5% komisji (w tym mniejszą niż 9 członków – poniżej 1%), zaś ponad 80% komisji w takich obwodach działało w składzie przynajmniej 11-osobowym.



Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku

Mimo ogromnego znaczenia decyzji podejmowanych przez Parlament Europejski wybory europejskie nie budziły nigdy tak wielkich emocji jak wybory sejmowe czy prezydenckie, a dla wielu polityków parlament w Strasburgu był albo miejscem zesłania, albo przeczekania złych czasów w nadziei na powrót do krajowej polityki.

Wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzone 26 czerwca 2019 roku odbyły się kilka miesięcy po wyborach samorządowych i kilka miesięcy przed parlamentarnymi, więc choćby z tego względu ich polityczna waga była większa niż zazwyczaj: po wyborach samorządowych, które opozycji przyniosły umiarkowany sukces, stanowiły „ostatni sprawdzian” przed wyborami do Sejmu, w dodatku odbywający się na terenie tradycyjnie uważanym za sprzyjający partiom ówczesnej opozycji. Frekwencja – 45,7% – była oczywiście niższa niż w wyborach samorządowych (54,9%) i parlamentarnych (61,7%), ale jeśli porównać ją z udziałem w wyborach do PE w 2014 roku (23,8%), to wzrost – blisko 23 punkty procentowe – można uznać za imponujący, znacznie większy niż w przypadku wyborów parlamentarnych czy samorządowych¹. Można jednak przypuszczać, że wzrost ten nie

¹ Skala wzrostu zależy oczywiście od wyboru punktu odniesienia – jeśli wziąć pod uwagę poprzednie wybory, to frekwencja w wyborach do Sejmu wzrosła o niespełna 11 punktów procentowych, a samorządowych – o 7 punktów. O ile jednak frekwencja we wcześniejszych wyborach samorządowych od 2000 roku była mniej więcej stała (44–47%), podobnie jak w europejskich (21–25%), o tyle udział w wyborach parlamentarnych ulegał większym wahaniom (40–51%). Frekwencja w wyborach prezydenckich była systematycznie najwyższa, ale także tutaj skala

wiąże się z większym zainteresowaniem sprawami europejskimi, lecz właśnie z rosnącym znaczeniem tych wyborów w krajowym kontekście politycznym.

W naszym opracowaniu kwestiami *stricte* politycznymi zajmujemy się jedynie o tyle, o ile jest to absolutnie niezbędne. W niniejszym rozdziale przedstawimy zasady przeprowadzania i przebieg wyborów do Parlamentu Europejskiego 26 czerwca 2019 roku oraz analizę danych o finansowaniu kampanii. Do wprowadzenia zmian w systemie wyborczym do Parlamentu Europejskiego – wykraczających poza zmiany dotyczące wszystkich wyborów – ostatecznie nie doszło na skutek zawetowania przez prezydenta uchwalonej przez Sejm kolejnej ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy. Zgłoszone wówczas propozycje wymagają jednak szczegółowego omówienia, zwłaszcza że kierunek, w którym szły – radykalne ograniczenie proporcjonalności wyborów przez zmniejszenie wielkości okręgów, w których następowałby podział proporcjonalny – to stały element proponowanych zmian na różnych szczeblach wyborów, i choć żadna z nich nie weszła ostatecznie w życie, to nie można wykluczyć, że będą się one jeszcze nieraz pojawiać w debacie.

Po wyborach do Parlamentu Europejskiego Fundacja Batorego przeprowadziła badanie funkcjonowania Korpusu Urzędników Wyborczych powołanego w ramach wielkiej nowelizacji Kodeksu wyborczego z zimy 2018 roku. Moment wybrano nieprzypadkowo – urzędnicy wyborczy współorganizowali właśnie drugie wybory, więc doświadczenia związane z ich działalnością nie miały już charakteru jednorazowego. Wyniki badania zamieszczamy w ostatnim podrozdziale – potwierdziły one niefunkcjonalność nowego rozwiązania, ale zarazem pokazały, że się do uruchomienia potencjalnie cennego zasobu – kilku tysięcy osób gotowych zaangażować się w organizację wyborów. W obecnych warunkach ich praca wykorzystywana jest nieefektywnie, ale gdyby udało się to zmienić, można by znacząco usprawnić organizację wyborów.

przyrostów okazuje się niższa i są one rozłożone w czasie (stopniowy wzrost z poziomu około 50% do 68%).

Wybory do Parlamentu Europejskiego – wybrane kwestie organizacyjne i przebieg

Wybory zarządził prezydent RP, a ich termin – podobnie jak w większości państw Unii Europejskiej – wyznaczono na 26 maja 2019 roku. Mimo próby zmiany przepisów Kodeksu wyborczego w 2018 roku, zakończonej wetem prezydenta (o czym jest mowa w dalszej części rozdziału), kluczowe reguły podziału mandatów pozostały bez zmian w porównaniu z wcześniejszymi wyborami przeprowadzonymi w 2014 roku.

Wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzane są w formule proporcjonalnej, przy czym oddanie głosu polega na wskazaniu konkretnego kandydata, co jednocześnie stanowi wskazanie jego komitetu wyborczego. Inaczej niż w przypadku wyborów do Sejmu (a także do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów i sejmików wojewódzkich), proporcjonalny podział mandatów między komitety wyborcze przeprowadzany jest nie na poziomie okręgów wyborczych, lecz na poziomie całego kraju: mandaty dzieli się za pomocą metody d'Hondta w skali kraju między listy komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej 5% ważnych głosów. Następnie mandaty przydzielone poszczególnym komitetom rozdzielane są między ich okręgowe listy kandydatów za pomocą metody największych reszt, a wreszcie zostają przydzielone kandydatom w kolejności uzyskanej liczby głosów.

Tuż przed wyborami konieczne były zmiany dotyczące liczby posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w RP. Wyborcy mieli wyłonić 52 przedstawicieli Polski w PE, jednakże w związku z przedłużającym się procesem występowania Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej początkowo – do czasu tzw. brexitu – mandaty miało po wyborach objąć jedynie 51 posłów do PE z Polski. W kwietniu 2019 roku została uchwalona ustawa określająca kolejność obsady mandatów i pozwalająca wskazać posła rozpoczynającego kadencję później².

² Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019–2024, Dz.U. 2019 poz. 708.

Kwestia 52. mandatu do Parlamentu Europejskiego

W czerwcu 2016 roku przeprowadzono w Wielkiej Brytanii referendum, w którym – przy frekwencji wynoszącej 72,2% uprawnionych do głosowania – 51,89% głosujących opowiedziało się za wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE. Wiążący wynik tego referendum zapoczątkował proces opuszczania przez to państwo struktur Unii.

Ustalono, że Wielka Brytania opuści UE 30 marca 2019 roku o godz. 00.00 (czyli 29 marca 2019 roku o godz. 23.00 czasu brytyjskiego). W związku z tym podczas wyborów do PE w 2019 roku Wielka Brytania nie mogła być już członkiem UE, a tym samym mandaty w Parlamencie Europejskim miały zostać podzielone między państwa członkowskie z pominięciem Zjednoczonego Królestwa. Występowała jednak wówczas obawa, że wypracowanie porozumienia między Wielką Brytanią a Unią Europejską będzie sprawą niezwykle trudną, co więcej, obawiano się nawet, że opuszczenie przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej opóźni się i że tym samym będzie ona członkiem Wspólnoty jeszcze podczas wyborów do PE w 2019 roku. Na podstawie zasad określonych w art. 14 ust. 2 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej, ustalono podział liczby członków PE wybieranych w poszczególnych państwach członkowskich UE przy założeniu, że Wielka Brytania państwem członkowskim UE już nie będzie³. Na tej podstawie w wyborach do PE w 2019 roku w Polsce wybranych miało zostać 52 posłów, przy czym mandat 52. mógł zostać objęty dopiero w momencie, gdy Wielka Brytania opuści struktury UE.

Mając to na uwadze, uchwalona została ustawa⁴ regulującą zasady, na jakich wskazany zostanie ten z wybranych w majowych

³ Szerzej: K. Skotnicki, *W sprawie ustalenia, który z kandydatów do Parlamentu Europejskiego uzyska przysługujący Polsce 52. mandat, w przypadku pozostania Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w UE na początku kadencji Parlamentu Europejskiego wybranego na lata 2019-2024 i wystąpienia przez Zjednoczone Królestwo z UE w trakcie tej kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2, s. 161–166.

⁴ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019-2024, Dz.U. 2019 poz. 708.

wyborach posłów do PE, który nie obejmie mandatu, jeśli ostatecznie okaże się, że w PE znajdują się brytyjscy posłowie do PE i w związku z tym Polsce przypadnie 51 mandatów, a nie 52. Mimo wielu wątpliwości⁵ Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu wyników wyborów do PE, miała podać, któremu komitetowi wyborczemu przypadnie 52 mandat i który spośród posłów do PE wybranych z list tego komitetu uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Zgodnie z nowymi regulacjami ustawowymi ten poseł straci mandat w PE, gdyby Polsce przypadło ich 51, a nie 52.

W komunikacie CIS⁶ decyzją marszałka Sejmu na podstawie art. 249 § 1 Kodeksu wyborczego podano, że 1 lutego 2020 roku zgodnie z obowiązującymi przepisami dodatkowy mandat przypadający Polsce obejmie poseł IX kadencji Sejmu Dominik Tarczyński.

Wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzono w obwodach do głosowania. Utworzono ich na obszarze kraju, za granicą i na polskich statkach morskich łącznie 27 285, z tego w kraju – 27 078. Można je podzielić na obwody stałe (regularne), których było 25 425, i obwody odrębne, których utworzono 1653 (w tym 832 obwody w zakładach leczniczych, 639 – w domach pomocy społecznej, 172 – w zakładach karnych, aresztach śledczych i oddziałach zewnętrznych tych jednostek, 10 – w domach studenckich i zespołach domów studenckich). Minister spraw zagranicznych utworzył ponadto 203 obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą. Minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej utworzył natomiast cztery obwody głosowania na polskich statkach morskich⁷.

Państwowa Komisja Wyborcza w komunikacie z 27 lutego 2019 roku podała do publicznej wiadomości informację o liczbie wyborców

⁵ Szerzej: K. Skotnicki, *W sprawie ustalenia...*, *op. cit.*; P. Chybalski, *W sprawie projektu ustawy o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do PE wybieranych w RP na kadencję 2019-2024*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3(152), s. 123–129.

⁶ 52. polski europarlamentarzysta. Decyzja Marszałek Sejmu – komunikat CIS, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=FE616CAA40BE7B23C12585010031B1E9>.

⁷ Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych dnia 26 maja 2019 r.*, 2019.

ujętych w rejestrach na terenie całego kraju według stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku. Wyborców tych było 30 036 307.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym urzędy gmin, konsulowie i kapitanowie statków sporządzili przed wyborami do Parlamentu Europejskiego spisy wyborców. W spisach ujęto łącznie 30 118 852 osób (w tym 2513 obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi). Uprawnieni obywatele mogli również złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców. Można było tego dokonać osobiście w urzędzie gminy/miasta, jak również drogą elektroniczną przez platformę ePUAP. Do dnia wyborów do spisów wyborców dopisało się 142 531 osób.

Podkreślenia wymaga kwestia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, które zgodnie z Konstytucją RP, bez względu na stopień ubezwłasnowolnienia, są automatycznie pozbawiane praw wyborczych i nie mogą uczestniczyć w głosowaniu. Rozwiązanie takie jest mocno krytykowane przez instytucje międzynarodowe (m.in. OBWE czy Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami). Automatyczne pozbawianie praw wyborczych ubezwłasnowolnionych było również przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gdzie zostało ocenione bardzo krytycznie. W Polsce szereg instytucji od lat apeluje o zmiany w tym zakresie. Na podstawie orzecznictwa ETPCz i przy uwzględnieniu braku regulacji w Konstytucji RP materii wyborów do Parlamentu Europejskiego Sąd Rejonowy w Nowym Sączu (w orzeczeniu z 19 kwietnia 2019 roku, sygn. I Ns 376/19) nakazał wpisanie obywatela częściowo ubezwłasnowolnionego do rejestru wyborców.

Wyborcy, którzy chcieli głosować poza miejscem stałego zamieszkania, mogli uzyskać zaświadczenie o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania. Na podstawie tego zaświadczenia mogli głosować w dowolnym lokalu wyborczym w kraju, za granicą lub na polskim statku morskim. Zaświadczenie mógł wydać na wniosek wyborcy urząd gminy/miasta lub konsul. Wyborca po uzyskaniu takiego zaświadczenia był jednocześnie skreślany ze spisu wyborców. W sytuacji zgubienia lub zniszczenia dokumentu – niezależnie od przyczyn – wyborca nie mógł otrzymać duplikatu ani zagłosować w obwodzie właściwym dla spisu wyborców (a tym samym pozbawiał

się możliwości oddania głosu). Według informacji z urzędów gmin wydano 130 976 zaświadczeń o prawie do głosowania.

W wyborach do Parlamentu Europejskiego w każdej gminie zostały utworzone lokale wyborcze mające status dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W całym kraju lokali takich powstało 14 346. Kodeks wyborczy przewiduje, że w lokalach wyborczych powinny być dostępne nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a. Należy podkreślić jednak, że zgodnie z wytycznymi PKW nakładki te w niektórych lokalach dostarczano z urzędu gminy dopiero na wyraźne żądanie wyborcy.

Wyborcy, którzy ukończyli 75. rok życia, a także wyborcy z niepełnosprawnościami (w stopniu umiarkowanym i znacznym) od 2010 roku są uprawnieni do oddawania głosu przez pełnomocnika. Procedura ta jest dostępna wyłącznie dla wyborców głosujących w kraju. W wyborach do Parlamentu Europejskiego wyborców, którzy z niej skorzystali, było łącznie 12 608⁸.

Po zmianach wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 roku już tylko wyborcy z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności byli uprawnieni do głosowania korespondencyjnego (prawo to dotyczyło wyłącznie osób głosujących w stałych obwodowych komisjach wyborczych na terytorium Polski). Nie mogli skorzystać z tej procedury wyborcy poza granicami kraju. Zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca mógł zgłosić ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej komisarzowi wyborczemu. Wyborca miał obowiązek dołączyć do zgłoszenia kopię aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W przypadku potrzeby skorzystania z nakładki sporządzonej w alfabecie Braille’a mógł odnotować to w zgłoszeniu. Zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju powinien być zgłoszony przez wyborcę komisarzowi wyborczemu najpóźniej do 13 maja 2019 roku.

⁸ Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.*

Głosowanie korespondencyjne w praktyce wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku

Wyborców, którym wysłano pakiety wyborcze, było 1395. Pakiety odesłało 1357 osób (w tym: nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 49, oświadczenie nie zostało podpisane – 12, brakowało koperty na kartę do głosowania – 6, w pakiecie znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 9, liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny – 1287).

Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 26 komitetów wyborczych, ale ostatecznie tylko 10 komitetów zarejestrowało listy kandydatów, w tym sześć komitetów w całym kraju (koalicja PO PSL SLD .N Zieloni, koalicja Lewica Razem, PiS, Wiosna, Konfederacja KORWiN–Braun–Liroy–Narodowcy i Kukiz'15). Listy w sześciu z 13 okręgów zarejestrował komitet Polska Fair Play Bezpartyjni Gwiazdowski (co zostało zinterpretowane jako fiasko próby powołania do życia nowego ugrupowania politycznego).

PKW oceniła w sprawozdaniu z przebiegu wyborów do PE, że kampania wyborcza była spokojna⁹. Organizacje pozarządowe zwracały uwagę na stronniczość mediów publicznych, ale choć sama PKW zwróciła się jeszcze w lutym 2019 roku do KRRiTV „o podjęcie działań zapewniających równe traktowanie uczestników wyborów w mediach, szczególnie w mediach publicznych”¹⁰, to w sprawozdaniu z wyborów nie odnosi się do tego, w jakim stopniu ten postulat został ostatecznie spełniony.

Samo głosowanie przebiegło bez większych zakłóceń, choć zaobserwowano lokalne nieprawidłowości w pracach obwodowych komisji wyborczych (m.in. nieostemplowane karty do głosowania, próby wnoszenia kart z lokali wyborczych, błędy w protokołach komisji obwodowych).

⁹ Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów do Parlamentu Europejskiego...*, op. cit., s. 14.

¹⁰ <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/pkw-zwrocila-sie-do-krrit-o-podjecie-dzialan-zapewniajacych-rowne-traktowanie-uczestnikow-wyborow-w-mediach> (dostęp: 20 maja 2021).

Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 – wyniki

Polscy wyborcy dokonali wyboru 52 posłów do Parlamentu Europejskiego:

- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość otrzymał 6 192 780 głosów (45,4%), co dało mu 27 mandatów,
- Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Europejska PO PSL SLD .N Zieloni uzyskał 5 249 935 głosów (38,5%), co przełożyło się na 22 mandaty,
- Komitet Wyborczy Wiosna Roberta Biedronia zdobył 826 975 głosów (6,1%), czyli w efekcie trzy mandaty,
- Pozostałych sześć komitetów wyborczych (KWW Konfederacja Korwin Braun Liroy Narodowcy; KWW Kukiz'15; KKW Lewica Razem – Partia Razem, Unia Pracy, RSS; KWW Polska Fair Play Bezpartyjni Gwiazdowski; KKW Polexit – Koalicja; KW Jedność Narodu) otrzymało łącznie 1 377 621 głosów (10,1%) i nie zdobyło żadnego mandatu.

Frekwencja wyniosła 45,68%.

Ostateczne wyniki wyborów do PE zostały podane do publicznej wiadomości 27 maja 2019 roku, a więc już następnego dnia po głosowaniu.

Protesty wyborcze

Protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mógł wnieść obywatel, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania.

Protest wyborczy wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. do 4 sierpnia włącznie. Wniesienie

protestu w innej formie (na przykład elektronicznej) nie jest możliwe. Sąd Najwyższy miał na podjęcie decyzji dotyczącej ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego 90 dni od dnia wyborów (czyli do 26 sierpnia 2019 roku). Do Sądu Najwyższego po wyborach do Parlamentu Europejskiego wpłynęło w sumie 59 protestów¹¹. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, po rozpoznaniu otrzymanych 59 protestów wyborczych, w 43 sprawach wydała postanowienie o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu (w tym jeden protest co do wyboru określonego posła do Parlamentu Europejskiego), w ośmiu – opinię o zasadności protestu w całości lub w części, jednakże bez wpływu na wynik wyborów, w pięciu zaś – opinię o niezasadności protestu z uwagi na nieudowodnienie naruszeń bądź ze względu na błędną interpretację przepisów Kodeksu wyborczego dokonaną przez wnoszących te protesty. Trzy sprawy zakończyły się innym orzeczeniem o charakterze formalnym¹².

Najwięcej, bo 19 protestów, wpłynęło z okręgu wyborczego nr 4 – Warszawa i przyległe powiaty, pięć protestów z okręgu wyborczego nr 13 – woj. lubuskie i woj. zachodniopomorskie¹³. Bez dalszego biegu pozostały 43 protesty¹⁴. Jako przyczyny wydania takich orzeczeń Sąd Najwyższy wskazywał: niedochowanie koniecznego wymogu formalnego w postaci wniesienia protestu na piśmie; złożenie protestu przez osobę do tego nieuprawnioną lub dotyczącego sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewidziano możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi albo odwołania do sądu lub

¹¹ Dz.U. z 2019 roku, poz. 1456, Uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2019 roku (I NSW 62/19).

¹² Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Protesty wyborcze po wyborach samorządowych w 2018 roku i po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku*, 2020, s. 40, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/01/Protesty-wyborcze.pdf> (dostęp: 1 czerwca 2021).

¹³ J. Ojczyk, *52 protesty po wyborach do Parlamentu Europejskiego*, prawo.pl, 11.06.2019, <https://www.prawo.pl/prawo/liczba-protestow-wyborczych-po-wyborach-do-pe,429778.html> (dostęp: 1 czerwca 2021); *Wpłynęły 52 protesty wyborcze w związku z wyborami do PE*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 11.06.2019, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1417045,wplynely-52-protesty-wyborcze-w-zwiazku-z-wyborami-do-pe.html> (dostęp: 1 czerwca 2021).

¹⁴ *Ibidem*.

do Państwowej Komisji Wyborczej; niesformułowanie zarzutów mieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego); nieprzedstawienie lub niewskazanie dowodów, na których zostały oparte zarzuty protestu¹⁵.

Przedmiotami protestów wyborczych, w których zarzuty protestu zostały uznane za zasadne, lecz bez wpływu na wynik głosowania, były m.in.: nieprawidłowości przy liczeniu głosów (I NSW 29/19); czasowy brak dostępu do lokalu wyborczego w szpitalu (I NSW 31/19); nieprawidłowości przy organizacji głosowania i liczeniu głosów (I NSW 32/19); naruszenie zasady tajności głosowania (I NSW 33/19 i I NSW 58/19).

Finansowanie kampanii wyborczej

Reguły finansowania kampanii wyborczej, zawarte w dziale I, rozdziale 15 Kodeksu wyborczego zatytułowanym „Finansowanie kampanii wyborczej”, dotyczą także wyborów do Parlamentu Europejskiego¹⁶. W czasie kampanii do PE w 2019 roku obowiązywał kodeks w tym samym brzmieniu co w czasie wcześniejszej kampanii samorządowej. W szczególności dotyczy to nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku.

Jak już wspomniano przy okazji omawiania kampanii samorządowej, komitety wyborcze mogą wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitem wydatków (art. 135 § 1 Kodeksu wyborczego). Limit wydatków w wyborach do PE oblicza się, mnożąc kwotę 0,64 zł przez liczbę wyborców w kraju ujętych w rejestrach okręgów wyborczych, w których komitet zarejestrował listy kandydatów (art. 337 § 1 Kodeksu wyborczego).

Już w kwietniu 2019 roku szacowano, że największe komitety wyborcze – PiS czy Koalicja Europejska – mogą wydać na kampanię nawet 19 mln zł, skoro był to maksymalny dopuszczalny limit

¹⁵ Dz.U. z 2019 roku, poz. 1456, Uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2019 roku (I NSW 62/19).

¹⁶ Szersze omówienie zmian w Kodeksie wyborczym dotyczących finansowania kampanii wyborczych przedstawiono w rozdziale II.

(zgodnie z obowiązującym stanem prawnym – w przeliczeniu na jednego wyborcę można wydać na agitację 64 gr, co daje w sumie 19,2 mln zł na komitet)¹⁷.

Przychody i wydatki w świetle sprawozdań komitetów wyborczych

Przychody i wydatki komitetów wyborczych pozostawały na różnym poziomie. Spośród komitetów, które zgromadziły i wydatkowały najmniej funduszy na kampanię, można wymienić między innymi:

- KW Jedność Narodu, którego przychody wyniosły 4920 zł i pochodziły w całości z wpłat osób fizycznych. Wydatki tego komitetu ukształtowały się na poziomie 4913,30 zł i obejmowały: korzystanie ze środków masowego przekazu, nośników i plakatów, reklamę w internecie, materiały wyborcze, koszty spotkań wyborczych. Komitet ten nie korzystał z kredytów.

- KW ODPOWIEDZIALNOŚĆ, którego przychody wyniosły jedynie 1000 zł, a wydatki ponoszono na utrzymanie strony internetowej (i inne niezidentyfikowane).

Spośród dużych komitetów warto wskazać na pewno KW Prawo i Sprawiedliwość, którego przychody wyniosły 17 150 000 zł, a wydatki 17 035 018,14 zł. Do wydatków należały: koszty administracyjne – ponad 42 000 zł; wydatki na środki masowego przekazu, nośniki, plakaty, na co komitet wydał ponad 8 700 000 zł (w tym nośniki plakatów kosztowały ponad 5 000 000 zł). Na wykonanie materiałów wyborczych komitet wyborczy przeznaczył prawie 4 500 000 zł.

Podobnie kształtowały się przychody i wydatki KKW Koalicja Europejska PO PSL SLD .N Zieloni (przychody – 17 442 879,88 zł, wydatki – 17 416 561,77 zł). Prawie 8 000 000 zł komitet ten wydał na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów (w tym 4 860 000 zł na nośniki plakatów), a 1 548 000 zł na

¹⁷ W ostatnich wyborach PiS wydał 16,8 mln zł, a PO – 17,8 mln zł na kampanię wyborczą. Zob. *Eurowybory 2019 będą bardzo drogie. Nawet 19 mln zł na kampanię*, 23.04.2019, <https://www.money.pl/gospodarka/eurowybory-2019-beda-bardzo-drogie-nawet-19-mln-zl-na-kampanie-6373371620734593a.html> (dostęp: 7 sierpnia 2021).

reklamę w internecie. Kwotę 4 669 000 zł przeznaczył na wykonanie materiałów wyborczych, w tym na plakaty wyborcze prawie 1 900 000 zł, zaś na filmy wyborcze i spoty – prawie 1 200 000 zł.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na gospodarkę finansową w przypadku KW WIOSNA Roberta Biedronia. Jego przychody wyniosły 2 028 439,52 zł, a wydatki zamknęły się kwotą 2 413 930,12 zł. Mieściły się w tym głównie opłaty za korzystanie ze środków masowego przekazu (powyżej 780 000 zł), wykonanie materiałów wyborczych (niecałe 700 000 zł) oraz spotkania wyborcze (ponad 430 000 zł).

Ostatni z komitetów, którego sprawozdanie finansowe zostało poddane analizie, czyli KKW Lewica Razem – Razem, Unia Pracy, RSS, zgromadził przychody w kwocie 931 000 zł, zaś jego wydatki wyniosły 922 940,63 zł, z czego 1/3 to opłaty za nośniki plakatów. Na wykonanie materiałów wyborczych komitet wydał 178 000 zł, na reklamę w internecie – 125 000 zł. Znaczną pozycję w sprawozdaniu finansowym stanowią pozostałe wydatki – kwota 105 000 zł.

Nowelizacja z 2018 roku¹⁸ wprowadziła m.in. zmiany w zasadach finansowania kampanii, wciąż jednak nie doprecyzowywała istotnych kwestii dotyczących zasad prowadzenia działań agitacyjnych podejmowanych przed formalnym początkiem kampanii wyborczej, czyli w ramach tzw. prekampanii¹⁹, czy zmian w zakresie kampanii wyborczej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych, głównie w odniesieniu do nadawców publicznych²⁰. W konsekwencji w toku kampanii wyborczej nie respektowano zasady bezstronności, niezależności mediów publicznych²¹, a kampania, mimo europejskiego charakteru wyborów, koncentrowała się przede wszystkim na tematach krajowych. W odniesieniu do spraw

¹⁸ Dz.U. z 2018 roku, poz. 130.

¹⁹ Szerzej: P. Bała, *Problematyka prekampanii w wyborach samorządowych na szczeblu gminy*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 57–66.

²⁰ W. Mojski, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. w zakresie kampanii wyborczej i agitacji wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4 (44), s. 91.

²¹ *Wybory polskich posłów do Parlamentu Europejskiego 2019...*, op. cit., s. 3.

międzynarodowych w kampanii pojawiały się wątki dotyczące reprezentowania Polski w Unii Europejskiej, a nawet postulaty wyjścia Polski z UE²².

Zgodnie z art. 104 Kodeksu wyborczego kampania wyborcza powinna zacząć się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów, a zakończyć na dobę przed dniem głosowania. Niestety agitacja wyborcza do PE stanowiła swoiste w swej treści nawiązanie do planowanych na jesień wyborów do Sejmu RP i Senatu RP. Ponadto po nowelizacji w art. 106 Kodeksu wyborczego wprowadzono zmianę zakładającą możliwość prowadzenia agitacji wyborczej przez każdy komitet wyborczy i każdego wyborcę, w tym zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego, co pozwalało wyborcy prowadzić agitację wyborczą w każdej formie niebędącej zbieraniem podpisów również bez zgody pełnomocnika wyborczego. Ze zmianą tą połączono zarazem uchylenie przepisu art. 499 Kodeksu wyborczego, który przewidywał odpowiedzialność wykroczeniową za prowadzenie agitacji bez zgody pełnomocnika wyborczego. Omawiana zmiana mogła powodować wiele komplikacji związanych z rzetelnością i transparentnością kampanii oraz agitacji wyborczej²³.

System wyborczy do PE: niedoszała zmiana

Wybory do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzone w maju 2019 roku, odbyły się w bardzo istotnym momencie z punktu widzenia kalendarza wyborczego, czyli po wyborach samorządowych, a kilka miesięcy przed sejmowymi. Traktowano je zatem jako swoisty poligon polityczny przed wyborami decydującymi o władzy w kraju. Elementem tak specyficznego poligonu była zmiana ordynacji wyborczej do PE. Została ona uchwalona przez Sejm, lecz zawetowana przez prezydenta Andrzeja Dudę i ostatecznie porzucona.

²² Szerzej: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Protesty wyborcze po wyborach samorządowych...*, op. cit.

²³ W. Mojski, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego...*, op. cit., s. 94.

Omówienie tej niedosłej zmiany wymaga przywołania ogólnego problemu z ordynacją w eurowyborach. Obecna ordynacja jest niezbyt udaną próbą pogodzenia trzech dylematów wiążących się z systemem wyborczym – czyli sprawy proporcjonalności podziału mandatów między partie polityczne, zapewnienia reprezentacji terytorialnej i personalnego charakteru głosowania, co jest w Polsce normą przy wyborze ciał przedstawicielskich²⁴.

System ten powstał przed wyborami w 2004 roku i tylko pozornie przypomina systemy obowiązujące w pozostałych wyborach. Zawiera istotnie różny element – mianowicie podział na okręgi wyborcze dotyczy podziału mandatów w ramach partii, a nie między różne części kraju, jeszcze przed wyborami. Dlatego ordynacja nie określa, ile mandatów jest do zdobycia w danym okręgu. Podział mandatów między partie odbywa się na poziomie całego kraju. Przynosi to kilka paradoksalnych konsekwencji.

Fakt, że mandaty są dzielone pomiędzy partie na podstawie wyników z całego kraju, sprawia, że jest to najbardziej proporcjonalne głosowanie w polskim systemie. Zastosowanie systemu d'Hondta w jednym okręgu nie ma praktycznie żadnego znaczenia dla odchyleń od proporcjonalności, szczególnie progresywnej proporcjonalności²⁵, ponieważ nie daje żadnego impulsu integracyjnego. Fakt podziału na okręgi wyborcze jest istotny dla tworzenia dodatkowego wymiaru rywalizacji – między poszczególnymi częściami kraju, w ramach każdej z list wyborczych z osobna. Taka rywalizacja sama w sobie mogłaby być interesująca, tyle tylko, że została wyjątkowo źle skonfigurowana²⁶. Podział na 13 okręgów – z których część łączy województwa, część stanowią samodzielnie województwa, a jeden wyjątkowo dzieli największe województwo na dwie części – prowadzi

²⁴ B. Michalak, *Kto traci, a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 27–44.

²⁵ J. Haman, *Progresywna proporcjonalność jako cecha systemu wyborczego*, „Decyzje” 2017, nr 27, s. 69–88.

²⁶ J. Flis, *Kwadratura okręgu. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego jako instytucjonalna rama komunikowania społecznego*, w: K. Sobolewska-Mysłik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 400–413.

do tworzenia okręgów zróżnicowanych co do wielkości i struktury wewnętrznej. Wszystko to ma źródło w dawno zapomnianych kalkulacjach personalno-partyjnych²⁷, lecz do dziś stanowi barierę zarówno w rozumieniu systemu, jak i w jego akceptacji.

System ten ma potencjał tworzenia paradoksalnych wyników. Teoretycznie może się zdarzyć, że w którymś z okręgów nie zostanie wybrany żaden europoseł. Mimo wyraźnych odchyień i wysokiego poziomu frustracji, zwłaszcza wśród samych kandydatów, jak do tej pory nie doszło do żadnych bulwersujących skrzywień reprezentacji terytorialnej. Niemniej wielokrotnie rozważana była zmiana tego modelu. Takie propozycje pojawiły się już w 2004 roku, a także były zgłaszane za rządów PO. Jednak wszelkie próby przybliżenia tego systemu do systemów znanych z wyborów parlamentarnych czy samorządowych rozbijają się o to, że po podziale kraju na okręgi wyborcze i rezygnacji z pośredniego szczebla przy tej liczbie mandatów do podziału proponowane rozwiązanie stanowiłoby potencjalne źródło dużych skrzywień proporcjonalności, a co za tym idzie – odbiegałoby od standardów demokratycznych. System taki obniżałby szansę na zdobycie reprezentacji przez mniejsze partie. Dlatego w latach 2007–2015 był nie do zaakceptowania dla mniejszego koalicjanta.

Problemu sprzeciwu mniejszego koalicjanta nie miał PiS w kadencji 2015–2019. Dlatego udało się przegłosować szczególnie radykalne rozwiązanie. Polegało ono na tym, że pozostawiono obecne okręgi wyborcze, ale mandaty są dzielone w nich tak jak w wyborach sejmowych. Każdemu okręgowi zostaje przypisana konkretna liczba mandatów, które są rozdzielane w jego ramach. Jeśli jednak 52 mandaty są rozdzielane w 13 okręgach, to oznacza to, że średnia liczba mandatów na jeden wynosi okręg wynosi cztery, a przy obowiązującym układzie okręgów aż w sześciu z nich rozdzielano by tylko trzy mandaty. Tak jak pokazano na przykładzie wyborów powiatowych, proporcjonalność takich wyborów jest bardzo wątpliwa. Naturalny próg wyborczy w takim okręgu jest zdecydowanie

²⁷ R. Matyja, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego*, „Praktyka Polityczna” 2004, nr 1, s. 59–65.

wyższy od ustawowego. Przy czterech znaczących partiach wynosi on 10%²⁸

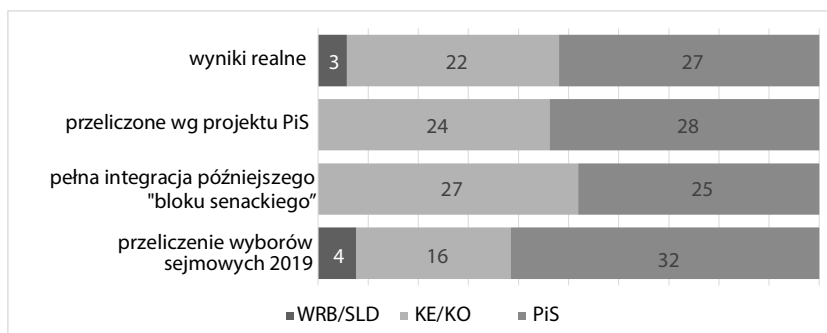
Z tego powodu rozwiązanie to oprotestowały wszystkie mniejsze partie, dla których w oczywisty sposób stanowiło ono zrozumiałe zagrożenie. Protest wsparły głosy ekspertów Klubu Jagiellońskiego. Podnoszone przez nich zarzuty dotyczyły tego, że wybory do PE są okazją dla mniejszych ugrupowań właśnie z uwagi na niezwykle proporcjonalność.

Paradoksalnie jednak, choć ustawa nie weszła w życie, wybory w 2019 roku podważyły przekonania stojące za protestem przeciw zmianie. Scena polityczna w tych wyborach była najbardziej zintegrowana ze wszystkich wyborów do ciał ustawodawczych, które odbyły się do tej pory w Polsce. Ustawowy próg wyborczy przekroczyły tylko trzy ugrupowania, przy czym jedno z nich uzyskało jedynie marginalną reprezentację.

Pojawiające się przy tej okazji wątpliwości dotyczące skrzywienia reprezentacji i przyznawania większej liczby mandatów dla okręgów wyborczych, w których PiS ma większe poparcie, nie znajdują potwierdzenia w danych. W rzeczywistości sam podział mandatów między okręgi nie jest tu istotnym problemem. Natomiast fakt, że taki system podnosiłby radykalnie naturalny próg wyborczy, a tym samym stanowił barierę dla mniejszych ugrupowań, potwierdziło tak przeliczenie wyników poprzednich wyborów europejskich jak wyborów z 2019 roku. Z tym że w przypadku ostatnich wyborów wynik ten stanowi pewien paradoks (wykres 8).

Przeliczenie wyników według zawetowanej ordynacji pokazuje, że w jednoznaczny sposób system ten działa przeciwko mniejszym partiom. Lista Wiosna Roberta Biedronia, która otrzymała trzy mandaty, po zmianie nie zyskałaby żadnego. Ale trzeba przyznać, że tylko jeden z tych mandatów przypadłby PiS, co wynika z faktu, że nastąpiła wyraźna integracja opozycji. Partie, które startowały wcześniej osobno w wyborach europejskich, czyli PO, SLD i PSL, zdecydowały się w 2019 roku na wspólny start. Decyzja ta nie wynikała

²⁸ J. Flis, W. Słomczyński, D. Stoliczka, *Kociotek i chochelka: formuła szacowania rozkładu mandatów metodą Jeffersona-D'Hondta*, „Decyzje” 2019, nr 32.



Wykres 8. Możliwe efekty zawetowanej ordynacji w wyborach PE (przeliczenie polegało na podziale mandatów na podstawie proponowanego podziału z założeniem, że wyborcy zagłosują tak samo, jak zagłosowali; dwa pierwsze przeliczenia oparto na wynikach wyborów europejskich, w drugim wypadku zsumowano głosy oddane na Koalicję Europejską oraz listy Wiosny i Partii Razem)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

z wymogów samego systemu, ale z innych okoliczności – potrzeby odniesienia „optycznego” zwycięstwa przez zdobycie większej liczby głosów w ramach jednej listy oraz potraktowania tych wyborów jako próby przed wyborami sejmowymi, w których integracja polityczna ma znacznie większy wpływ dla wyniku niż w wyborach do PE. Stąd tak paradoksalny wynik, że mimo zawetowania systemu, który zmuszałby partie do integracji, integracja taka nastąpiła z innych przyczyn. Jest natomiast faktem, że gdyby opozycje osiągnęły taki poziom integracji jak w późniejszych wyborach senackich (czyli Wiosna i Razem dołączyłyby do list Koalicji Europejskiej), to właśnie one odniosłyby korzyść ze zmiany uchwalonej przez PiS, a sama ta partia poniosłaby straty. Natomiast rzeczywiście, gdyby poziom integracji opozycji i – co za tym idzie – układ sił był taki jak w jesiennych wyborach sejmowych, to inicjatorzy zmiany odnieśliby jednoznaczne korzyści, zaś listy PSL i Konfederacji nie zdobyłyby żadnego mandatu. To byłby dla obozu rządzącego szczególnie korzystny scenariusz.

Trudno zatem uznać, że te uchwalone, ale ostatecznie zawetowane zmiany skutkowałyby rzeczywistą głęboką deformacją wyborów w relacjach między partiami. Na pewno jednak byłyby to

zmiana jeszcze bardziej komplikująca rozgrywki wokół eurowyborów. Dodatkowo po raz kolejny okazało się, że chociaż uzasadnienie dla zmiany odwoływało się do ogólnych wartości demokratycznych – reprezentacji terytorialnej i czytelności systemu – to *de facto* oczywiste było, że partia rządząca próbuje bezwzględnie naginać reguły pod swoje krótkoterminowe potrzeby. Nawet jeśli próby te okazały się na koniec nieskuteczne, to najwyraźniej przemawiała za nimi interesowna kalkulacja, tyle że w praktyce niekoniecznie trafna.

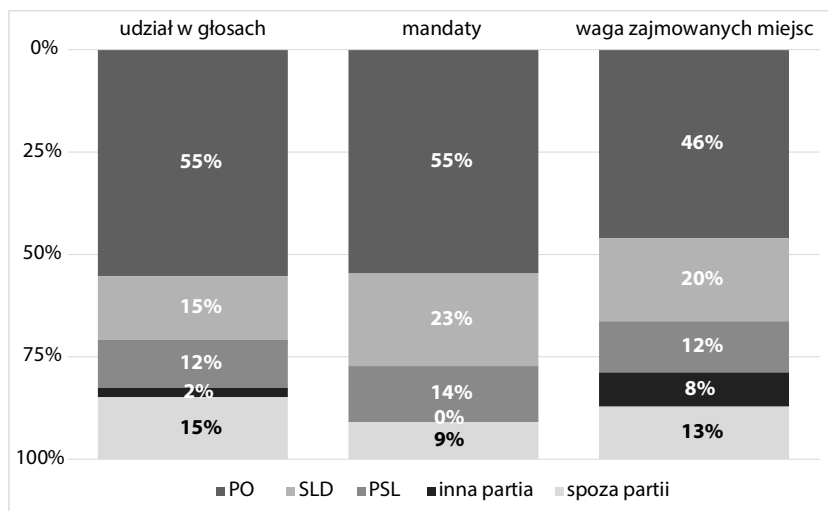
Wybory do Parlamentu Europejskiego: między systemem wyborczym a strategiami partii i kandydatów

Specyfika wyborów europejskich (mała liczba mandatów do zdobycia; relatywnie niższa stawka wyborów dla partii politycznych) pozwala je traktować jako swoisty poligon doświadczalny dla partii politycznych. Rozwiązania polskiego systemu wyborczego z jednej strony sprzyjają dużym partiom (czy ściślej – listom wyborczym o największym poparciu), co powinno premiować integrację środowisk politycznych i zawiązywanie koalicji wyborczych, z drugiej zaś – ze względu na stosowanie głosu preferencyjnego – zwiększają ryzyko, z jakim wiąże się zawieranie takich porozumień (udział w miejscach na liście nie musi przełożyć się na udział w mandatach). Ten sam czynnik jest również polem do konkurencji terytorialnej między kandydatami z tej samej listy, ale wywodzącymi się z różnych miast. Analiza wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego pozwala wskazać na pewne prawidłowości, które mogą mieć znaczące przełożenie na przebieg i wyniki wyborów krajowych.

Listy koalicyjne

Cechą szczególną polskiego systemu wyborczego jest łączenie głosowania proporcjonalnego z elementem głosowania personalnego, a więc stosowanie głosu preferencyjnego. Wybory do PE były wyjątkową okazją do sprawdzenia, w jaki sposób system ten radzi sobie

z rejestrującym jedną listę porozumieniem podmiotów o zupełnie różnej skali, odmiennych tradycjach i elektoratach – jak w przypadku Koalicji Europejskiej²⁹. Na wykresie 9 pokazano ostateczny rezultat takiego przedsięwzięcia. Pokazano na nim udziały kandydatów poszczególnych sił w zdobytych głosach oraz mandatach, a dodatkowo także wagę zajmowanych przez nich miejsc na liście³⁰.



Wykres 9. Relacje międzypartyjne na listach Koalicji Europejskiej w wyborach w 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Warto zwrócić uwagę, że w warunkach takiej wspólnej listy koalicyjnej podział mandatów między koalicjantów nie ma już charakteru proporcjonalnego, ale opiera się na systemie SNTV, znanym z wyborów parlamentu Japonii. System ten charakteryzuje się małą przewidywalnością oraz dużymi trudnościami, jeśli chodzi

²⁹ J. Flis, *Jak bardzo sejmowa ordynacja zachęca do budowania sojuszy i jakie stwarza dla nich przeszkody?*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2019.

³⁰ Przez wagę zajmowanego miejsca rozumie się odwrotność numeru na liście – miejsce pierwsze ma wagę 1, drugie 1/2, trzecie 1/3 itd. Tak rozumiane wagi miejsc zsumowano dla ogółu kandydatów oraz dla każdej siły z osobna. Dzieląc łączną wagę kandydatów danej partii przez łączną wagę wszystkich kandydatów, obliczono wagę zajmowanych przez daną partię miejsc.

o koordynację³¹. Może prowadzić do gwałtownych odchyień od proporcjonalności.

Z jednej strony, widać, że model ten – zaliczany przez Jacka Hamana do systemów *quasi*-proporcjonalnych – potrafi sobie poradzić z zachowaniem równowagi na koalicyjnej liście. Oczywiście nie jest to idealne przekształcenie – np. kandydaci SLD zdobyli o połowę więcej mandatów, niż wynosił ich udział w głosach oddawanych na wspólną listę. Z drugiej strony, zmiany te nie są jakoś szczególnie drastyczne.

Jednak elementem o kluczowym znaczeniu jest porównanie wagi obsadzanych przez koalicjantów miejsc, co także pokazano na wykresie. Okazuje się to istotne, gdyż, w odróżnieniu od systemu SNTV, rywalizacja w ramach listy jest podatna na wagę kolejności – zwłaszcza na znaczenie pierwszego miejsca, gdyż część wyborców oddaje głos na pierwszego kandydata, żeby okazać poparcie dla listy jako całości³².

Partie włożyły spory wysiłek w to, by zachować równowagę w umieszczaniu na listach poszczególnych sił. Głosy wyborców tylko nieznacznie ją zmodyfikowały. Następnie przełożenie tego na mandaty również nie doprowadziło do szczególnie istotnych zniekształceń. Ta próba integracji politycznej przez tworzenie wspólnej listy, w ramach której próbuje się znaleźć równowagę między uzgodnieniami a rywalizacją, przeszła pewien test. Miało to istotne znaczenie dla strategii partii w kolejnych wyborach sejmowych. Przy ich omawianiu problem ten będzie jeszcze pogłębiany.

Wydaje się, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego większymi problemami były reakcje wyborców na połączoną listę i zawód związany z wynikiem – czyli rozminięcie się oczekiwań, nie zaś sama rozgrywka wewnętrzna. Poszczególne strony tego porozumienia

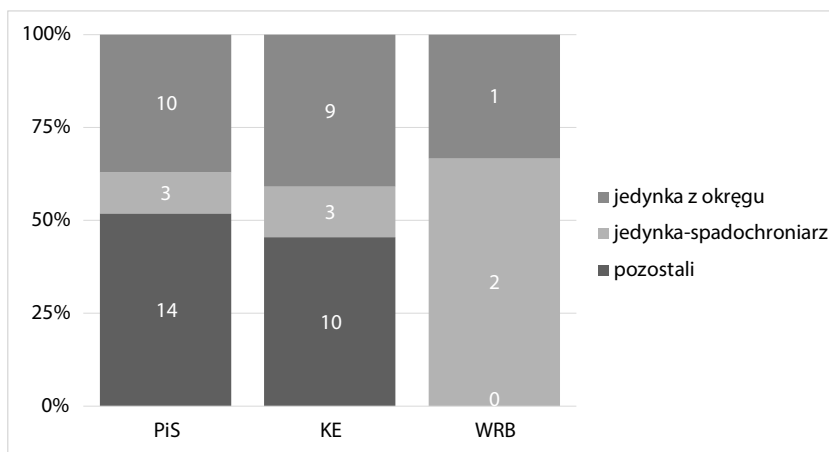
³¹ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

³² A. Gendźwiłł, K. Marcinkiewicz, *Interventionism of voters: District size, level of government, and the use of preference votes*, „Acta Politica” 2019, t. 54, nr 1, s. 1–21; A. Gendźwiłł, J. Raciborski, *Jak głosują wyborcy w warunkach preferencyjnych list wyborczych. Przypadek Polski*, „Decyzje” 2014, nr 22, s. 47–70; J. Flis, *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

uniknęły szczególnej frustracji, chociaż nie odbyło się to zupełnie bezkonfliktowo.

Rywalizacja personalno-terytorialna

Taka integracja polityczna pozwoliła też na względnie równomierny, przy podziale na 13 okręgów wyborczych, rozkład mandatów dla poszczególnych części kraju. Jednocześnie widać, że w sytuacji, w której niektórzy głosują na pierwszego kandydata, by wyrazić poparcie dla całej listy, pojawiła się istotna pokusa, by na pierwszym miejscu wystawiać kandydatów spoza okręgu (tzw. spadochroniarzy). Wówczas bywa, że pozostali kandydaci na liście występują w charakterze „naganiaczy” dostarczających głosy, które konsumuje w postaci mandatu tylko kandydat z pierwszego miejsca na liście. Skalę tego zjawiska w wyborach w 2019 roku pokazuje wykres 10.



Wykres 10. Zdobywcy mandatów – udział poszczególnych typów w wyborach w 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ponad połowę mandatów zdobyli kandydaci z pierwszego miejsca, spośród których wielu kandydowało poza miejscem zamieszkania. To również może podważać wiarygodność całego systemu. W tych wyborach szczególnie niski był poziom zmian w ramach listy

wynikający z głosu preferencyjnego. Po raz kolejny okazało się, że raczej tworzy on złudzenia, niż pozwala na rywalizację na równych warunkach między kandydatami³³.

Na koniec warto odnotować powracający po raz kolejny postulat wspólnej listy europejskiej w wyborach. Jest to postrzegane jako wyraz tworzenia wspólnej tożsamości europejskiej i wzmocnienia ogólnoeuropejskich partii narodowych. Wydaje się jednak, że ta propozycja nie została dobrze przemyślana. Rodzi ona bardzo wiele dylematów technicznych i przy każdym z rozwiązań mogłyby się pojawić zupełnie inne problemy. Gdyby wprowadzono głosowanie równoległe i głosy byłyby od siebie zupełnie niezależne, zaś kandydaci zabiegali o inne pule, to natychmiast pojawiłby się problem wielkiego zróżnicowania siły głosu. Gdyby jeden głos w dotychczasowym systemie odpowiadał za wybór prawie 700 posłów, podczas gdy drugi służyłby do rozstrzygnięcia tylko podziału dwudziestu kilku mandatów, to drugi miałby ponadtrzydziestokrotnie mniejszą wagę. Pojawia się wreszcie pytanie, czy taka lista powinna być zamknięta, czy otwarta, a także jak w każdej z tych sytuacji wpłynęło to na równowagę między mniejszymi a większymi krajami w UE. Może się zdarzyć, że ta obietnica integracji doprowadzi raczej do większej dezintegracji i wzrostu napięć między państwami członkowskimi. Problem poradzenia sobie z adekwatną do wszystkich możliwych napięć ordynacją do PE nadal pozostaje nierozwiązany.

Urzędnicy wyborczy w działaniu – badanie z 2019 roku

Jedną z konsekwencji zmian w Kodeksie wyborczym uchwalonych 11 stycznia 2018 roku było utworzenie korpusu niezależnych od władz gminnych urzędników wyborczych (powoływaniu i zadaniom urzędników wyborczych poświęcono nowy rozdział 9 oraz artykuły 191a–191h Kodeksu wyborczego). Jednocześnie z wprowadzeniem nowej instytucji uchylony został dawny artykuł 181, również

³³ M. Rakowski, „Lokomotywy” czy „odkurzacze”? – O wynikach liderów list wyborczych. Polemika z Wojciechem Peszyńskim, „Studia Wyborcze” 2012, nr 13, s. 61–77.

mówiący o „urzędnikach wyborczych” – rozumiejący pod tą nazwą pełnomocników wójtów/burmistrzów ds. wyborów. Wykonywanie działań wyborczych było (przed nowelizacją z 2018 roku) i jest (po nowelizacjach) zadaniem zleconym gmin, co oznacza, że to na urzędzie gminy spoczywa odpowiedzialność za sprawne przeprowadzenie wyborów na jej terenie, natomiast środki finansowe na realizację tego zadania zapewnia budżet państwa – w tym wypadku za pośrednictwem Krajowego Biura Wyborczego. Z tego właśnie względu dawnym pełnomocnikom wójta ds. wyborów przysługiwał specjalny status urzędników wyborczych – za wykonywanie tych zadań byli opłacani nie z funduszy gminy, lecz z Krajowego Biura Wyborczego.

Uzasadnieniem nowego rozwiązania – polegającego na przekazaniu zadań urzędników wyborczych będących pracownikami urzędu gminy i podwładnymi wójta urzędnikom wyborczym spoza gminy – miało być ograniczenie wpływu władz gminy na przebieg wyborów i uniknięcie sytuacji, gdy wybory organizują podwładni wójta ubiegającego się właśnie o reelekcję. Z tego względu urzędnicy wyborczy zgodnie z nowelizacją z 11 stycznia 2018 roku mieli być powoływani przez szefa Krajowego Biura Wyborczego spośród kandydatów zamieszkałych³⁴ w danej gminie i pracujących poza nią (wyjątek uczyniono dla miast na prawach powiatu); za wymóg pozytywny uznano posiadanie wyższego wykształcenia oraz zatrudnienie w urzędzie administracji rządowej, samorządowej albo jednostki im podległej lub przez nie nadzorowanej. Trudności w naborze spowodowały szybkie poluzowanie tych wymogów – nowelizacja z 15 czerwca 2018 roku (a więc jeszcze sprzed wyborów samorządowych) dopuściła powoływanie urzędników wyborczych spośród nie tylko aktualnych, ale również byłych pracowników wymienionych wyżej instytucji, a w sytuacji „zagrożenia wykonania zadań” zezwolono nawet na powołanie urzędnika wyborczego spośród pracowników urzędów danej gminy; nowelizacja z 31 stycznia 2019 roku zniosła natomiast zakaz zamieszkania na terenie gminy, a zakaz

³⁴ Ścisłej biorąc, wymogi dotyczące zamieszkania dotyczyły figurowania w spisie wyborców danej gminy.

zatrudnienia na jej terenie ograniczyła do zatrudnienia w instytucjach gminy lub jej podległych.

Równolegle do obniżania wymogów ustawowych Państwowa Komisja Wyborcza – do której kompetencji należy określanie liczby urzędników wyborczych w poszczególnych gminach – obniżała liczebność Korpusu Urzędników Wyborczych: według uchwały z 19 lutego 2018 roku³⁵ w gminach do 20 tys. mieszkańców miało być po dwóch urzędników, zaś w większych³⁶ – od trzech do siedmiu, plus dodatkowy urzędnik w gminach będących siedzibą powiatu lub województwa (łącznie planowano powołać około 5500 urzędników). Uchwałą z 12 marca³⁷ liczbę urzędników w gminach 20–250 tys. mieszkańców zmniejszono o jedną osobę. Uchwałą z 26 marca³⁸ liczbę urzędników wyborczych w gminach do 5 tys. mieszkańców zmniejszono z dwóch do jednego. Uchwałą z 26 kwietnia³⁹ ustalono wreszcie, że powoływać się będzie jednego urzędnika w gminach do 50 tys. mieszkańców oraz dzielnicach m.st. Warszawy, dwóch urzędników w gminach 50–200 tys. i trzech w większych gminach, z możliwością powołania ich w większej liczbie w uzasadnionych przypadkach – co łącznie dawało grupę około 2600 urzędników wyborczych.

Aby wyjaśnić przyczyny trudności w naborze na urzędników wyborczych, które zmusiły i ustawodawcę, i PKW do tak drastycznej zmiany wymagań wobec kandydatów (oraz ich liczby), przyjrzyjmy się warunkom pracy i zadaniom urzędników wyborczych.

Urzędnik wyborczy powoływany jest na sześcioletnią kadencję, ale swoje zadania wykonuje jedynie w okresie „okołowyborczym” („Urzędnicy wyborczy wykonują zadania od dnia zarządzenia właściwych wyborów do dnia rozstrzygnięcia protestów wyborczych oraz w innych sytuacjach, gdy jest to konieczne” – art. 191c § 2), za co uzyskuje wynagrodzenie „proporcjonalne do czasu ich realizacji”

³⁵ Uchwała PKW z 19 lutego 2018 roku, Monitor Polski z 2018 roku, poz. 526.

³⁶ W przypadku m.st. Warszawy liczbę urzędników ustalano tak, że każdą dzielnicę traktowano jak osobną gminę.

³⁷ Uchwała PKW z 12 marca 2018 roku, Monitor Polski z 2018 roku, poz. 527.

³⁸ Uchwała PKW z 26 marca 2018 roku, Monitor Polski z 2018 roku, poz. 528.

³⁹ Uchwała PKW z 26 kwietnia 2018 roku, Monitor Polski z 2018 roku, poz. 529.

(art. 191g § 2) – w praktyce kilka tysięcy złotych za wybory⁴⁰. Urzędnik wyborczy pozostaje cały czas pracownikiem w swoim podstawowym miejscu pracy – pracodawca ma obowiązek zwolnić go od pracy zawodowej w celu wykonywania zadań wyborczych (art. 191e § 3). Zatem choć wynagrodzenie urzędnika wyborczego – jeśli brać pod uwagę skalę jego zadań – nie jest niskie, to zadania te wykonuje poza swoim miejscem zamieszkania (trzeba zatem dodać czas i koszty dojazdów), musi godzić dodatkowe zatrudnienie z zatrudnieniem podstawowym (jaki pracodawca lubi ciągle zwalnających się pracowników?), a przy tym nie ma żadnego wpływu na to, kiedy nadejdzie spiętrzenie działań – rytm pracy i obciążeń urzędnika determinuje kalendarz wyborczy.

A jakie zadania ma wykonywać urzędnik wyborczy? Pozornie łatwo jest znaleźć odpowiedź na to pytanie w aktach prawnych: w art. 191e § 1 Kodeksu wyborczego oraz w uchwałach PKW w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników (gdym tekst ten był pisany, obowiązywała uchwała z 27 lutego 2019 roku⁴¹). Są to przede wszystkim: kwestie związane z powoływaniem i szkoleniem obwodowych komisji wyborczych, przygotowaniem i dystrybucją, a po głosowaniu z odbiorem i archiwizacją kart do głosowania, ponadto udział w obsłudze głosowania korespondencyjnego, nadzór nad przygotowaniem lokali wyborczych, nadzór nad przebiegiem głosowania w lokalach wyborczych i pomoc komisjom obwodowym. Praktycznie jednak żadnego z przydzielonych mu zadań urzędnik nie byłby w stanie wykonać jednoosobowo – wymagają one wsparcia urzędników gminnych. Problem w tym, że urzędnik wyborczy – w przeciwieństwie do dawnego pełnomocnika wójta ds. wyborów – nie jest przełożonym żadnych pracowników urzędu gminy. Tak więc realny podział zadań między przychodzącego z zewnątrz, formalnie niezależnego urzędnika wyborczego a urząd gminy – dysponujący

⁴⁰ Po wyborach samorządowych w 2018 roku (najbardziej pracochłonnych) średnie wynagrodzenie urzędnika wyborczego wyniosło około 8700 zł, po wyborach do PE w 2019 roku (najmniej pracochłonnych) – około 3400 zł (J. Haman, *Urzędnicy wyborczy w działaniu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019).

⁴¹ Uchwała PKW z 27 lutego 2019 roku, Monitor Polski z 2019 roku, poz. 260.

pracownikami i środkami technicznymi do wykonania zadań wyborczych, a przy tym ponoszący za ich wykonanie ostateczną odpowiedzialność – nie został z góry jasno określony.

Koncepcja Korpusu Urzędników Wyborczych od początku budziła poważne obawy i wątpliwości, a problemy z powoływaniem urzędników, jakie można było obserwować w 2018 roku, dodatkowo je wzmocniły. Obawy te dotyczyły głównie czterech aspektów.

Po pierwsze, nowe rozwiązanie prowadziło do rozmycia odpowiedzialności za organizację wyborów w gminach i było potencjalnie konfliktogenne ze względu na nieprecyzyjny podział zadań między gminę a urzędnika.

Po drugie, w założeniu nowe rozwiązanie miało służyć odsunięciu od organizacji wyborów urzędników gminnych (mających w tym zakresie duże doświadczenie, a także znających lokalne uwarunkowania) i przekazaniu ich zadań osobom o zwykle znacznie mniejszych kompetencjach. W efekcie – w związku z niewielkimi wymaganiami dla kandydatów oraz niskim zainteresowaniem – praktycznie nie było możliwości wyboru spośród zgłaszających się chętnych.

Po trzecie, choć urząd gminy ma obowiązek zapewnić niezbędne wsparcie urzędnikowi wyborczemu, to możliwości sprawnego wykorzystania zaplecza kadrowo-organizacyjnego przez osobę spoza urzędu zawsze będą ograniczone.

Po czwarte, formułowano obawy co do niezależności politycznej urzędników wyborczych – powoływanych przez szefa Krajowego Biura Wyborczego, który zgodnie z nowelizacją Kodeksu wyborczego z wiosny 2018 roku był wybierany spośród kandydatów zgłoszonych przez ministra spraw wewnętrznych.

Jednocześnie zasadniczy argument stojący za powołaniem Korpusu Urzędników Wyborczych – odsunięcie od organizacji wyborów urzędników podległych wójtowi/burmistrzowi jako osobiście zainteresowanemu ich wynikiem – wydawał się dość słaby i odnoszący się jedynie do wyborów samorządowych; ponadto, nawet jeśli nie kwestionujemy, że możliwe są przypadki, gdy urzędujący wójt chciałby nielegalnie wpłynąć na przebieg wyborów samorządowych, to i tak raczej nie czyniłby tego w sferze działań nadzorowanych przez urzędników wyborczych.

Dość sprawny przebieg wyborów do samorządów w 2018 i generalnie jeszcze sprawniejszy przebieg wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku pokazały, że nowe rozwiązania nie doprowadziły do zasadniczego kryzysu organizacyjnego. Sprawność i bezstronność działań Krajowego Biura Wyborczego także pod nowym, powołanym w lutym 2018 roku kierownictwem, jak i brak sygnałów o stronnictwym działaniu urzędników wyborczych przy organizowaniu tych elekcji wskazywały, że również obawy o polityczne motywacje urzędników były na szczęście przesadne. Pozostawało jednak pytanie, czy organizacyjny sukces wyborów samorządowych i europejskich został osiągnięty *dzięki* nowym regulacjom (takim jak utworzenie Korpusu Urzędników Wyborczych), czy raczej *mimo* nich?

Aby udzielić na to pytanie przynajmniej wstępnej odpowiedzi, Fundacja im. Stefana Batorego przeprowadziła badania jakościowe dotyczące współpracy między urzędnikami wyborczymi a urzędami gmin⁴². Założenia badania skonsultowano z Krajowym Biurem Wyborczym, które przekazało cenne uwagi do pierwotnego projektu; przychylność kierownictwa KBW ułatwiła także dotarcie do respondentów i uzyskanie od nich zgód na udzielenie wywiadu, jednak samo badanie było prowadzone niezależnie od jakichkolwiek instytucji poza Fundacją Batorego. Respondenci – choć w zasadzie były to „osoby urzędowe” – mieli zagwarantowaną pełną anonimowość.

Przeprowadzono 28 wywiadów pogłębionych z urzędnikami wyborczymi (7), urzędnikami gminnymi odpowiadającymi za organizację wyborów ze strony urzędu gminy (7) oraz z przedstawicielami administracji wyborczej – dyrektorami delegatur KBW (7) i komisarzami wyborczymi (7). Badanie przeprowadzono w dziewięciu gminach (po trzy: miejskie, wiejsko-miejskie, wiejskie) – tak więc w większości przypadków mogliśmy porównać spojrzenie na współpracę w ramach tej samej gminy urzędnika wyborczego i urzędnika gminnego, choć aby chronić anonimowość badanych, z raportu z badania usunęliśmy dane pozwalające na śledzenie takich

⁴² Koordynatorem badania *Urzędnicy wyborczy w działaniu* był Karol Mojkowski, a koncepcję badania, narzędzia badawcze oraz raport przygotował dr hab. Jacek Haman. Pełne wyniki badania oraz skład zespołu zawiera raport: J. Haman, *Urzędnicy wyborczy w działaniu...*, *op. cit.*

powiązań. Mimo że liczba przebadanych gmin może nie wydawać się duża, to powtarzanie się najistotniejszych obserwacji w prawie wszystkich badanych miejscach wskazuje, że uzyskane wyniki ujawniają typowe zjawiska i sytuacje.

Badanie zostało zrealizowane w lipcu i sierpniu 2019 roku, a więc już po wyborach do Parlamentu Europejskiego i blisko rok po wyborach samorządowych, gdy respondenci nabrali doświadczeń we współpracy już przy dwóch elekcjach, a także – co miało spore znaczenie – po tym, jak w niektórych gminach (również spośród biorących udział w badaniu) doszło do wymiany najmniej sprawnie działających urzędników wyborczych.

Wyniki badania potwierdziły większość formułowanych pierwotnie obaw, z wyjątkiem tych dotyczących stronnictwość urzędników wyborczych; jednocześnie mogliśmy zaobserwować, w jaki sposób nowe rozwiązania „docierają się” i jak praktyka pozwala zminimalizować wiążące się z nimi zagrożenia.

W opinii sześciu z siedmiu respondentów będących urzędnikami gminnymi nowe rozwiązanie doprowadziło jedynie (lub – w najlepszym razie – prawie jedynie) do komplikacji w organizacji wyborów. Spowodowała to – w opinii badanych – głównie błędna konstrukcja samej instytucji, w dodatku wprowadzona „na siłę”, jako wyraz nieufności władzy centralnej względem samorządów. „Wprowadzenie [...] urzędników wyborczych nie zdjęło tak naprawdę z gmin żadnych obowiązków. Wprowadzono jakiś taki z boku byt, prawnie dziwnie usytuowany. On nie ma przełożenia, burmistrz, wiadomo, jako organ wykonawczy musi wybory przygotować. Żadnych zadań, oprócz może enigmatycznych stwierdzeń w przepisach, że oni tworzą system szkolenia OKW. Z tego nic nie wynika, oni nic nie tworzą”⁴³. Urzędnicy wyborczy są często niedostępni i niedyspozycyjni (pracują w innej gminie, dlatego mają czas dopiero po południu, kiedy urząd gminy już nie pracuje), a fakt, że dla urzędu gminy pozostają „osobami z zewnątrz”, wprowadza komplikacje do najbardziej przyziemnych spraw („Żeby miał nadzór nad kartami, to musiałbym mu chociażby udostępnić kod alarmowy do sali konferencyjnej.

⁴³ Cytat z wypowiedzi pełnomocnika wójta, za: *ibidem*, s. 7.

Dostęp do kamer i podgląd na salę konferencyjną. Na jakiej podstawie prawnej?”⁴⁴).

Samych urzędników wyborczych, z którymi przyszło im współpracować, urzędnicy gminni oceniają na ogół umiarkowanie krytycznie, choć oczywiście oceny te są zróżnicowane. Problemami – jeśli już pominąć kwestie od samych urzędników wyborczych niezależne – są niezbyt wysoki poziom kompetencji wielu urzędników⁴⁵ i, na początku zwłaszcza, najczęściej bliskie zeru doświadczenie w organizacji wyborów. W konsekwencji, aby mieć pewność, że poszczególne działania będą wykonane poprawnie, urzędnicy muszą stale kontrolować lub wręcz dublować działania urzędnika wyborczego – tak więc mimo pozbawienia gminy części finansowania ilość pracy wykonywanej przez urząd gminy faktycznie wzrosła. „To jest dokładnie opisane, tylko my robimy teraz więcej i te zadania wykonujemy za niego. Bo w mojej ocenie on nie jest w stanie tego wykonać. To jest kwestia i osobowości, i wiedzy, i organizacji, i ogromu pracy. Przepis mówi, że on nas tam nadzoruje, kontroluje. Dla mnie on nie ma żadnych podstaw prawnych. On może się do burmistrza zwracać o coś. Ale żeby się zwrócić o coś, to trzeba wiedzieć, o co”⁴⁶. Przedstawiciele gmin doceniali poprawę sprawności działania urzędników wyborczych między wyborami samorządowymi a europejskimi; w tych gminach, gdzie doszło do wymiany urzędników, znacznie lepiej oceniano współpracę z nowymi urzędnikami, widać też, że zaczęły się tam „docierać” zasady współpracy. Ogólnie jednak sukcesem jest dojście do stanu, w którym urzędnik wyborczy nauczył się, jak najmniej przeszkadzać – pomóc bowiem i tak nie bardzo może.

Podsumowaniem może być tutaj przypadek jednej z badanych gmin, w której funkcję urzędnika wyborczego pełni emerytowana sekretarz sąsiedniej gminy. Można powiedzieć, że jest to sytuacja idealna: urzędnik wyborczy o dużym doświadczeniu, także w organizacji wyborów, znający lokalne uwarunkowania, dyspozycyjny.

⁴⁴ Wypowiedź pełnomocnika wójta, za: *ibidem*, s. 8.

⁴⁵ Nie dotyczy to oczywiście wszystkich – wśród urzędników wyborczych, także w badanych gminach, są np. doświadczeni urzędnicy samorządowi.

⁴⁶ Wypowiedź pełnomocnika wójta, za: *ibidem*, s. 10.

Ale choć przedstawiciel urzędu gminy samą urzędnik wyborczą ocenia wysoko, a współpraca między nimi układała się bardzo dobrze, to korzyści z tych rozwiązań i tak dostrzega niewiele: „Czasem gmina może coś przeoczyć, nie doczytać lub uznać, że nie jest to ważne. A tu jest «drugie oko», które może na to zwrócić uwagę. To plus urzędnika wyborczego. Nie wpływa to jednak na usprawnienie czegokolwiek, ale «drugie oko» – jeśli jest dobra współpraca – przydaje się”⁴⁷.

A jak się mają sprawy z punktu widzenia samych urzędników wyborczych? Zgłosili się w naborze, bo uważali, że mogą się do czegoś przydać; wizja dodatkowego zarobku także miała pewne znaczenie, choć nie pierwszoplanowe, natomiast w żadnej rozmowie nie wspomniano motywacji politycznych ani nie wyrażono przekonania, że wcześniej wybory były przeprowadzane niewłaściwie. Nieco inna sytuacja zaistniała w przypadku urzędników samorządowych – tutaj decyzje o przyjęciu funkcji urzędnika wyborczego zostały podjęte za namową przełożonych. Swoją rolę widzą oni w nadzorowaniu działań urzędu gminy, zauważają w tym pola możliwych napięć i konfliktów, ale są świadomi, że swoje zadania mogą wypełniać jedynie we współpracy z gminą, nie przeceniają też swoich kompetencji. Urzędnicy wyborczy z reguły dobrze oceniali współpracę z urzędem gminy (choć często słyszeli o trudnościach, jakie mieli ich koledzy gdzie indziej) – jeśli nawet na początku (przy wyborach samorządowych) bywały trudności, to przy wyborach europejskich wszystko szło już jak trzeba. W istocie jednak ten *modus vivendi* urzędnika i gminy może polegać na tym, że urzędnik akceptuje sytuację, że to gmina sprawuje nad nim nadzór: „Mimo że jestem ostrożny, mam do gminy pełne zaufanie – nadzoruje wszystko to, co robię, żeby się nie okazało, że coś było błędne. To są naprawdę kompetentne osoby”⁴⁸. Sami urzędnicy dostrzegają również niejasność przepisów ich dotyczących: „Tak, jest chaos pod tym względem. Przepisy jedno, a praktyka drugie. Ja się ogromnie cieszę, że pan sekretarz [gminy] mi dużo rzeczy podpowiada”⁴⁹.

⁴⁷ Wypowiedź pełnomocnika wójta, za: *ibidem*, s. 11.

⁴⁸ Wypowiedź urzędnika wyborczego, za: *ibidem*, s. 13.

⁴⁹ Wypowiedź urzędnika wyborczego, za: *ibidem*, s. 14.

Urzędnicy wyborczy akcentowali swoje zaangażowanie w organizację wyborów, ale nawet w ich wypowiedziach trudno się było doszukać mocnych argumentów za koniecznością ich udziału w tym procesie. Choć obraz współpracy urzędnika wyborczego z gminą w ich relacji rysuje się w jaśniejszych barwach niż w relacji urzędników gminnych, to między obiema wizjami nie ma zasadniczej sprzeczności, najwyżej różnica odcieni. Urzędnicy wyborczy starają się pełnić swoją funkcję jak najlepiej, gminy zaś i tak robią swoje, a od urzędnika wyborczego najbardziej oczekują, żeby nie przeszkadzał.

Oczywiście i od tego schematu zdarzają się wyjątki. W jednej z dziewięciu badanych przez nas gmin sytuacja była diametralnie odmienna – pomoc urzędnika wyborczego została przez pełnomocnik wójta oceniona niezwykle wysoko. Specyfikę tego przypadku stanowił fakt, że wybory w 2018 roku były pierwszymi, które organizowała pełnomocnik wójta, zaś urzędnik wyborczy, choć z wyborami też wcześniej nie miał doświadczeń, był jednak wykwalifikowanym pracownikiem administracji. Trudno ocenić, jak często podobne sytuacje zdarzały się w skali kraju, ale, jak widać, korzystna współpraca urzędnika wyborczego z gminą również bywa możliwa.

O zróżnicowanej – od dobrej do konfliktowej – współpracy urzędników wyborczych z urzędami gmin mówili w wywiadach komisarze wyborczy i dyrektorzy delegatur KBW; w przypadku konfliktów wina mogła leżeć po obu stronach. Jako urzędnicy państwowi, których zadaniem jest wykonywanie prawa, a nie jego ocena, nasi rozmówcy byli z reguły bardzo wstrzemięźliwi w ocenie samej instytucji, wskazywali jednak na nieprecyzyjność wielu przepisów. „Zadania są «rozmyte», doszło do «rozmycia kompetencji» i generacji dodatkowych kosztów. W efekcie i tak większość czynności wykonuje gmina. Choć nie mogę powiedzieć, my naprawdę przeprowadzamy dodatkowe szkolenia dla urzędników wyborczych, przygotowując ich do szkoleń z członkami komisji”⁵⁰.

Powołanie Korpusu Urzędników Wyborczych nie doprowadziło do załamania się organizacji wyborów, urzędnicy wyborczy nie okazali się „komisarzami politycznymi”, jednak nie zmienia to faktu, że

⁵⁰ Wypowiedź dyrektora delegatury KBW, *ibidem*, s. 17.

wprowadzenie nowych rozwiązań przyniosło znikome korzyści, za to wzmogło chaos i wygenerowało niepotrzebne koszty. Nie jest to wina urzędników wyborczych – jedynym pozytywem związanym z omawianą zmianą w Kodeksie wyborczym jest właśnie uaktywnienie kilku tysięcy osób gotowych angażować się w organizację wyborów, osób, które jeśli nawet nie zawsze miały wystarczające kompetencje, to teraz dysponują już znaczącym doświadczeniem. Ich aktywność w tej chwili wykorzystywana jest w dużej mierze bezproduktywnie, stanowią jednak cenny zasób, którego można by użyć lepiej, np. gdyby powierzono im funkcje kontrolne z ramienia komisarzy i administracji wyborczej czy stworzono z nich zaczątek znacznie bardziej pożądanego przez gminy korpusu przewodniczących obwodowych komisji wyborczych – największe problemy z organizacją wyborów leżą bowiem chyba gdzie indziej, niż widział je ustawodawca.

Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku

Wybory parlamentarne mają największy ciężar polityczny, ale też spośród wszystkich wyborów cyklu wyborczego 2018–2020 wydają się najmniej „nietypowe”. Konsekwencje ogólnych zmian wprowadzonych w styczniu 2018 roku już mogliśmy poznać analizując przebieg wyborów samorządowych i europejskich. W niniejszym rozdziale przedstawiamy zasady i przebieg wyborów parlamentarnych oraz omawiamy finansowanie kampanii wyborczej. W samym systemie wyborczym do Sejmu i Senatu nie wprowadzono wprawdzie przed wyborami w 2018 roku zmian dotyczących specyficznie tych elekcji, ale na szczególną analizę zasługują właśnie zmiany niewprowadzone. Część z nich to propozycje zgłaszane przez przedstawicieli większości sejmowej, ale ostatecznie nie przyjęte, lecz sam fakt, że były (i być może wciąż są) rozważane, może mieć istotne znaczenie dla przyszłości polskiego systemu wyborczego. Są wreszcie zmiany, które nie zostały wcielone w życie, mimo że zmiany warunków przeprowadzania wyborów domagają się dostosowania systemu. Chodzi przede wszystkim o zmiany dotyczące okręgów wyborczych i liczby przyznawanych im mandatów.

Na poziomie wstępnych projektów pozostał pomysł zwiększenia do 100 liczby okręgów w wyborach do Sejmu – w niniejszym rozdziale przedstawiamy precyzyjne wyliczenia potencjalnych skutków takiego, niezgłoszonego wprawdzie w formie projektu ustawy, ale też nigdy jednoznacznie nie porzuconego pomysłu. Zarazem pozostaje problem dostosowania wielkości okręgów wyborczych do zmian demograficznych – tutaj wnioski (do których składania zobowiązana jest PKW) Sejm, nie pierwszy raz zresztą, odrzucił. Podobny problem dotyczy Senatu: o ile w przypadku Sejmu istnieje prawnie

określony algorytm przydzielania mandatów okręgom, który jednak w praktyce nie jest używany, o tyle dla Senatu nie ma nawet takiego punktu odniesienia i zmiany demograficzne dodatkowo pogłębiają nierówność wyborów senackich.

Narasta również problem głosów z zagranicy przypisywanych do okręgu wyborczego obejmującego Warszawę – jest to problem, bo choć zagraniczni wyborcy dokładają okręgowi nr 19 ponad 20% oddanych w nim głosów, to nie przekłada się to na liczbę rozdzielanych w nim mandatów: można powiedzieć, że warszawianie tracą w ten sposób kilka spośród przyznawanych w ich okręgu dwudziestu mandatów.

Polski system wyborczy uprzywilejowuje większe partie (wielkość okręgów, metoda d'Hondta) – historycznie wynikało to z doświadczeń rozdrobnionego Sejmu kadencji 1991–1993, jednak od tych czasów minęło już blisko 30 lat. System taki w założeniu powinien sprzyjać konsolidacji sceny politycznej, ale wyborcza współpraca partii czy środowisk tworzących koalicje (*de iure*, a więc w sensie przewidzianym przez Kodeks wyborczy, lub *de facto*, gdy startuje się pod szyldem jednej partii czy komitetu wyborców) nie zawsze jest łatwa. Temu, co o tym mówią wyniki wyborów, poświęcona jest ostatnia część bieżącego rozdziału.

Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP – wybrane kwestie organizacyjne i przebieg

Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP prezydent RP zarządził na 13 października 2019 roku, czyli najwcześniejszy możliwy termin w świetle regulacji Kodeksu wyborczego.

W wyborach do Sejmu RP wybieranych jest 460 posłów w formule proporcjonalnej. Podziału mandatów dokonuje się za pomocą metody d'Hondta osobno w każdym z 41 okręgów wyborczych – rozdziela się w nich od siedmiu do 20 mandatów między listy komitetów wyborczych, które uzyskały w skali kraju co najmniej 5% ważnych głosów lub 8% w przypadku komitetów koalicyjnych; progi te nie obowiązują komitetów mniejszości narodowych. Oddanie

głosu polega na wskazaniu konkretnego kandydata, co pociąga za sobą oddanie głosu na listę jego komitetu wyborczego. Mandaty przypadające danej liście uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów.

Wybory do Senatu przeprowadzane są w formule większościowej, w jednej turze głosowania w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych.

Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzono w obwodach do głosowania. Utworzono ich na obszarze kraju, za granicą i na polskich statkach morskich łącznie 27 415. Z tej liczby w kraju utworzono 27 090 obwodów – 25 420 obwodów stałych oraz 1670 obwodów odrębnych (w tym: 846 w zakładach leczniczych, 641 w domach pomocy społecznej, 94 w zakładach karnych, 45 w aresztach śledczych, 34 w oddziałach zewnętrznych zakładów karnych i aresztów śledczych oraz 10 w domach studenckich). Minister spraw zagranicznych utworzył ponadto 320 obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą. Minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej utworzył pięć obwodów głosowania na polskich statkach morskich¹.

Państwowa Komisja Wyborcza w komunikacie z 22 lipca 2019 roku podała do publicznej wiadomości informację o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na dzień 30 czerwca 2019 roku. Było ich 29 968 050.

PKW zarejestrowała ostatecznie 88 komitetów wyborczych, ale ponad połowę z tej liczby stanowiły komitety niezależnych kandydatów na senatorów ubiegających się o mandat w senackich JOW-ach. Swoje listy kandydatów do Sejmu w ponad połowie okręgów wyborczych zarejestrowało pięć komitetów utworzonych przez partie polityczne (i to im przysługiwały jednolite numery list wyborczych w całym kraju): PiS, PSL, SLD, Konfederacja Wolność i Niepodległość oraz koalicyjny komitet utworzony przez PO, Nowoczesną, Zielonych i Inicjatywę Polską. Listy PiS, podobnie jak w wyborach w 2015 roku, choć *de facto* były listami koalicji określanej

¹ Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r.*

jako Zjednoczona Prawica, współtworzonej przez Solidarną Polskę, Porozumienie i Partię Republikańską, to *de iure* pozostawały listami komitetu wyborczego jednej partii. Takie rozwiązanie miało konsekwencje w podziale subwencji i dotacji dla partii politycznych – prawo do nich nabył wyłącznie PiS. Komitetu koalicyjnego nie zarejestrowała również faktycznie pozostająca koalicją grupa partii lewicowych: SLD, Razem, Wiosna, PPS i Twój Ruch; formalnie kandydaci tych ugrupowań startowali z list SLD. *De facto* w przypadku każdego większego komitetu wyborczego na listach znajdowali się przedstawiciele różnych ugrupowań. Pokazuje to postępujące „rozszczelnienie” kodeksowych regulacji dotyczących komitetów koalicyjnych – wymóg przekroczenia wyższego progu ustawowego poparcia niż w przypadku komitetów partii czy wyborców powoduje, że porozumienia koalicyjne nie są formalizowane, a przejrzystość procesu wyborczego spada.

Państwowa Komisja Wyborcza nie odnotowała w sprawozdaniu z wyborów² znaczących nieprawidłowości w prowadzeniu kampanii wyborczej, lecz tylko wskazała na lokalne incydenty polegające np. na umieszczaniu materiałów wyborczych (plakatów, banerów) bez zgody właścicieli posesji. Pozostaje to w kontraście z ocenami obserwatorów OBWE, którzy w raporcie podsumowującym przebieg wyborów parlamentarnych zwrócili m.in. uwagę, że choć wybory były profesjonalnie przygotowane, to „stronniczość mediów i nietolerancyjna retoryka kampanii wyborczej budziły poważne wątpliwości [...] [a] dominacja partii rządzącej w mediach publicznych jeszcze bardziej wzmocniła jej przewagę”³. Wśród istotnych kwestii dotyczących przebiegu kampanii, a podnoszonych przez obserwatorów wyborów parlamentarnych, znalazły się: stronniczość nadawcy publicznego (zwłaszcza TVP) i brak aktywnego nadzoru nad mediami publicznymi, a także brak mechanizmu monitorowania potencjalnych naruszeń prawa w zakresie finansowania kampanii i niedopuszczalnych form agitacji⁴.

² *Ibidem*.

³ Wybory parlamentarne 13 października 2019. Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe, ODIHR, Warszawa 2020, s. 1.

⁴ *Ibidem*, s. 2.

Urzędy gmin, konsulowie i kapitanowie statków sporządzili zgodnie z Kodeksem wyborczym przed wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP spisy wyborców. W spisach ujęto łącznie 30 253 556 wyborców. Do 8 października 2019 roku uprawnieni obywatele mogli złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców. Można było tego dokonać m.in. osobiście w urzędzie gminy/miasta, jak również skorzystać z możliwości złożenia wniosku drogą elektroniczną przez platformę ePUAP. Do dnia wyborów zaktualizowano spisy wyborców lub dopisano do nich wyborcę 181 706 razy. Ponadto 330 676 obywateli zgłosiło zamiar głosowania za granicą (w 92 krajach świata)⁵.

Wyborcy, którzy w dniu głosowania 13 października 2019 roku przebywali w tzw. odrębnych obwodach głosowania, czyli w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, domach studenckich, zakładach karnych i aresztach śledczych, byli dopisani do spisu wyborców w miejscu ich pobytu na podstawie wykazu osób przebywających w danej jednostce.

Wyborcy mogli uzyskać również zaświadczenie o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania, które pozwalało głosować w dowolnym lokalu wyborczym w kraju lub za granicą (po uzyskaniu takiego zaświadczenia byli jednocześnie skreślani ze spisu wyborców). Według informacji z urzędów gmin w związku z wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP wydano 155 049 zaświadczeń o prawie do głosowania.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w każdej gminie zostały utworzone lokale wyborcze mające status dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W całym kraju lokali takich utworzono 14 498. Wspomniane lokale powinny spełniać dodatkowe wymogi wynikające z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury, jednak – jak pokazują cykliczne badania m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich – w praktyce ich realizacja nie jest zadowalająca. Kodeks wyborczy przewiduje, że w lokalach wyborczych powinny być dostępne nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a.

⁵ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 13 października 2019, Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, 2020.

Od 2010 roku wyborcy, którzy ukończyli 75. rok życia, a także wyborcy z niepełnosprawnościami (w stopniu umiarkowanym i znacznym) są uprawnieni do oddawania głosu przez pełnomocnika. Procedura ta jest dostępna wyłącznie dla wyborców głosujących w kraju. W wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP wyborców, którzy skorzystali z tej procedury, było łącznie 21 682⁶.

Głosowanie korespondencyjne w praktyce wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku

Wyborcy z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności byli uprawnieni do głosowania korespondencyjnego. Zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca mógł zgłosić ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej komisarzowi wyborczemu. Wyborca do zgłoszenia miał obowiązek dołączyć kopię aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W przypadku potrzeby skorzystania z nakładki sporządzonej w alfabecie Braille'a wyborca mógł odnotować to w zgłoszeniu. Zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony przez wyborcę komisarzowi wyborczemu najpóźniej do 30 września 2019 roku. Pakiety wyborcze zostały wysłane do 2104 wyborców. Pakiety odesłało 2057 wyborców (w tym: brakowało oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 110; oświadczenie nie było podpisane – 16; w pakiecie nie było koperty na kartę do głosowania – 7; niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 4; liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny – 1924)⁷.

Głosowanie w wyborach do Sejmu i Senatu przebiegło bez poważniejszych incydentów, choć lokalnie zdarzały się naruszenia ciszy wyborczej i tajności głosowania oraz przypadki niestaranności przy liczeniu głosów przez komisje obwodowe. Obserwatorzy OBWE po raz kolejny zauważyli jednak problem ograniczonej dostępności lokali wyborczych (i szerzej – całego procesu wyborczego) dla osób z niepełnosprawnościami.

⁶ Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.*

⁷ Ibidem.

Wybory do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 roku – wyniki

Wyniki wyborów do Sejmu RP:

- KW Prawo i Sprawiedliwość otrzymał 8 051 935 głosów, czyli 43,6%, co przełożyło się na 235 mandatów,
- KKW Koalicja Obywatelska otrzymał 5 060 355 głosów, czyli 27,4%, co przełożyło się na 134 mandaty,
- KW Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymał 2 319 946 głosów, czyli 12,6%, co przełożyło się na 49 mandatów,
- KW Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymał 1 578 523 głosów, czyli 8,5%, co przełożyło się na 30 mandatów,
- KW Konfederacja Wolność i Niepodległość otrzymał 1 256 953 głosów, czyli 6,8%, co przełożyło się na 11 mandatów,
- KW Wyborców Mniejszość Niemiecka otrzymał 32 094 głosów, czyli 0,2%, co przełożyło się na 1 mandat,
- pozostałe komitety wyborcze (KWW Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy, KW Skuteczni Piotra Liroya-Marca, KW Akcja Zawiedzionych Emerytów Rencistów, KW Prawica) otrzymały łącznie 170 904 głosy (w tym 144 773 głosy na Bezpartyjnych i Samorządowców), czyli 0,9%, nie zdobywając żadnego mandatu.

Wyniki wyborów do Senatu RP:

- kandydaci KW Prawo i Sprawiedliwość otrzymali 8 110 193 głosów, czyli 44,6% i objęli 48 mandatów,
- kandydaci KKW Koalicja Obywatelska otrzymali 6 490 306 głosów, czyli 35,7% i objęli 43 mandaty,
- kandydaci KW Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymali 415 745 głosów, czyli 2,3% i objęli 2 mandaty,
- kandydaci KW Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymali 1 041 909 głosów, czyli 5,7% i objęli 3 mandaty,
- mandaty przypadły również czterem kandydatom niezależnym (komitety wyborcze wyborców),
- na kandydatów 45 komitetów wyborczych, które nie zdobyły żadnego mandatu w Senacie, zagłosowało łącznie 1 849 181 wyborców (10,2% głosów).

Frekwencja wyborcza wyniosła 61,7%.

Wyniki wyborów zostały ogłoszone już 14 października 2019 roku i mimo atmosfery znacznej polaryzacji politycznej zostały uznane przez główne siły polityczne i opinię publiczną. Po wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, które odbyły się 13 października 2019 roku, do Sądu Najwyższego wpłynęło 279 protestów wyborczych⁸. Wyborów do Sejmu RP i Senatu RP dotyczyło 68 protestów wyborczych, wyłącznie do Sejmu RP – 169 protestów wyborczych, wyłącznie do Senatu RP – 36 protestów wyborczych. W przypadku pięciu spraw pisma wszczynające postępowanie, które wstępnie oznaczono jako protesty lub za nie uznano, po analizie zostały załatwione w sposób adekwatny do ich stwierdzonego charakteru. Wszystkie sprawy z zakresu protestów wyborczych zostały rozpoznane przez Sąd Najwyższy na posiedzeniach niejawnych. Sąd Najwyższy w odniesieniu do 10 protestów wyborczych wyraził opinię, że zarzuty są zasadne, ale pozostają bez wpływu na wynik wyborów. Za zasadne uznał zarzuty dotyczące m.in. nieprawidłowości w ustalaniu wyników głosowania, błędnego przeliczenia głosów, naruszenia procedury wyborczej, procedur związanych z koniecznością należytego sprawdzenia treści kart do głosowania.

Kontrowersje wzbudziły zwłaszcza wyniki wyborów do Senatu, gdzie dzięki koordynacji startu kandydatów opozycji w jednomandatowych okręgach wyborczych PiS straciło większość. Wśród prawie 300 protestów wyborczych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy znalazły się również złożone przez PiS wnioski o ponowne przeliczenie głosów w kilku okręgach senackich, w których kandydaci tej

⁸ K. Kubicka-Żach, *Komisje wyborcze liczą głosy – będzie 7 dni na protesty*, prawo.pl, 14.10.2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/protesty-wyborcze-wybory-do-sejmu-i-senatu-2019,487079.html> (dostęp: 1 czerwca 2021); Sąd Najwyższy, *Komunikat w sprawie procedury wnoszenia i rozpoznawania przez Sąd Najwyższy protestów wyborczych w związku z wyborami do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi na dzień 13 października 2019 r.*, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=562-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2019> (dostęp: 1 czerwca 2021), Sąd Najwyższy, *Sąd Najwyższy stwierdził ważność wyborów parlamentarnych z dnia 13 października 2019 roku*, http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=339-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach (dostęp: 1 czerwca 2021).

partii przegrali niewielką liczbą głosów. Większość protestów wyborczych została oddalona, a nieliczne uzasadnione protesty w ocenie sądu nie miały wpływu na wynik wyborów⁹.

Finansowanie kampanii wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP

Podobnie jak w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz samorządowych reguły finansowania kampanii wyborczej – zawarte w dziale I, rozdziale 15 Kodeksu wyborczego zatytułowanym „Finansowanie kampanii wyborczej” – dotyczą także wyborów do Sejmu i Senatu¹⁰. W czasie parlamentarnej kampanii wyborczej w 2019 roku obowiązywał Kodeks wyborczy w tym samym brzmieniu co w czasie kampanii samorządowej z 2018 roku oraz kampanii do PE z 2019 roku. W szczególności dotyczy to nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku. Dlatego w niniejszym podrozdziale zostaną omówione jedynie różnice w finansowaniu kampanii wyborczej w porównaniu do wcześniej omawianych rodzajów wyborów.

W wyborach parlamentarnych z 2019 roku łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego komitetu wyborczego wyborców nie mogła przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów, tj. kwoty 33 750,00 zł. Kandydat na posła lub senatora mógł wpłacić na rzecz komitetu wyborczego wyborców sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, co wynosiło wówczas 101 250,00 zł.

Warto podkreślić, że w kampanii parlamentarnej nie występują komitety wyborcze organizacji.

Również zobowiązanie poręczyciela kredytu zaciągniętego na cele wyborcze nie mogło być wyższe od kwoty 33 750,00 zł, stanowiącej maksymalną wysokość wpłat na rzecz komitetu dokonanych przez jedną osobę fizyczną.

⁹ Dz.U. z 2020 roku, poz. 9, Uchwała Sądu Najwyższego z 23 grudnia 2019 roku (I NSW 342/19).

¹⁰ Szersze omówienie zmian w Kodeksie wyborczym dotyczących finansowania kampanii wyborczych przedstawiono w rozdziale II.

Limit wydatków w wyborach do Sejmu RP oblicza się na podstawie art. 199 § 1 Kodeksu wyborczego przez pomnożenie liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców (w wyborach w 2019 roku: 29 968 050) przez kwotę 0,87 zł oraz przez łączną liczbę posłów wybieranych we wszystkich okręgach wyborczych, w których komitet zarejestrował listy kandydatów, a następnie podzielenie otrzymanego wyniku przez ustawową liczbę posłów, tj. przez 460. Limit wydatków w wyborach do Senatu RP oblicza się na podstawie art. 259 § 1 Kodeksu wyborczego poprzez pomnożenie podanej liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców przez kwotę 0,19 zł oraz przez liczbę okręgów wyborczych, w których komitet zarejestrował kandydatów na senatorów, a następnie podzielenie otrzymanego wyniku przez ustawową liczbę senatorów, czyli przez 100. Wydatki komitetu wyborczego są ograniczone łącznym limitem, w ramach którego komitet decyduje o wysokości wydatków na kampanię na rzecz poszczególnych kandydatów i list kandydatów.

Limit wydatków dla komitetu wyborczego, który zgłosił jednocześnie kandydatów do Sejmu i do Senatu, jest sumą limitów ustalonych dla wyborów do każdego z tych organów.

Ponieważ głównymi aktorami w kampanii parlamentarnej są partie polityczne, to warto zwrócić uwagę, że ustawa o partiach politycznych w art. 38 nakazuje ponadto partiom politycznym składać PKW, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków funduszu wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym (§ 1). Do dokumentów załącza się sprawozdanie biegłego rewidenta wybranego przez PKW w zakresie wpływów na fundusz wyborczy partii politycznej (§ 2). Zgodnie z dyspozycją art. 38a ustawy w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia sprawozdania Państwowa Komisja Wyborcza albo przyjmuje je bez zastrzeżeń, albo przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień, albo je odrzuca, przy czym ustawodawca w § 2 wśród przyczyn odrzucenia sprawozdania wymienił m.in. gromadzenie środków lub dokonywanie wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego (pkt 5). Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca nie wskazał

sytuacji, w których powinno nastąpić przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybień.

Zgodnie z art. 150 Kodeksu wyborczego: partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców uczestniczących w wyborach do Sejmu i Senatu przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa – tzw. dotacji podmiotowej – za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Kodeks wyborczy dookreśla sposób obliczania i przydzielania dotacji.

W przypadku komitetu wyborczego wyborców przy obliczaniu wysokości nadwyżki pozyskanych środków nad poniesionymi wydatkami należy uwzględnić dotację podmiotową, co oznacza, że jeżeli komitetowi przysługuje dotacja podmiotowa, to do kwoty pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej dodaje się uzyskaną dotację, a następnie odejmuje się wydatki w kwocie wykazanej w sprawozdaniu. Jeżeli w sprawozdaniu komitet wykazał nieuregulowane zobowiązania, takie jak spłata kredytu lub wierzytelności wobec dostawców towarów i usług, to zobowiązania te mogą być pokryte z dotacji podmiotowej. Co istotne, dotacji podmiotowej nie wolno przeznaczyć na wypłatę środków osobom fizycznym, które dokonały darowizn na kampanię wyborczą danego komitetu, w tym kandydatom komitetu, którzy uzyskali mandaty posłów lub senatorów.

Limity wydatków komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów w wyborach do Sejmu i do Senatu, zarządzonych na dzień 13 października 2019 roku, kształtowały się następująco:

- KW Prawo i Sprawiedliwość – 31 709 193,71 zł,
- KKW Koalicja Obywatelska PO.N iPL Zieloni – 30 228 772,04 zł,
- KW Polskie Stronnictwo Ludowe – 27 040 171,52 zł,
- KW Konfederacja Wolność i Niepodległość – 26 470 778,57 zł,
- KW Sojusz Lewicy Demokratycznej – 26 470 778,57 zł,
- KW Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy – 13 153 107,44 zł,

- KW Skuteczni Piotra Liroya-Marca – 3 627 437,01 zł,
- KW Prawica – 2 720 838,35 zł,
- KW Akcja Zawiedzionych Emerytów i Rencistów – 1 983 754,61 zł,
- KW Wyborców Mniejszość Niemiecka – 794 023,03 zł,
- KW Wyborców Przywrócić Prawo – 398 575,07 zł,
- KW Polska Lewica – 170 817,89 zł,
- KW Samoobrona – 170 817,89 zł.

Kolejne 38 komitetów kandydatów na senatorów dysponowało limitem 56 939,30 zł.

Pełnomocnicy finansowi 24 komitetów wyborczych zawiadomili Państwową Komisję Wyborczą, że komitet wyborczy nie uzyskał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych¹¹. W ustawowym terminie sprawozdania złożyli pełnomocnicy finansowi 79 komitetów wyborczych. Po upływie terminu ustawowego sprawozdania złożyli pełnomocnicy finansowi czterech komitetów. Nie złożyli ich pełnomocnicy finansowi pięciu komitetów.

Przychody i wydatki w świetle sprawozdań komitetów wyborczych

Przeprowadzona analiza sprawozdań finansowych pozwala stwierdzić, że największym budżetem na kampanię dysponował KW PiS. Jego przychody wyniosły 31 709 000 zł, a wydatki niemal 30 030 000 zł. Na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów wydano prawie 12 500 000 zł, w tym najwięcej

¹¹ Były to: KW Alternatywa Społeczna, KW Partii Kierowców, KW Piast – Jedność Myśli Europejskich Narodów, KW Polskiej Partii Ochrony Zwierząt, KW Przymierze Ludowo-Narodowe, KW Ruch Narodowy, KW Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna” RP, KW Unia Polityki Realnej, KW Unia Pracy, KW Wolni i Solidarni, KW Wolność i Równość, KW Zgoda, KW Wyborców Adam Żyliński dla Lokalnych Społeczności, KW Wyborców Bezpartyjni Polacy, KW Wyborców Bezpieczna Polska, KW Wyborców Damian Cuper – Twój Sąsiad do Senatu, KW Wyborców Komitet Obywateli „Wspólnie dla”, KW Wyborców Konfederacji Razem, KW Wyborców Łukasz Hucz, KW Wyborców ROP, KW Wyborców Samorządowa Inicjatywa Razem, KW Wyborców Samorządowy Ruch Małych Ojczyzn, KW Wyborców Sukces dla Wielkopolski – Paweł Bugajny, KW Wyborców Uczciwe Wybory.

na nośniki plakatów (koszty ekspozycji) – prawie 5 400 000 zł, na reklamę w internecie – ponad 2 800 000 zł. Wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło niemal 9 000 000 zł, w tym wykonanie plakatów wyborczych to prawie 5 000 000 zł, filmów reklamowych – niecałe 1 400 000, zaś ulotek – około 1 388 000 zł. Spotkania z wyborcami stanowiły dla komitetu koszt prawie 4 750 000 zł. Komitet osiągnął nadwyżkę przychodów nad wydatkami wynoszącą prawie 1 700 000 zł.

KKW Koalicja Obywatelska PO .N iPL Zieloni dysponował kwotą 30 228 772,04 zł, a więc równą limitowi wydatków, a jego wydatki wyniosły niemal 30 220 938,14 zł. Na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów wydano ponad 16 650 000 zł, w tym najwięcej na nośniki plakatów (koszty ekspozycji) – około 7 434 000 zł. Na reklamę w internecie przeznaczono ponad 5 790 000 zł. Wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło ponad 6 265 000 zł, w tym stworzenie plakatów wyborczych – prawie 3 100 000 zł, filmów reklamowych – ponad 1 260 000, zaś ulotek – około 627 000 zł. Spotkania z wyborcami stanowiły dla komitetu koszt prawie 1 606 000 zł. Komitet osiągnął nadwyżkę przychodów nad wydatkami wynoszącą tylko 7833,90 zł.

Kolejny komitet, którego sprawozdanie finansowe zostało przeanalizowane na potrzeby niniejszego opracowania, to KW SLD, którego przychody wyniosły znacznie poniżej przysługującego limitu – 8 770 000 zł, a pochłonęły około 9 641 500 zł. Na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów komitet przeznaczył niemal 4 760 000 zł, w tym najwięcej na nośniki plakatów (koszty ekspozycji) – ponad 2 611 000 zł. Na reklamę w internecie wydano prawie 1 140 000 zł. Wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło niemal 3 069 000 zł, w tym produkcja plakatów wyborczych – prawie 1 520 000 zł, filmów reklamowych – ponad 223 000 zł, zaś ulotek prawie 631 000 zł. Spotkania z wyborcami stanowiły dla komitetu koszt nieco ponad 1 000 000 zł.

KW PSL osiągnął przychody niewiele niższe od SLD, 8 478 841,16 zł. Jego wydatki wyniosły 8 468 107,38 zł. Korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów kosztowało ten komitet niespełna 3 500 000 zł, w tym najwięcej zapłacono za nośniki plakatów (koszty ekspozycji) – prawie 1 400 000 zł. Zbliżona kwota została wydana na ogłoszenia i artykuły sponsorowane

w dziennikach i czasopismach – niemal 1 100 000. Na reklamę w internecie komitet przeznaczył ponad 670 000 zł. Wykonanie materiałów wyborczych nieco przewyższyło 3 716 000 zł, w tym produkcja plakatów wyborczych kosztowała ponad 2 260 000 zł, filmów reklamowych – niecałe 325 000 zł, a ulotek – ok. 348 000 zł. Spotkania z wyborcami stanowiły dla komitetu koszt prawie 370 000 zł.

Ostatni z komitetów, którego gospodarka finansowa zostanie przedstawiona w niniejszym opracowaniu, to KKW Krzysztofa Kwiatkowskiego. Jest to bowiem przykład komitetu wyborczego kandydata na senatora, który odniósł sukces wyborczy. Przychody tego komitetu wyniosły 57 760 zł, a wydatki 56 688 zł. Na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów wydano prawie 38 500 zł, w tym najwięcej na nośniki plakatów (koszty ekspozycji) – prawie 31 500 zł. Na reklamę w internecie przeznaczono 7 000 zł. Wykonanie materiałów wyborczych pochłonęło niemal 6160 zł, w tym ulotek – 3100 zł. Inne materiały wyborcze kosztowały 1960 zł, filmy reklamowe – 500 zł, inne wydawnictwa – 450 zł, plakaty wyborcze – 150 zł

Kodeks wyborczy, jak i ustawa o partiach politycznych wprost wskazują zasady finansowania kampanii wyborczych. I choć nie ma wymogu składania okresowych sprawozdań finansowych podczas kampanii wyborczej, to wszystkie komitety wyborcze są zobowiązane do umieszczania na swoich stronach internetowych informacji o zaciąganych kredytach i wpłatach od osób fizycznych. W praktyce spośród 56 komitetów wyborczych tylko 25 opublikowało informację o kredytach i wpłatach prywatnych przed dniem wyborów. Mimo że Kodeks wyborczy przewiduje karę grzywny za nieprzestrzeganie tego wymogu, to niestety do dnia wyborów nie były podejmowane żadne działania mające na celu egzekwowanie tej zasady. W konsekwencji fakt nieujawniania informacji przed dniem wyborów negatywnie wpłynął na przejrzystość finansowania kampanii wyborczych¹².

Mimo że Państwowa Komisja Wyborcza w ramach przyznaných kompetencji sprawuje nadzór nad finansowaniem partii politycznych

¹² OBWE, *Rzeczpospolita Polska...*, *op. cit.*

i kampanii wyborczych, a regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych są rygorystyczne, wciąż „brakuje mechanizmów monitorowania i badania potencjalnych naruszeń w trakcie kampanii, takich jak nieujawnione wydatki czy niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych”¹³.

Obserwacje społeczne wyborów wykazały też zaburzenie poszanowania proporcjonalnego dostępu do mediów publicznych kandydatów z komitetów niezwiązanych z partią rządzącą i ujawniły nieobiektywną postawę telewizji i radiowych rozgłośni publicznych, które przejawiały się m.in. doborem materiałów i ich narracji¹⁴. Zabiegi te wykorzystywano do stawiania tez służących do deprecjowania kandydatów startujących z list opozycyjnych wobec rządzących oraz gloryfikowania kandydatów związanych z partią rządzącą¹⁵. Dochodziło do uprzywilejowanego traktowania partii politycznej przez media publiczne i tym samym do niewłaściwego wykorzystywania środków publicznych. Dodatkowo zagadnienia, na których oparta była kampania partii rządzącej, stawały się głównymi tematami poruszonymi w ogólnopolskich mediach publicznych w programach publicystycznych¹⁶.

System wyborczy do Sejmu RP i do Senatu RP: zmiany przez zaniechanie

W przypadku wyborów parlamentarnych w 2019 roku istotnymi zmianami okazały się te, które nie nastąpiły. Jeśli jednak uwzględnić fakt, że brak dostosowania konkretnych regulacji do zmieniających się warunków powoduje faktyczną zmianę działania systemu wyborczego, to można tu również mówić o zmianach będących konsekwencją zaniechania.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Fundacja Łódzka Arka Demokracji, *Raport z obserwacji. Wybory parlamentarne 13 października 2019 r. Raport Łódzkiego Obserwatorium Wyborczego*, Łódź, 7 listopada 2019 roku.

¹⁶ *Ibidem.*

Sejm – brak korekty demograficznej

Sejm nie przyjął zmian w załączniku określającym liczbę mandatów rozdzielanych w okręgach wyborczych, którą to propozycję – zgodnie z Kodeksem wyborczym – przedstawiła PKW. Nie była to pierwsza tego typu niedoszła zmiana. W 2015 roku ówczesna większość również nie dokonała korekty przed wyborami. Taki przebieg zdarzeń wynika ze złej konstrukcji prawa i jego wewnętrznej sprzeczności. Z jednej strony, Kodeks nakazuje przedstawienie propozycji takiej zmiany w wyborach do Sejmu, a z drugiej, pozostawia Sejmowi możliwość zignorowania postulowanej korekty, mimo że jej brak może zostać uznany za naruszenie Konstytucji, w szczególności zasady równości w wyborach sejmowych.

Odchylenia od równości głosu, choć nieuchronne, powinny być w miarę możliwości ograniczane. Występujące odchylenia mogą narastać, zwłaszcza jeśli nie dokonuje się przewidzianej przez prawo korekty. O ile w 2015 roku liczba mandatów przyznanych niezgodnie z obowiązującym Kodeksem wyborczym stanowiła „tylko” dwa mandaty, o tyle w 2019 roku osiągnęła aż pięć. Można się spodziewać, że jeśli korekta nie zostanie dokonana przed kolejnymi wyborami, to liczba ta jeszcze wzrośnie, a już w tym momencie odpowiada liczbie mandatów odpowiadających w pierwotnym składzie Sejmu nadwyżce, którą zwycięska partia miała powyżej progu 230 mandatów.

Wynikająca z Kodeksu wyborczego korekta miałaby zauważalny, choć nie fundamentalny, wpływ na wynik wyborów. Gdyby mandaty zostały rozdzielone zgodnie z tym, czego wymaga Kodeks, to Zjednoczona Prawica straciłaby dwa mandaty – jeden na rzecz KO i jeden na rzecz Lewicy.

Konsekwencje zmian demograficznych nie układają się w oczywisty wzór pozwalający przewidzieć, w których okręgach ubywa mandatów, a w których przybywa. Przede wszystkim dlatego, że same zmiany demograficzne nie przebiegają według prostego wzoru. Jest to dodatkowo komplikowane przez fakt, że największe ruchy dotyczą przesuwania się mieszkańców z największych miast do gmin podmiejskich. W okręgach wyborczych obejmujących tak

miasto jak obszar podmiejski nie wywołuje to skrzywień w liczbie mandatów.

W przypadku wyborów sejmowych sama procedura przyznawania mandatów jest względnie jednoznaczna, choć we wcześniejszych analizach problemu wskazywano, że od strony technicznej matematyczny algorytm przyznawania mandatów budzi poważne wątpliwości¹⁷. Jest podatny na paradoksy i jego działanie może prowadzić do zwiększenia odchyłeń od proporcjonalności, a nie do ich zmniejszenia – przy zaistnieniu szczególnych okoliczności. Jest jednakże przynajmniej kompletny i przewiduje jednoznacznie, w jaki sposób zostaną przydzielone mandaty w obliczu zmian demograficznych.

Okręgi senackie

Nie można tego samego powiedzieć o wyborach senackich. Sam kształt ordynacji do Senatu mający źródła w podziale administracyjnym kraju nie przewidywał pierwotnie, by zachowane były normy przedstawicielstwa. Tylko w pojedynczych przypadkach największych skupisk ludności, Warszawy i Śląska, dokonano niesystematycznej korekty, która miała łagodzić występujące różnice. Po reformie administracyjnej w 1998 roku konieczna była korekta systemu wyborczego i granic okręgów. Przy okazji zmiany ordynacji sejmowej przyjęto zasadę, że okręgi sejmowe stały się jednocześnie okręgami senackimi. Przypisano do nich wtedy dwa, trzy lub cztery mandaty zgodnie z ówczesną sytuacją demograficzną – jedynym wyjątkiem był sejmowy okręg chrzanowski połączony z okręgiem krakowskim w jeden okręg senacki z czterema mandatami.

Zmiana w 2011 roku, wprowadzająca jednomandatowe okręgi wyborcze, przyjęła, że zachowane zostaną dotychczasowe liczby mandatów w okręgach sejmowych, a wcześniejsze okręgi senackie zostaną podzielone na odpowiednią liczbę okręgów jednomandatowych. Doprowadziło to do sytuacji, w której okręgi sejmowe są

¹⁷ J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, 1 (48).

podzielone na dwa lub trzy okręgi senackie z dwoma wyjątkami. Okręg sejmowy chrzanowski (nr 12) jest też – jako jedyny – okręgiem senackim, zaś okręg warszawski (nr 19) został podzielony na cztery części. Senat przy okazji uchwalania Kodeksu wyborczego dołożył pewną ogólną regułę dotyczącą korekty liczby mandatów w obliczu zmian demograficznych. Liczba ta jest kontrolowana tylko na poziomie województwa. Reguła określa jedynie maksymalną i minimalną liczbę rozdzielanych mandatów. Brakuje algorytmu, który określałby, gdzie miałyby trafić nadwyżkowe mandaty albo skąd miałyby się wziąć te mandaty, które dane województwo powinno otrzymać w większej niż dotąd liczbie.

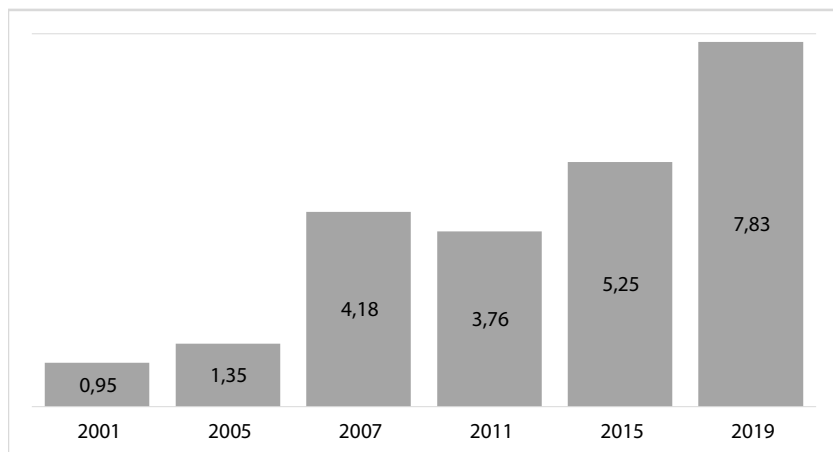
Obecny podział na okręgi nie pasuje już do sytuacji demograficznej. Szczególnie widać to z perspektywy podziału na okręgi sejmowe. Jak dotąd bowiem okręgi senackie są zawsze częścią okręgów sejmowych i nie przecinają ich granic. Lepiej zatem za punkt odniesienia przyjąć okręg, a nie województwo. Odnoszenie się do województw rodzi więcej pytań, niż daje odpowiedzi. Bardziej jednoznaczne jest uwzględnienie zmian demograficznych na poziomie okręgów sejmowych. Jeśli na tej podstawie wyliczyć normy przedstawicielstwa, obraz sytuacji staje się klarowniejszy.

Przy takim podejściu już obecnie widać bardzo wyraźne odstępstwa od reguły monotoniczności – nie powinno być przecież tak, że większy okręg sejmowy jest dzielony na mniejszą liczbę okręgów senackich niż okręg mniejszy. Tymczasem tak się dzieje w przypadku czterech okręgów. Poza szczególną sytuacją okręgu Kraków II (dawniej Chrzanów) trzy okręgi są podzielone na dwa okręgi, choć norma przedstawicielstwa jest wyraźnie większa niż w sześciu okręgach, w których wybiera się po trzech senatorów.

W przypadku wyborów do Senatu znacznie trudniej ustalić, jakie byłyby polityczne konsekwencje takiej korekty. Zmiana liczby mandatów senackich w okręgu sejmowym z trzech na dwa albo z dwóch na trzy wymagałaby wytyczenia zupełnie nowych granic okręgów, co zawsze można zrobić na kilka sposobów. Jednocześnie okręgi jednomandatowe są znacznie bardziej podatne na *gerrymandering*, czyli manipulacje okręgami wyborczymi.

Głosy z zagranicy

Kolejnym problemem, który stopniowo narastał i nie został rozwiązany, a w dodatku spotęgowały go zmiany demograficzne, jest sprawa głosów z zagranicy. Na wykresie pokazano, jakiej liczbie mandatów odpowiadały w kolejnych wyborach, od wprowadzenia obecnego podziału na okręgi wyborcze (czyli od 2001 roku), głosy oddane za granicą.



Wykres 11. Głosy z zagranicy w wyborach sejmowych w przeliczeniu na mandaty

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Głosy te, zgodnie z Kodeksem wyborczym, podobnie jak w poprzedniej ordynacji są doliczane do wyników z okręgu nr 19, który jest tworzony przez miasto stołeczne Warszawę. O ile w 2001 roku liczba głosów oddanych za granicą odpowiadała nieco mniej niż jednemu mandatowi, o tyle w ciągu 18 lat urosła stopniowo do prawie ośmiu mandatów. Zatem w wyborach w 2019 roku w zasadzie głosy oddane za granicą odpowiadały już minimalnemu okręgowi wyborczemu. O ile zatem w pierwszych wyborach takie przeliczone mandaty odpowiadały niecałej 1/20 mandatów rozdzielanych w tym okręgu, o tyle w 2019 roku głosy z zagranicy stanowiły już 22% głosów zliczanych w okręgu 19. Taka sytuacja prowadzi do tego, że głosy oddawane za granicą mają zdecydowanie mniejszą wagę niż te

z dowolnego innego punktu w kraju. Dodatkowo przenosi to się na głosy oddawane w samej Warszawie.

Czynnik ten jest potęgowany przez zróżnicowanie frekwencji. Mandaty przyznawane są okręgom na podstawie liczby mieszkańców, co w sytuacji zróżnicowanej frekwencji oznacza, że siła głosów w jednych okręgach okazuje się większa niż w innych. Sam ten mechanizm jest czymś możliwym do zaakceptowania, oznacza bowiem, że okręgi o niższej frekwencji są „ważniejsze”. Mobilizacja wyborców w takich okręgach ma większe znaczenie dla wyniku wyborów. Niższą frekwencję można uznać za wskaźnik społecznego wykluczenia. Zróżnicowanie frekwencji w jednostkach może być wynikiem odmiennych proporcji między wyborcami społecznie uprzywilejowanymi (lepiej wykształconymi i bogatszymi) a pozostałymi¹⁸. W efekcie częściej zmniejsza się waga głosu tych wyborców, którzy i tak są społecznie uprzywilejowani. Można przyjąć, że jest to pewien społeczny koszt nacisku na mobilizację wyborców w jednostkach o niższym średnim wyposażeniu w kapitał społeczny czy kulturowy.

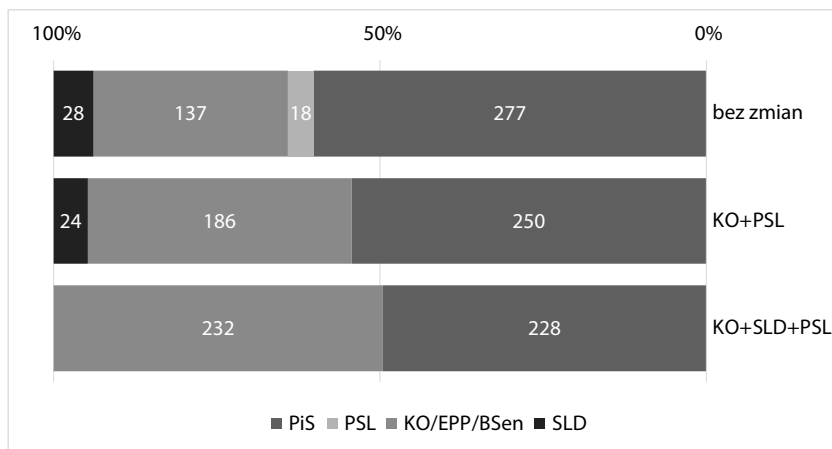
Trudno przedstawić jednak powszechnie akceptowany pogląd, dla którego głosy oddawane za granicą miałyby mieć istotnie mniejszą wagę właśnie przez to, że dodawane są w jednym miejscu – i to takim, w którym nawet bez nich waga głosu jest najmniejsza ze względu na wysoką frekwencję. Aktualne złożenie się tych dwóch mechanizmów prowadzi tylko do spotęgowania tego zjawiska.

Zmiana, która nie nastąpiła: 100 okręgów sejmowych

Podobnie jak w przypadku wyborów sejmikowych i europejskich, także w sprawie zmiany ordynacji sejmowej publicznie rozważane było zmniejszenie okręgów wyborczych. Tu również – tak jak w wyborach europejskich – zmiana nie wymagałaby wytyczenia zupełnie nowych okręgów. Propozycja przewidywała podział mandatów sejmowych w 100 okręgach odpowiadających dokładnie obecnym okręgom senackim.

¹⁸ A. Gendźwiłł, *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, „Studia Socjologiczne” 2017, 224 (1), s. 81–102.

Ponieważ średnia wielkość takiego okręgu wyniosłaby 4,6 mandatu, zmiana taka miałaby dwa możliwe efekty. Po pierwsze – co zapewne zgadzałoby się z intencjami inicjatorów – oznaczałaby zwiększenie nagrody dla największego ugrupowania w postaci dodatkowych mandatów. Po drugie – co prawdopodobnie przesądziło o porzuceniu takiego zamiaru – oznaczałaby silniejszy impuls do integracji mniejszych partii politycznych. Trzy ewentualne wynikające z takiej zmiany scenariusze pokazuje wykres 12.



Wykres 12. Przeliczenie wyników wyborów w 2019 roku na 100 okręgów sejmowych w różnych scenariuszach integracji politycznej. Kandydaci ugrupowania Korwin i Mniejszości Niemieckiej w żadnym ze scenariuszy nie zdobywają mandatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Gdyby wyniki wyborów sejmowych wyglądały dokładnie tak, jak to się stało realnie, zwiększenie liczby okręgów dawałoby PiS dodatkowe 42 mandaty. Konfederacja w ogóle nie dostałaby się do Sejmu mimo przekroczenia formalnego progu wyborczego – w żadnym okręgu jej poparcie nie przewyższało naturalnego progu. Znaczące straty byłyby udziałem list SLD i PSL. Gdyby w obliczu takiej zmiany KO i PSL wystartowały jako jedna lista, to zyski PiS zmniejszyłyby się o 27 mandatów. Gdyby zaś ugrupowania opozycyjne osiągnęły taki poziom integracji jak w jednoczesnych wyborach senackich, rozwiązanie to odebrałoby samodzielną większość obozowi rządzącemu.

Może ta właśnie obawa doprowadziła do porzucenia takiego zamiaru. Także na tym przykładzie widać, że system d'Hondta tworzy samoregulujący się mechanizm. Nagroda za integrację okazuje się tym większa, im bardziej jest potrzebna.

System wyborczy do Sejmu RP i do Senatu RP a warunki reprezentacji politycznej i integracji systemu partyjnego

Sposób wybierania reprezentacji ma zasadnicze znaczenie dla integracji politycznej, a w konsekwencji także dla zachowań wyborczych elektoratu¹⁹. System wyborczy w Polsce jest korzystny dla ugrupowań, które otrzymują duże poparcie w wyborach. Partie te dostają więcej mandatów, niż wynikałoby to z prostego przeliczenia oddanych na nie głosów. Wielkość „nagrody” dla najsilniejszych jest jednak zmienna i zależy przede wszystkim od dwóch czynników:

- liczby ugrupowań, które dostały się do parlamentu,
- liczby głosów „zmarnowanych”, a więc oddanych na partie, które nie przekroczyły progu wyborczego.

Nagroda dla najsilniejszej partii jest większa, gdy do parlamentu wchodzi więcej partii, a zarazem znaczną część głosów zdobywają partie, które nie przekraczają progu wyborczego. To właśnie zdarzyło się w Polsce w wyborach w 2015 roku. Do Sejmu weszło pięć ugrupowań: Platforma Obywatelska, .Nowoczesna, Polskie Stronnictwo Ludowe, Kukiz'15 oraz oczywiście Prawo i Sprawiedliwość. Przy tym aż 16,6% głosów oddano na siły, które nie przekroczyły progu. To pozwoliło Prawu i Sprawiedliwości uzyskać większość w Sejmie, choć w wyborach ugrupowanie to otrzymało tylko 37,6% głosów.

Nagrody dla dużych ugrupowań oznaczają jednak, że system wyborczy „karze” ugrupowania małe. Nawet jeśli dostaną się one do parlamentu, to otrzymują mniej mandatów, niż wynikałoby to z uzyskanego poparcia. Na przykład 5% poparcia przy 5% zmarnowanych głosów i czterech partiach w parlamencie daje zaledwie osiem mandatów, nie zaś 24, jak to by wynikało z czystych proporcji.

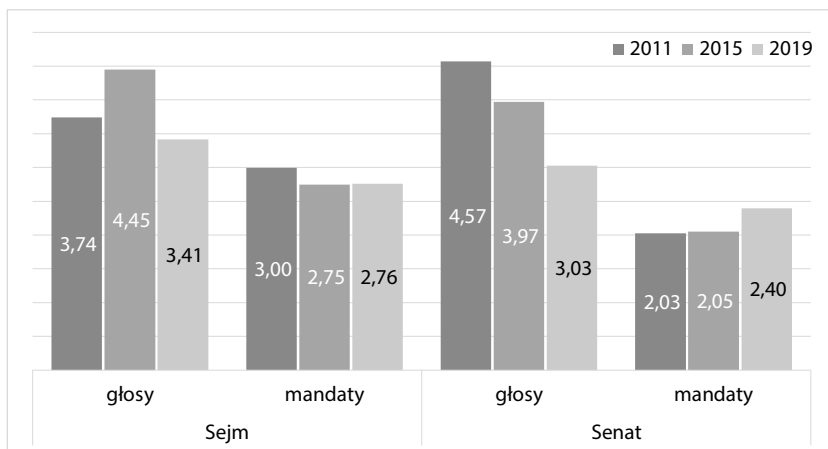
¹⁹ Więcej: M.S. Shugart, R. Taagepera, *Votes from Seats: Logical Models of Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge 2017.

Taki system staje się wyraźnym impulsem do integracji sceny politycznej. Nacisk na integrację nie jest jednak czynnikiem bezwzględnym – ma wyraźny, lecz ograniczony wymiar. W analizie szans koalicji i ugrupowań należy pamiętać, że elektoraty różnych partii nie łączą się tak łatwo jak same organizacje²⁰. Start pod szyldem koalicji może być korzystny i przynieść więcej głosów i mandatów, ale należy liczyć się także z możliwością utraty głosów wśród wyborców sytuujących się „na skrzydłach” elektoratu poszczególnych ugrupowań. Modele działania polskiego systemu wyborczego oparte na rachunku prawdopodobieństwa pozwalają jednak oszacować, jakie straty po stronie wyborców są rekompensowane przez zyski ze wspólnego startu – i odwrotnie: jaki musiałyby być dopływ nowych wyborców, aby zrekompensował nieuchronne straty wynikające z osobnego startu²¹. Przedwyborcze kalkulacje zarówno małych, jak i dużych partii oraz ich wyborców muszą brać pod uwagę nie tylko liczbę konkurujących partii, ale też złożenie dwóch czynników: „zmarowanych” głosów i liczby ugrupowań w Sejmie.

Jeśli dojdzie do integracji rozproszonych partii, to nagroda dla tych najsilniejszych może być w konsekwencji dużo mniejsza, niż to nastąpiło w 2015 roku. Taki efekt przyniosły wybory w 2019 roku. PiS – zwycięskie ugrupowanie – otrzymał dokładnie tyle samo mandatów co w 2015 roku, choć jego poparcie wzrosło znacząco – do 43,6%, czyli o prawie 1/6. Jednak w 2019 roku liczba głosów, które zostały oddane na partie nieprzekraczające progu wyborczego, była wielokrotnie mniejsza niż w 2015 roku – ich udział spadł z 16,6% do 0,92%. Jednocześnie liczba list biorących udział w podziale mandatów nie uległa zmianie, choć liczba komitetów, które zarejestrowały listy, spadła z 17 do 10. Wszystko to są przejawy wyraźnej integracji politycznej – efektywna liczba partii w głosowaniu spadła z 4,4 w 2015 do 3,4 w 2019 roku (wykres 13). Jednocześnie efektywna liczba partii w parlamencie utrzymała się niemal bez zmian, na poziomie poniżej 2,8.

²⁰ M.M. Kaminski, *Coalitional stability of multi-party systems: Evidence from Poland*, „American Journal of Political Science” 2001, s. 294–312.

²¹ J. Flis, W. Słomczyński, D. Stolicki, *Kociołek i chochelka...*, op. cit.



Wykres 13. Efektywna liczba partii w wyborach sejmowych i senackich w latach 2011–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jeszcze silniejszy jest impuls integracyjny w wyborach senackich. O ile jednak mechanizm ordynacji sejmowej obowiązującej od 2005 roku jest już względnie dobrze rozpoznany przez klasę polityczną, o tyle wprowadzenie w 2011 roku jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu spotkało się początkowo z zupełnie nieracjonalną reakcją społeczną. W warunkach startu znacznej liczby kandydatów nastąpiło rozproszenie głosów większe nawet niż w przypadku wyborów sejmowych. System jednak brutalnie rozprawił się ze złudzeniem ułatwionego dostępu do Senatu – efektywna liczba partii parlamentarnych była już wyraźnie niższa niż w przypadku Sejmu. Doprowadziło to do spadku liczby kandydatów w wyborach w 2015 roku, lecz nadal przewyższała ona liczbę racjonalną, na którą wskazują analizy logiki tego systemu²². Dopiero przed wyborami w 2019 roku nastąpiła tu bardzo wyraźna zmiana zachowań. Partie opozycji uzgodniły swoje strategie i *de facto* stworzyły jedno ugrupowanie. Wybory sprowadzone do rywalizacji dwójki kandydatów wystąpiły tylko w jednym okręgu w 2011 roku, w dziewięciu okręgach w 2015 roku i aż w 42 okręgach w wyborach w 2019

²² G. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

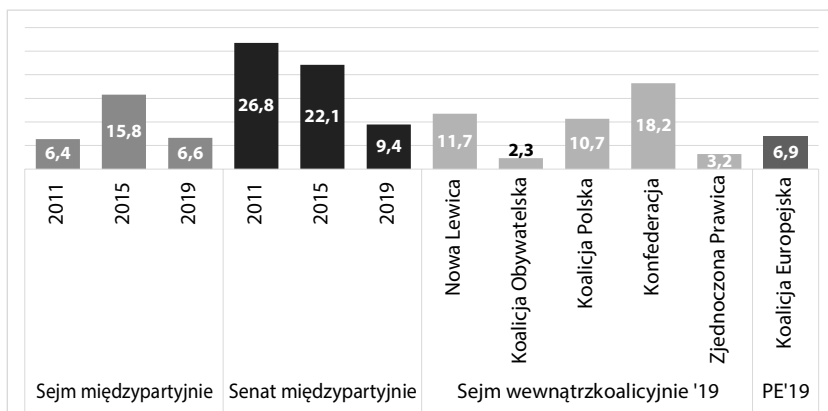
roku. Doprowadziło to do zdecydowanie bardziej wyrównanej rywalizacji, jeśli porównać to do dwóch wcześniejszych elekcji w nowym systemie, a także do przeprowadzanych jeszcze wcześniej, z wykorzystaniem głosowania blokowego. Jednocześnie system prowadzi do zjawisk wątpliwych, takich jak taktyczne ukrywanie tożsamości partyjnej czy uzależnienie rezultatu od pojawienia się „spoilerów” – kandydatów bez szans na zwycięstwo. Wyraźnie też zaczyna się kształtować podział na okręgi bezpieczne i frontowe, z wielorakimi tego konsekwencjami.

Podczas wyborów w 2019 roku nasiliło się jeszcze inne zjawisko, obecne już wcześniej w polskiej polityce, lecz nigdy wcześniej w takiej skali. Chodzi o rywalizację partii startujących z jednej listy – czy to koalicjantów, czy tylko „doproszonych” przez formalnie jednolitą partię. Wszystkie listy w 2019 roku doświadczyły tego w niespotykanej wcześniej skali, zaś efekty są pod każdym względem intrygujące. Zwraca to uwagę na umykający zwykle analizom element polskiej ordynacji – rozstrzyganie rywalizacji między koalicjantami przez *quasi*-proporcjonalny system SNTV.

Na wykresie 14 pokazano, jak wygląda proporcjonalność w różnych segmentach polskiego systemu wyborczego. Punktem odniesienia są współczynniki proporcjonalności wyborów sejmowych i senackich w latach 2011–2019 w rywalizacji międzypartyjnej. Widać tu wahnięcie proporcjonalności wyborów sejmowych w 2015 roku i efekty stopniowego uporządkowania rywalizacji w wyborach senackich. Na tym tle pokazano, jak otwarta lista radzi sobie z konkurencją wewnętrzną osobnych partii. Dla każdej listy w wyborach sejmowych w 2019 roku policzono współczynnik proporcjonalności Gallaghera dokładnie w taki sposób, w jaki oblicza się go dla rywalizacji między listami. Kryterium przynależności do partii były informacje umieszczone w oficjalnych dokumentach PKW, gdzie odnotowuje się członkostwo kandydatów w partiach politycznych²³.

²³ Problem kandydatów bezpartyjnych rozwiązano w ten sposób, że policzono współczynniki w trzech wariantach – przypisano takich kandydatów jako związanych z główną partią na liście, rozdzielono ich głosy i mandaty między uczestników koalicji proporcjonalnie oraz potraktowano ich jako osobną siłę. Następnie uśredniono tak uzyskane współczynniki.

Podobne obliczenia wykonano też dla omawianego już przypadku list Koalicji Europejskiej.



Wykres 14. Współczynniki proporcjonalności Gallaghera dla różnych rodzajów rywalizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Takie porównanie zdaje się wskazywać, że otwarta lista całkiem dobrze radzi sobie z odtwarzaniem układu sił między koalicjantami wynikającego z liczby oddanych głosów. Proporcjonalność takiej rywalizacji jest co prawda bardziej rozchwiana niż w przypadku podstawowej rywalizacji w wyborach sejmowych, lecz jej średnia wartość (z uwzględnieniem wagi ugrupowania) okazuje się wyraźnie niższa. Jednocześnie trwałość tworzonych w ten sposób porozumień jest ograniczona. W pierwszej połowie kadencji w dwóch przypadkach – Koalicji Polskiej oraz Zjednoczonej Prawicy – doszło do rozstania dwóch głównych udziałowców wspólnego przedsięwzięcia. Takie rozwiązanie przynosi najwyraźniej pewne korzyści na polu integracji, lecz wiąże się z narastającym ryzykiem wystąpienia odroczonego konfliktu.

System otwartej listy w liczącym średnio 11 mandatów okręgu jest wyzwaniem dla integracji nawet w przypadku skonsolidowanych ugrupowań politycznych²⁴. W przypadku koalicji wszystkie standardowo występujące w tym modelu patologie są potęgowane przez

²⁴ Więcej: J. Flis, *Złudzenia wyboru...*, op. cit.

dodatkowy wymiar wewnętrznej rywalizacji – konkurencję między koalicjantami. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że otwarta lista stanowi ułatwienie przy tworzeniu koalicji – można wszak umieścić na niej kandydatów z każdej z koalicyjnych partii i „zdać się na werdykt wyborców”. Tyle tylko, że znaczenie wyróżnionych miejsc na liście – w szczególności miejsca pierwszego – sprawia, że walka o głosy wyborców nie odbywa się na równych warunkach. To zaś jest źródłem napięć w łonie potencjalnej koalicji – źródłem pierwszym, lecz wcale nie jedynym ani nie najważniejszym.

Nawet w stabilnych, jednorodnych partiach nieuchronnym problemem okazuje się pogodzenie interesów posłów zabiegających o reelekcję z wyborczym interesem ugrupowania jako całości. To ostatnie wymaga dostosowania listy do terytorialnej struktury okręgu i znalezienia jak najsilniejszych kandydatur w tych społecznościach, których kandydaci w poprzednich wyborach przegrali walkę o mandat. Tacy kandydaci są jednak podstawowym zagrożeniem dla reelekcji dotychczasowych posłów. Im silniejsi nowi kandydaci na liście, tym bardziej wyrównana rywalizacja w jej ramach i tym większa szansa, że przegranymi będą dotychczasowi posłowie. Ich sukces w poprzednich wyborach często wynika bowiem ze słabości kandydatur na tej samej liście pochodzących z sąsiadujących powiatów.

Dodatkowym źródłem komplikacji – teoretycznie możliwym do uniknięcia – są w każdej partii interesy liderów krajowych i regionalnych troszczących się o utrzymanie swojej pozycji lub o zasoby przydatne już po wyborach, w pracach parlamentarnych. Troska ta ujawnia się w umieszczaniu na listach ekspertów, którzy są pozbawieni realnej zdolności przyciągania głosów wyborców, co zmniejsza potencjał samych list. Podobny efekt daje także windowanie na listach swoich popleczników. Jeśli jednak do tych trzech sprzecznych sił dojdzie czwarta – interesy koalicjantów – to racjonalne ułożenie silnej listy staje się zadaniem trudnym nawet do wyobrażenia. Tworzy się tu bowiem układ klasycznych dylematów działania zbiorowego – działania racjonalne z punktu widzenia każdego z graczy prowadzą do rozwiązań szkodzących wspólnej sprawie, a na koniec także każdemu z nich. Jeśli takie dylematy są udziałem każdej z list, to żadna nie uzyskuje z tego powodu szczególnej przewagi.

Jednak w każdym przypadku obecny sposób rozstrzygania dylematów integracji odbywa się kosztem nasilenia zjawisk negatywnych wynikających z otwartej listy, które były już wskazywane przy okazji omawiania wyborów samorządowych – skrzywienia reprezentacji, wykluczenia terytorialnego, dwuznaczności relacji wewnętrznych²⁵.

Integracja polityczna jest zjawiskiem skomplikowanym, zaś sam problem okazuje się wyjątkowo trudny do rozwiązania. Warto docenić to, w jaki sposób obecny system wyborczy pomaga w takiej integracji, i zwracać uwagę na miejsca, gdzie pojawiają się dodatkowe napięcia. Impulsy integracyjne tworzone przez system d'Hondta w połączeniu z podziałem na 41 okręgów tworzą samoregulujący się mechanizm. Znacznie więcej wątpliwości budzą dwa pozostałe rozwiązania – system FPTP w wyborach senackich i otwarta lista jako sposób regulacji konkurencji wewnątrzkoalicyjnej.

²⁵ J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele i rywale. Samorządowe reguły wyboru*, *op. cit.*

Wybory Prezydenta RP w 2020 roku

W 2020 roku były przewidziane tylko wybory Prezydenta RP, które okazały się najtrudniejszymi i najbardziej niezwykłymi wyborami w ostatnich trzydziestu latach wolnych i demokratycznych wyborów w Polsce. Kampania wyborcza i same wybory odbyły się w wyjątkowych okolicznościach epidemii, a nad ich prawidłowym przebiegiem czuwała nowo powołana Państwowa Komisja Wyborcza. W niniejszym rozdziale obszernie przedstawiono zmiany w Komisji. Opiszano prace legislacyjne, kwestie kampanii wyborczych, a także sam przebieg wyborów. Zwrócono uwagę na problematykę finansowania kampanii wyborczej, a także na szczegółowe organizacyjne i techniczne kwestie głosowania.

Zmiany w Państwowej Komisji Wyborczej

Na początku 2020 roku został powołany nowy skład Państwowej Komisji Wyborczej. Było to następstwem wprowadzonych w styczniu 2018 roku zmian w prawie wyborczym. Warto podkreślić, że nowa PKW zebrała się na posiedzenie już po zarządzeniu wyborów, ale szereg czynności podjęła jeszcze komisja w poprzednim składzie. Wybory Prezydenta RP w 2020 roku, pierwsze ogólnokrajowe, które miała organizować nowa Komisja, niespodziewanie okazały się jednymi z najtrudniejszych.

W skład Państwowej Komisji Wyborczej przez ponad ćwierćwiecze wchodziły wyłącznie sędziowie: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędziowski model tego najwyższego organu wyborczego był uznawany za

zapewniający profesjonalizm, a także bezstronność. Stanowił skuteczną gwarancję odseparowania PKW od wpływów ugrupowań politycznych. Należy podkreślić bowiem, że Państwowa Komisja Wyborcza, oprócz zadań dotyczących bezpośrednio wyborów i prawa wyborczego, realizuje szereg działań związanych z kontrolą finansowania polityki, szczególnie partii politycznych. Sfera ta jest bez wątpienia wyjątkowo wrażliwa.

Ustawodawca w 2018 roku zdecydował o odrzuceniu modelu sędziowskiego PKW. Aż siedmiu na dziewięciu członków nowej Komisji wskazuje Sejm spośród kandydatów zgłaszanych przez kluby parlamentarne i poselskie. Dwaj członkowie są sędziami: Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepisy w zakresie zmian w PKW weszły w życie wraz z nową kadencją Sejmu RP, w listopadzie 2019 roku.

W toku prac legislacyjnych nie przedstawiono szerszego uzasadnienia dla zmian¹. Były one pospieszne, zabrakło miejsca dla analiz i pogłębionej debaty². Uzasadnienia dokonania systemowych zmian w strukturze Państwowej Komisji Wyborczej nie można odnaleźć w opiniach obywateli. Jakkolwiek zanotowano bardzo poważny spadek zaufania do tego organu po wyborach samorządowych w 2014 roku, to w kolejnych latach pozytywne oceny najwyższego organu wyborczego wśród Polaków ustawicznie wzrastały³.

¹ Warto tu przywołać pozytywne oceny procedury organizowania wyborów (w tym działań PKW), jakie formułowało m.in. OBWE. Szerzej m.in. w *Republic of Poland: Parliamentary Elections 25 October 2015*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2016.

² Opinię taką odnotowała również misja OBWE w raporcie *Republic of Poland: Parliamentary Elections, 13 October 2019*, ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw 2020, s. 6–7.

³ Po przeprowadzonych w październiku 2019 roku wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP Państwowa Komisja Wyborcza uzyskała w badaniach rekordowo wysokie oceny. Zgodnie z analizą Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadzoną w listopadzie 2019 roku blisko 3/4 Polaków (73%) pozytywnie oceniło Państwową Komisję Wyborczą (17% zdecydowanie dobrze, 56% raczej dobrze). Warto podkreślić, że działalność PKW źle oceniło w tym badaniu jedynie 6% badanych (w tym 1% zdecydowanie źle). Wyniki te stanowią swoisty „raport zamknięcia” Państwowej Komisji Wyborczej działającej w modelu, jaki wyborcy znali od lat. Patrz: *Ocena wiarygodności wyników i prawidłowości*

Warto odnotować formułowane przez wielu ekspertów obawy, że nowy model Państwowej Komisji Wyborczej może w większym stopniu narażać ten organ na występowanie nacisków politycznych. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał wcześniej: „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”⁴. Warto zaznaczyć, że o należytej realizacji zasady wolnych wyborów w dużej mierze decydują bezstronne organy wyborcze oraz sprawowana w niezależny i niezawisły sposób kontrola prawidłowości przebiegu wyborów. Jak podkreśla Grzegorz Kryszewski: „bezspornie są one w stanie znacznie przyczynić się do wytworzenia atmosfery sprzyjającej uczciwej, zrównoważonej i pokojowej walce wyborczej. Uzależnione jest to od tego, czy będą działać bezstronnie, bez faworyzowania pewnych partii lub kandydatów, a dyskryminowania innych, roztropnie, w sposób kompetentny, czy wreszcie – reagować na wszelkie próby aktywności niezgodnej ze [...] standardami rywalizacji wyborczej w państwie demokratycznym, nie mówiąc już o naruszeniu tych standardów przez nie same”⁵.

Przechodząc do szczegółowej analizy nowych rozwiązań, należy odnotować, że w skład PKW obok wspomnianych dwóch sędziów wchodzi siedem osób, które są wybierane przez Sejm RP. Wobec członków PKW, których wskazuje Sejm, sformułowano co prawda wymóg, by były to osoby mające „kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego”, ale zarazem wyłączono z konieczności jego spełniania dość szeroką grupę kandydatów. Warto zauważyć, że odejście od wyłącznie sędziowskiego modelu Państwowej Komisji Wyborczej wymusiło między innymi konieczność sformułowania zakazu

przebiegu wyborów parlamentarnych oraz działalności PKW, Komunikat CBOS, grudzień 2019.

⁴ Postanowienie NSA z 30 grudnia 2011 roku (sygn. akt I OSK 2221/11).

⁵ Zob. więcej o tej zasadzie: G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 211.

przynależności do partii politycznych oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją (odnosi się on do członków PKW wskazanych przez Sejm, pozostali dwaj członkowie są sędziami, więc nie było już potrzeby formułowania takiego zakazu również w Kodeksie wyborczym). Kadencja członka PKW wskazanego przez Sejm odpowiada kadencji Sejmu, a kandydatów na członków PKW powoływanych przez Sejm zgłaszają kluby poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów poselskich. Co do zasady liczba członków powołanych w skład PKW spośród wskazanych przez jeden klub parlamentarny lub poselski nie może być większa niż trzech. W przypadku gdy w danej kadencji Sejmu będą dwa kluby parlamentarne lub poselskie, ostatni kandydat do PKW będzie wyłaniany w losowaniu przeprowadzanym przez Prezydium Sejmu spośród osób zgłoszonych przez kluby parlamentarne lub poselskie, z których każdy może zgłosić jedną osobę.

Zmiana wprowadzona mocą nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku weszła w życie 12 listopada 2019 roku, co otworzyło drogę do powołania PKW w nowym trybie i w nowym składzie.

Istotna jest szczegółowa procedura, na podstawie której Sejm wskazuje siedmiu członków Państwowej Komisji Wyborczej. Do łaski marszałkowskiej 3 grudnia 2019 roku wpłynął projekt uchwały w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP⁶. 11 grudnia 2019 roku w sejmowej Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych odbyło się pierwsze czytanie (a także krótka dyskusja nad projektem), a 12 grudnia 2019 roku przedstawiono sprawozdania z prac komisji. W toku drugiego czytania zgłoszono poprawki. Ostatecznie na posiedzeniu 12 grudnia 2019 roku Sejm przyjął uchwałę (która weszła w życie z chwilą podjęcia) zmieniającą regulamin.

W nowych przepisach regulaminu Sejmu powtórzono po ustawie, że kandydatów na członków PKW zgłaszają kluby (poselskie bądź parlamentarne). Liczbę kandydatów wskazywanych przez

⁶ Druk sejmowy nr 42, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/17E40A4B99735945C12584C5004F0FEE/%24File/42.pdf> (dostęp: 2 września 2021).

Skład PKW przed zmianami	Skład PKW po zmianach
Trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego	Jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego wskazany przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Trzech sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego	
Trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.	Jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazany przez prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego
	Siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego. Wymóg, o którym mowa powyżej, nie dotyczy jednak osoby, która: – ma co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku prokuratora, prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, – pracowała w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora, – ma stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych. Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją.

poszczególne kluby ma ustalać Prezydium Sejmu (z uwzględnieniem ogólnych zasad zawartych w Kodeksie wyborczym, które precyzują, że liczba członków powinna „odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w nim klubów”, z tym zastrzeżeniem, że liczba wskazanych członków spośród kandydatów jednego klubu nie może być większa

niż trzech). Kwestia ta wzbudziła dość duże kontrowersje, m.in. w toku pierwszego czytania projektu, kiedy to bezskutecznie postulowano doprecyzowanie w regulaminie procedury w tym zakresie⁷. Zaniepokojenie części posłów (a wcześniej także ekspertów) wywołał brak dokładnego wskazania metody „proporcjonalnego” podziału liczby kandydatów. Uwagi te nie zostały jednak uwzględnione⁸.

Należy podkreślić, że ustawa dawała prezydentowi dość dużą swobodę, jeśli chodzi o termin zwołania pierwszego posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej w nowym składzie. Zgodnie z ustawą mógł wyznaczyć jego termin najpóźniej na 110 dzień od dnia powołania nowego składu PKW. To właśnie do dnia pierwszego posiedzenia nowej Państwowej Komisji Wyborczej (a nie do dnia powołania jej członków) działała ostatnia „sędziowska” Komisja, której

⁷ Warto przy tym zauważyć, że regulamin Sejmu w części dotyczącej Komisji do Spraw Unii Europejskiej (art. 148a) stanowi: „Skład Komisji do Spraw Unii Europejskiej, zwanej dalej w niniejszym rozdziale «Komisją», powinien odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów i porozumień liczących co najmniej 15 posłów”. W dalszej części procedura została sprecyzowana: „Prezydium Sejmu ustala liczbę członków klubu lub porozumienia wchodzących w skład Komisji według następujących zasad: 1) obliczając współczynnik jako iloraz liczby członków klubu lub porozumienia i liczby 460, z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku, 2) mnożąc współczynnik przez liczbę 46, z dokładnością do pierwszego miejsca po przecinku, 3) zaokrąglając iloczyn, o którym mowa w pkt 2, do liczby całkowitej, na zasadach ogólnych”.

⁸ Zgodnie z postanowieniami regulaminu dokładny termin na zgłaszanie przez kluby wniosków z kandydaturami ma wyznaczać marszałek Sejmu. Do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie.

Regulamin Sejmu stanowi, że wskazanie członków Państwowej Komisji Wyborczej przez Sejm powinno następować bezwzględną większością głosów oraz, co do zasady, łącznie (a więc ma obejmować wszystkich członków). Jak ujęto w uzasadnieniu projektu zmian w regulaminie Sejmu: „Łączne wskazanie członków Państwowej Komisji Wyborczej ma stanowić gwarancję, że wszystkie miejsca zostaną obsadzone, a wskazanie członków Państwowej Komisji Wyborczej zostanie przeprowadzone przy zachowaniu zasady proporcjonalności” (Druk sejmowy nr 42). Zgodnie z regulaminem Sejm (większość) ma jednak możliwość swoją decyzją postanowić o innym sposobie wskazania niż łączny, co wzbudziło zaniepokojenie części posłów (m.in. w toku pierwszego i drugiego czytania projektu – bezskutecznie zgłaszano poprawki w tym zakresie).

Przyjętą przez Sejm uchwałę dotyczącą wskazania członków Państwowej Komisji Wyborczej ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

kadencja upłynęła 12 listopada 2019 roku (wraz z wejściem w życie nowych przepisów).

Należy podkreślić, że Kodeks wyborczy w odniesieniu do kadencji poszczególnych członków PKW przewiduje duże różnice. Przede wszystkim dwaj członkowie – sędzia Trybunału Konstytucyjnego wskazany przez Prezesa TK, a także sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazany przez Prezesa NSA – zostają powołani na dziewięcioletnią kadencję. W odniesieniu do pozostałych siedmiu członków Komisji, którzy zostają zgłoszeni przez Sejm, kadencja odpowiada kadencji Sejmu, z tym że członkostwo wygasa z mocy prawa po upływie 150 dni od dnia (kolejnych) wyborów do Sejmu.

Z powyższego wynika, że to dwaj sędziowie (TK i NSA) mają w przyszłości stanowić o ciągłości prac Państwowej Komisji Wyborczej. Co więcej, ustawa wprost stwierdza, że przewodniczącym PKW może zostać wyłącznie jeden z nich (nie daje jednak żadnej dalszej wskazówki w tej mierze). Państwowa Komisja Wyborcza wybiera ze swego składu oprócz przewodniczącego także jego zastępców.

Rola przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej jest znacząca, a jego kompetencje są bardzo istotne. Reprezentuje on Komisję i organizuje jej pracę. Zwołuje posiedzenia PKW, przewodniczy obradom i czuwa nad ich przebiegiem. Regulamin Państwowej Komisji Wyborczej wylicza wiele działań, jakie podejmuje jej przewodniczący. Przewodniczący ustala też podział czynności między zastępcami. Ponadto w ramach swoich zadań nadzoruje realizowanie uchwał Komisji, a także wykonuje zlecone przez nią czynności (należy bowiem pamiętać, że jest ona organem kolegialnym). Sam natomiast może zlecać określone zadania Krajowemu Biuru Wyborczemu i nadzoruje ich wykonanie.

Kodeks wyborczy przewiduje gwarancje stałości członkostwa w PKW członkom wskazanym przez Sejm. Zgodnie z regulacją zmiany w liczbie i składzie klubów parlamentarnych lub poselskich zachodzące w trakcie tej samej kadencji Sejmu nie mają wpływu na skład Komisji. Oznacza to, że ewentualne ruchy dotyczące stronnictw politycznych (podziały, ale też połączenia klubów parlamentarnych) nie powinny mieć bezpośredniego wpływu na skład Komisji (nie będą powodować np. automatycznego odwołania członka PKW

wskazanego przez dany klub). Jeżeli zaś członkostwo wygaśnie przed upływem kadencji Sejmu, to pierwszeństwo zgłoszenia innej osoby na zwolnione miejsce przysługuje temu samemu klubowi parlamentarnemu lub poselskiemu.

Mimo to powstają obawy co do kwestii możliwego odwołania członka Państwowej Komisji Wyborczej wskazanego przez Sejm w trakcie kadencji. Znowelizowany Kodeks wyborczy określa bowiem, że wygaśnięcie członkostwa w Komisji przed upływem kadencji następuje m.in. w przypadku odwołania członka PKW przez prezydenta Rzeczypospolitej „na uzasadniony wniosek” podmiotu wskazującego (którym w tym przypadku jest Sejm, a praktycznie biorąc – większość sejmowa). Ta procedura budziła zastrzeżenia części ekspertów już w toku prac legislacyjnych nad projektem zmian w ustawie⁹ na przełomie 2017 i 2018 roku. Podkreślano m.in. ogólność i możliwość różnej interpretacji pojęcia „uzasadnionego” wniosku. Jak zauważano: „Rozwiązanie to, nieobwarowane bardziej precyzyjnymi przesłankami mogącymi stanowić podstawę wniosku o odwołanie członka PKW, nie spełnia [...] standardów demokratycznego państwa prawnego z uwagi na brak określoności przepisów prawnych, jak i z uwagi na potencjalne naruszenie zasady poszanowania praw mniejszości politycznej”¹⁰. Podnoszono w tym kontekście obawy m.in. o możliwość wywierania presji na członków Państwowej Komisji Wyborczej, a nawet niebezpieczeństwo wpływania przez większość sejmową na skład Komisji.

Warto zauważyć, że prace nad zmianami w regulaminie Sejmu prowadzone w grudniu 2019 roku nie rozwiąły powyższych obaw. Nowe przepisy regulaminu przewidywały bowiem (nawiązującą do postanowień Kodeksu wyborczego) procedurę wystąpienia przez Sejm do prezydenta o odwołanie członka PKW „w uzasadnionych przypadkach”. Projekt uchwały Sejmu zawierającej wniosek o odwołanie mogą zgłaszać Prezydium Sejmu albo grupa co najmniej 35

⁹ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 roku, poz. 130).

¹⁰ A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 141.

posłów. Wylicza się w nim powody wystąpienia z wnioskiem. W toku prac nad zmianami w regulaminie zauważono, że wspomniane „uzasadnione przypadki” to pojęcie nieostre, i postulowano m.in. stworzenie katalogu takich sytuacji. Wnioskodawcy byli temu przeciwni, uznali bowiem, że jest to bezcelowe, gdyż ocena i decyzja należy każdorazowo do większości sejmowej¹¹.

Po wejściu w życie w listopadzie 2019 roku przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących powołania nowej Państwowej Komisji Wyborczej i uchwaleniu zmian w regulaminie Sejmu rozpoczęła się formalna procedura powoływania nowego składu Komisji. Procedura wskazywania kandydatów do Państwowej Komisji Wyborczej przez Sejm była krótka. Ostatecznie, na mocy znowelizowanych przepisów, 20 stycznia 2020 roku prezydent RP na podstawie uchwały Sejmu RP oraz z uwzględnieniem kandydatur wysuniętych przez prezesa NSA i prezesa TK, powołał nowy skład Państwowej Komisji Wyborczej¹². Stanowiło to zwieńczenie zmian wprowadzonych do polskiego prawa wyborczego w 2018 roku.

Warto zauważyć, że nowa Komisja rozpoczynała działalność już w toku prezydenckiej kampanii wyborczej. 5 lutego 2020 roku zostało opublikowane postanowienie marszałka Sejmu RP „w sprawie zarządzenia wyborów prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”¹³. PKW w poprzednim składzie (złożona wyłącznie z sędziów) podjęła już szereg czynności, w tym dotyczących komitetów wyborczych¹⁴, a 10 lutego 2020 roku zebrała się na ostatnim posiedzeniu¹⁵. Termin pierwszego posiedzenia Komisji wyznaczono na 11 lutego 2020 roku.

¹¹ Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&9&42> (dostęp: 2 września 2021).

¹² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 stycznia 2020 roku o powołaniu w skład Państwowej Komisji Wyborczej (Monitor Polski z 2020 roku, poz. 100).

¹³ Dz.U. z 2020 roku, poz. 184.

¹⁴ Wykaz zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego złożonych w Państwowej Komisji Wyborczej w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi na 10 maja 2020 roku, źródło: https://pkw.gov.pl/pliki/1581517188_wykaz_zawiadomien.pdf (dostęp: 2 września 2021).

¹⁵ Szersza relacja: https://pkw.gov.pl/337_Informacje/1/43829_Ostatnie_posiedzenie_PKW_w_dotychczasowym_skladzie (dostęp: 2 września 2021).

Wybory w okresie pandemii – zagrożenia wstępne

6 sierpnia 2020 roku upływała pięcioletnia kadencja prezydenta RP. Jak już wskazano, marszałek Sejmu 5 lutego 2020 roku wydała postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP, wyznaczając ich datę na 10 maja 2020 roku¹⁶, a także określając kalendarz wyborczy (załącznik do postanowienia). Zaczęła się formalnie kampania wyborcza.

Jednak 4 marca 2020 roku odnotowano w Polsce pierwsze zachorowanie na COVID-19. W połowie marca 2020 roku wprowadzono szereg bardzo poważnych restrykcji związanych z pandemią, ograniczając obywatelom m.in. możliwość przemieszczania się i zgromadzeń. 13 marca 2020 roku minister zdrowia wydał rozporządzenie wprowadzające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego od 14 marca 2020 roku do odwołania¹⁷. 20 marca 2020 roku minister zdrowia wydał kolejne rozporządzenie, na mocy którego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono stan epidemii od 20 marca 2020 roku do odwołania¹⁸. Pojawiły się w związku z tym istotne ograniczenia wolności i praw wpływające m.in. na możliwość prowadzenia swobodnej agitacji wyborczej.

W zaistniałym stanie faktycznym bezsprzecznie zachodziły podstawy do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁹, o którym mowa w rozdziale XI Konstytucji. Co więcej: organy władzy publicznej w sytuacji spełniającej konstytucyjne przesłanki wymagane dla wprowadzenia stanu wyjątkowego miały obowiązek taki stan wprowadzić.

¹⁶ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 roku, poz. 184).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 roku, poz. 433).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 roku, poz. 491).

¹⁹ Zob. m.in. P. Uziębło, *Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii? Opinia prawna*, https://archiwumosiatynskiego.pl/images/2020/03/Czy-mozliwe-jest-przeprowadzenie-wyborow-podczas-stanu-epidemii_-Opinia-prawna.pdf (dostęp: 5 czerwca 2021).

Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej²⁰.

Każdy z przewidzianych konstytucyjnie stanów nadzwyczajnych, poza istotnymi ograniczeniami w odniesieniu do konstytucyjnych wolności i praw człowieka, rodzi więc także konsekwencje dla funkcjonowania organów państwa, polegające chociażby na niemożliwości przeprowadzania wyborów powszechnych oraz na odpowiednim przedłużeniu kadencji wymienionych w Konstytucji organów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 roku stwierdza, że powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców (sygn. akt K 17/98).

Jak słusznie wskazuje się w literaturze, na *ratio legis* rozwiązania zakładającego nieprzeprowadzanie wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego i przedłużenie kadencji organów wybieralnych składają się:

- techniczna niemożliwość lub utrudnienie organizacji wyborów;
- konieczność skoncentrowania wysiłków organów państwa na odwracaniu skutków zaistniałych niebezpieczeństw, nie zaś na rywalizacji wyborczej;
- zapobieganie zakłóceniom i ewentualnym manipulacjom w toku procesu wyborczego;
- uniknięcie sytuacji, w której wybory byłyby przeprowadzane w sytuacji faktycznego ograniczenia praw wyborczych obywateli²¹.

Stan nadzwyczajny nie został jednak wprowadzony, podjęto za to działania legislacyjne mające umożliwić przeprowadzenie wyborów w dacie wynikającej z postanowienia marszałek Sejmu z 5 lutego 2020 roku, w stanie epidemii.

²⁰ Zob. np. *Ekspertyza prawna Zespołu Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu z dnia 23 marca 2020 r.*, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultaktualnosci/1924/12666/1/opinia_zespolu_doradcow_-_stan_nadzwyczajny_wybory_prezydenta_rp.pdf (dostęp: 5 czerwca 2021).

²¹ K. Eckhardt, *Konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego – kilka wątpliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 782; K. Skotnicki, *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, z. 3, s. 36.

Wybory zarządzane na 10 maja 2020 roku – przygotowanie do wyborów, zmiany w prawie wyborczym

W zaistniałej sytuacji opracowano zmiany w prawie wyborczym, które znalazły się w rządowym projekcie ustawy 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 ustaw²². Projekt dotyczył wdrożenia rozwiązań w celu poprawy sytuacji przedsiębiorców dotkniętych skutkami rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19, utrzymania płynności finansowej przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie szczególnie narażonym na straty ekonomiczne związane z epidemią, utrzymania miejsc pracy i minimalizacji innych negatywnych skutków epidemii. W przypadku prawa wyborczego planowano rozszerzyć możliwość głosowania korespondencyjnego na osoby podlegające w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w domu i na wyborców powyżej 60. roku życia.

26 marca 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu, 31 marca 2020 roku ustawę przekazano prezydentowi RP i tego samego dnia została ona przez niego podpisana.

Jednak już 31 marca 2020 roku grupa posłów złożyła kolejny projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku (druk 314), zakładający głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców. Do projektu złożono też autopoprawkę (druk 314-A). Projekt ten jednak został odrzucony w pierwszym czytaniu.

Kilka dni później, 6 kwietnia 2020 roku, został wniesiony projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku, bardzo zbliżony do projektu zawartego w druku 314-A. Projekt tej ustawy stanowił *lex specialis* wobec Kodeksu wyborczego²³

²² Więcej: Kalendarium.

²³ [http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=328_\(dostęp: 5 czerwca 2021\)](http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=328_(dostęp: 5 czerwca 2021)).

i wprowadzał nowe, poważnie odbiegające od dotychczasowych zasady przeprowadzania wyborów prezydenckich. Ustawa ta, po odrzuceniu poprawek Senatu, została podpisana przez prezydenta RP, ogłoszona w Dzienniku Ustaw i weszła w życie 9 maja 2020 roku (a więc w przeddzień zaplanowanych wyborów). Mocą tej regulacji wprowadzono budzącą poważne uwagi krytyczne procedurę głosowania wyłącznie korespondencyjnego dla wszystkich wyborców i w zasadzie jako jedyny organ odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów ustanowiono ministra aktywów państwowych (wraz z operatorem pocztowym – Poczta Polska S.A.). Szerokie uprawnienia miał zyskać marszałek Sejmu RP.

Uchwalona regulacja zasługiwała na zdecydowaną krytykę²⁴. Po pierwsze, co ma znaczenie fundamentalne, przyjęte w ustawie rozwiązania nie gwarantowały w najmniejszym stopniu, że wyborca otrzyma swój pakiet wyborczy, a w związku z tym że będzie miał szansę oddać za jego pośrednictwem głos. Zgodnie z ustawą bowiem operator pocztowy miał pakiet wyborczy po prostu wrzucić do skrzynki. Są jednak wyborcy, którzy nie mają skrzynki pocztowej. Inni są wpisani do rejestru gdzie indziej, niż faktycznie przebywają (z różnych przyczyn; zjawisko to z pewnością mogło być bardziej uciążliwe w warunkach pandemii, przymusowych kwarantann i izolacji). Nie można wreszcie wykluczyć, że listonosz po prostu pakietu wyborczego do skrzynki z jakichś przyczyn nie wrzuci albo że pakiet wyjmie kto inny niż wyborca, do którego był on adresowany.

Wcześniej w głosowaniu korespondencyjnym pakiety wyborcze doręczano wyłącznie do rąk własnych wyborcy, który musiał własnoręcznie podpisać potwierdzić odbiór.

²⁴ Zob. na przykład liczne opracowania przygotowane przez Forum Idei Fundacji im. S. Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacje/?temat=1569> (dostęp: 15 września 2021), *Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu Ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.*, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/stanowisko_hfpc_wybory_prezydenckie.pdf (dostęp: 15 września 2021), *Ekspertyza Zespołu Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa ws. stanu epidemii i wyborów prezydenckich*, <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/legislacja/art,12666,ekspertyza-zespolu-doradcow-ds-kontroli-konstytucyjnosci-prawa-ws-stanu-epidemii-i-wyborow-prezydenckich.html> (dostęp: 15 września 2021).

Ujawnienie kart do głosowania

Kandydat na prezydenta Stanisław Żółtek poinformował 29 kwietnia na zorganizowanej w Krakowie konferencji prasowej, że doszło do wycieku pakietu wyborczego, który miał zostać rozesłany do milionów Polaków przed wyborami prezydenckimi²⁵. Ujawniona karta do głosowania była jednostronnie zadrukowaną kartką A4 z wydrukowaną pieczęcią. Karta nie zawierała żadnych znaków wodnych ani hologramów, co rodziło poważne obawy, że każdy mógłby wydrukować podobną kartę w domu²⁶.

Wyborca po zagłosowaniu miał swoją kopertę – jak postanowił ustawodawca – umieścić sam lub za pośrednictwem innej osoby, nie wcześniej niż o godzinie 6.00 i nie później niż do godziny 20.00 w „dniu głosowania”, w specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego na terenie gminy, w której osoba głosująca widnieje w spisie wyborców. Także więc na tym etapie nie przewidziano żadnej kontroli, kto „głosuje”, a kontrola ta jest przecież istotą powszechnych, równych wyborów.

Tak oddane głosy liczyć miała gminna obwodowa komisja wyborcza właściwa dla wyborców w gminie. Tym samym kilkunasto- lub nawet kilkudziesięcioosobowa komisja wyborcza liczyłaby dziesiątki lub setki tysięcy głosów. O pomyłkę byłoby z pewnością nietrudno.

Te rozwiązania były zaprzeczeniem demokratycznych, powszechnych, równych wyborów. Ocenę tę dodatkowo uwypuklał tryb, w jakim zostały przyjęte: nagły, bez zachowania terminów, bez opinii, konsultacji, dyskusji.

²⁵ Szerzej: *Wybory korespondencyjne 2020. Doszło do wycieku kart wyborczych? Jest zawiadomienie do ABW*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/stanislaw-zoltek-w-posiadanu-kart-do-glosowania-w-wyborach/38phwxg> (dostęp: 2 września 2021); *Stanisław Żółtek o wycieku kart do głosowania: Podejrzewam, że ktoś to zobaczył i się wkurzył*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,173952,25911752,stanislaw-zoltek-o-wycieku-kart-do-glosowania-podejrzewam.html> (dostęp: 2 września 2021); B. Chudy, *Wyciekły przyszłe karty wyborcze. Pokazał je kandydat na prezydenta*, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polityka/Wybory-prezydenckie-2020/Wyciekly-przyszle-karty-wyborcze-Poczty-Polskiej-kopie-pokazal-Stanislaw-Zoltek.-PO-idzie-do-prokuratury> (dostęp: 2 września 2021).

²⁶ *Wybory korespondencyjne 2020...*, op. cit.

To jednak nie koniec kontrowersyjnych zmian w sferze wyborczej. Równolegle bowiem nastąpiły inne wydarzenia, zarówno w sferze prawnej, jak i faktycznej. Mocą ustawy z 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tzw. tarcza 2.0)²⁷ wstrzymano czynności wyborcze organów wyborczych przewidziane w Kodeksie wyborczym, w tym dotyczące druku kart do głosowania i kodeksowego głosowania korespondencyjnego, co uczyniło praktycznie niemożliwym przeprowadzenie wyborów w tradycyjnym kodeksowym (jeszcze przecież wówczas obowiązującym) trybie.

Poczta Polska rozpoczęła przygotowania do głosowania na podstawie nieobowiązującej ustawy, a więc bez podstawy prawnej. Podobnie drukowano bez niej karty do głosowania. Wojewodowie i Poczta Polska zażądali od samorządów wydania spisów wyborców – także bez wystarczającej podstawy w przepisach prawa. Te działania wielu prawników oceniło jako przekroczenie uprawnień²⁸.

Raport NIK o „wyborach kopertowych”²⁹

Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z przeprowadzonej kontroli negatywnie oceniła proces przygotowania wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 roku z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego. Kontrole przeprowadzono w KPRM, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Ministerstwie Aktywów Państwowych oraz dwóch spółkach Skarbu Państwa: Poczcie Polskiej i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych. Kontrola obejmowała okres od lutego do października 2020 roku.

²⁷ Dz.U. z 2020 roku, poz. 695.

²⁸ Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 15 września 2020 roku w sprawie VII SA/Wa 992/20, w którym WSA stwierdził nieważność decyzji prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku znak BPRM.4820.2.3.2020 w przedmiocie polecenia Poczcie Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie korespondencyjnym.

²⁹ *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/D/20/502/KAP/> (dostęp: 13 września 2021).

Zdaniem NIK w okresie od 16 kwietnia 2020 roku, tj. od momentu podpisania przez premiera decyzji o wyborach, do 9 maja 2020 roku jedyną uprawnioną jednostką do przygotowania i zorganizowania wyborów była Państwowa Komisja Wyborcza. Organizowanie i przygotowanie wyborów na podstawie decyzji administracyjnej nie powinno było nastąpić i było pozbawione podstaw prawnych. Koordynator kontroli dr Bogdan Skwarka wskazywał, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy państwowe działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa³⁰. Nie było zatem podstaw prawnych do tego, by prezes Rady Ministrów wydawał Poczcie Polskiej i PWPW jakiegokolwiek polecenia związane z wykonaniem i realizacją wyborów prezydenckich. Obowiązująca ustawa Kodeks wyborczy wprost reguluje, które organy są odpowiedzialne za przeprowadzenie wyborów. Jedną z prerogatyw PKW było zlecenie drukowania kart wyborczych, dlatego prezes RM nie miał podstaw do tego, żeby taką decyzję wydać.

Departament Prawny KPRM, jak również Prokuratura Generalna wskazały w wydanych opiniach, że nie ma podstaw prawnych do regulacji decyzjami administracyjnymi działań w stosunku do Poczty Polskiej i PWPW. Departament Prawny KPRM nawet wskazał na konsekwencje, jakie wiążą się z podpisaniem takich decyzji. Ponadto w tym czasie jeden z ekspertów sporządził ekspertyzę, która była opinią przeciwną. Już po podjęciu decyzji, 8 maja 2020 roku, prezes Rady Ministrów zlecił ministrowi Dworczykowi zamówienie innych ekspertyz i takie opinie zostały sporządzone³¹. Zamówione u zewnętrznych podmiotów opinie prawne były sprzeczne z opiniami wydanymi przez Departament Prawny Prokuratury Generalnej. Po wydaniu decyzji nie prowadzono stosownego nadzoru nad ich wykonaniem, a w konsekwencji doprowadziło to do braku planowania i pojawienia się chaosu

³⁰ Raport NIK ws. „wyborów kopertowych”. „Pozbawione podstaw prawnych”, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-05-13/konferencja-mariana-banasia-szef-nik-przedstawi-wyniki-kontroli-ws-wyborow-korespondencyjnych/> (dostęp: 13 września 2021).

³¹ Wypowiedź Bogdana Skwarka w trakcie konferencji dotyczącej raportu NIK, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/transkrypcje/transkrypcja-wideo-relacji-z-konferencji-o-wynikach-kontroli-wyborow-kopertowych.html> (dostęp: 13 września 2021).

organizacyjnego. Zdaniem NIK w ten sposób doszło do narażenia Poczty Polskiej oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych na wymierne straty materialne. Co ważne, podlegli prezesowi Rady Ministrów ministrowie nie realizowali wydawanych im poleceń, a jednocześnie argumentowali, że nie ponoszą odpowiedzialności za brak wykonania decyzji³².

Szef NIK Marian Banaś wskazywał, że nawet sytuacja nadzwyczajna, taka jak stan epidemii, nie może być powodem niestosowania się do zasad praworządności i do poszukiwania rozwiązań zapewniających gospodarne wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań państwowych. W związku z zaistniałą sytuacją NIK przygotował i skierował zawiadomienia do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez zarządy spółek Skarbu Państwa (Poczty Polskiej i PWPW)³³.

W tym gorącym czasie, kiedy ważyły się losy demokratycznych wyborów, oczekiwano na jednoznaczne stanowisko (nowej) Państwowej Komisji Wyborczej. Ta jednak 24 kwietnia 2020 roku wydała na wniosek Senatu opinię, w której stwierdziła, że „nie jest uprawniona do oceny wprowadzanych przez ustawodawcę regulacji, lecz zobowiązana jest ustawowo do ich realizacji. Kwestie związane z ustaleniem sposobu przeprowadzenia wyborów są bowiem decyzjami o charakterze politycznym, a Państwowa Komisja Wyborcza z uwagi na charakter wykonywanych ustawowych zadań nie może wypowiadać się w tego rodzaju sprawach. Decyzje polityczne w przedmiotowym zakresie należą do wyłącznej kompetencji ustawodawcy”.

Trzeba też wspomnieć, że 6 maja marszałek Sejmu Elżbieta Witek wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego w zakresie, „w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję marszałka Sejmu do

³² Wypowiedź Łukasza Pawelskiego na konferencji dot. raportu NIK, *ibidem*.

³³ *Raport NIK ws. „wyborów kopertowych”. „Pozbawione podstaw prawnych”*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-05-13/konferencja-mariana-banasia-szef-nik-przedstawi-wyniki-kontroli-ws-wyborow-korespondencyjnych/> <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-05-13/konferencja-mariana-banasia-szef-nik-przedstawi-wyniki-kontroli-ws-wyborow-korespondencyjnych/> (dostęp: 22 grudnia 2021).

zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zejściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez marszałka terminie z art. 62, art. 127 ust. 1 i art. 128 ust. 2 w związku z Preambulą Konstytucji RP³⁴. Wniosek ten *de facto* miał na celu umożliwienie marszałkowi Sejmu „przesunięcie” terminu wyborów prezydenckich. Był oczywiście niezasadny, gdyż zakaz „przesunięcia” terminu wyborów przez marszałka Sejmu nie wynika z Kodeksu wyborczego, lecz z Konstytucji RP. Konstytucyjna kompetencja marszałka do ustalenia terminu wyborów prezydenckich, przewidziana w art. 128 ust. 2 Konstytucji, ma charakter jednorazowy i została zrealizowana w postanowieniu z 5 lutego 2020 roku.

Ostatecznie, wobec obiektywnych trudności w organizacji wyborów i rozbieżności w bloku rządzącym, zapadła decyzja liderów dwóch ugrupowań większościowych, którzy wieczorem 6 maja 2020 roku wydali oświadczenie stwierdzające, że głosowanie 10 maja się nie odbędzie i wybory zostaną przeprowadzone w „innym terminie”³⁵.

7 maja 2020 roku PKW wydała bezprecedensowy komunikat, w którym stwierdziła, że wybory 10 maja 2020 roku się nie odbędą. Z kolei 10 maja 2020 roku PKW wydała uchwałę, w której wskazała m.in., że brak możliwości głosowania na kandydatów był równoznaczny z sytuacją braku kandydatów, w związku z czym do marszałka Sejmu należeć będzie rozpozanie nowych wyborów. Tak sformułowany komunikat, oparty na dalekiej analogii, wywołał wiele kontrowersji wśród ekspertów³⁶.

³⁴ Wniosek marszałka Sejmu dotyczący przesunięcia terminu zarządzonych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/wniosek-marszalka-sejmu-dotyczacy-przesuniecie-terminu-zarzadzonych-wyborow-prezydenta-rzeczypospolitej> (dostęp: 5 czerwca 2021).

³⁵ Zgodnie z art. 293 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego: jeżeli w wyborach prezydenckich głosowanie miałyby być przeprowadzone tylko na jednego kandydata, to PKW stwierdza ten fakt w drodze uchwały, którą przekazuje marszałkowi Sejmu, podaje do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Marszałek Sejmu ponownie zarządza wybory nie później niż w 14 dniu od dnia ogłoszenia uchwały PKW w Dzienniku Ustaw.

³⁶ O różnych opiniach konstytucjonalistów zob. *Uchwała PKW dzieli konstytucjonalistów. Nadinterpretacja przepisów czy salomonowe rozwiązanie*, „Dziennik Gazeta

Konflikt polityczny wokół organizacji wyborów prezydenckich w maju 2020. Analiza politologiczna

Przedstawienie przebiegu wyborów prezydenckich w 2020 roku uwzględniające jedynie problematykę prawną oznaczałoby utratę z pola widzenia kluczowego elementu kontekstu tamtych wydarzeń: wokół wyborów prezydenckich toczył się zasadniczy konflikt o charakterze politycznym. W poniższym podrozdziale na te same wydarzenia, które wcześniej przedstawialiśmy głównie z perspektywy prawnika, spojrzymy jeszcze raz – okiem politologa.

Próba organizacji majowych wyborów prezydenckich w sytuacji pandemii doprowadziła do dramatycznego sporu politycznego o skali nieporównywalnej ze znanymi z minionego trzydziestolecia. Jeszcze poważniejsze mogły być wydarzenia, ku którym zmierzały działania głównego nurtu obozu rządzącego. Jednym z elementów dramatyzmu całej sytuacji było szczęśliwe uniknięcie najgorszego scenariusza – działań, które planowano podjąć, a których skutki są nawet z perspektywy czasu trudne do wyobrażenia. Zamiar przeprowadzenia wyborów na podstawie zupełnie nowej procedury, przy niezwykle głębokim podziale społecznym dotyczącym samego ich sensu, okazał się jednak nie tylko wątpliwy (które to określenie trzeba traktować jako eufemizm), ale przede wszystkim zupełnie nierealistyczny. Niezwykła dynamika zdarzeń wynikała z wyjątkowego splotu działań różnych podmiotów. Trudności w interpretacji tego, co się działo, wynikają z faktu, że już w trakcie omawianych wydarzeń wagę poszczególnych czynników trudno było oszacować. Nawet upływ czasu nie zmienił tej sytuacji.

Poniższa interpretacja jest przedstawiana ze świadomością, że niektórzy uczestnicy pozostaną zapewne przy swoim dotychczasowym obrazie, skonstruowanym na podstawie tylko wybranych okoliczności, które składały się na omawiane wydarzenia.

Parcie ku majowym wyborom wynikało z kalkulacji politycznej Jarosława Kaczyńskiego. Została ona całkiem otwarcie przedstawiona

Prawna”, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1475940,uchwala-pkw-wybory-prezydenckie-chmaj-piotrowski-wroblewski.html> (dostęp: 5 czerwca 2021).

w wywiadzie radiowym udzielonym przez niego na początku kampanii³⁷. Podawanej jako uzasadnienie potrzeby stabilizacji politycznej i zgodnej współpracy na linii prezydent–rząd nie można rozumieć inaczej niż woli utrzymania stanowiska przez Andrzeja Dudę.

Propozycja przesunięcia wyborów na 2022 rok

Lider Porozumienia Jarosław Gowin podkreślał podczas konferencji prasowej 3 kwietnia 2020 roku w Sejmie, że wybory prezydenckie zarządzane na 10 maja 2020 roku nie mogą się odbyć. Mając na uwadze względy epidemiologiczne, poinformował, że posłowie Porozumienia chcą złożyć projekt, który pozwoli na przesunięcie wyborów prezydenckich o dwa lata, z wyłączeniem możliwości kandydowania w tych wyborach obecnego prezydenta RP Andrzeja Dudy. Proponowana zmiana wiązałaby się ze zmianą Konstytucji RP, wprowadzałyby bowiem jedną siedmioletnią kadencję prezydenta z równoczesnym rozstrzygnięciem polegającym na przedłużeniu kadencji Andrzeja Dudy o dwa lata. Proponowana zmiana jednocześnie gwarantowała, że obecny prezydent nie będzie kandydował za dwa lata w zarządzonych wyborach. Lider Porozumienia zapewniał, że projekt został skonsultowany z wybitnymi konstytucjonalistami. Ponadto przekonywał, że planowany projekt jest nie tylko zgodny z dalekosiężnym modelem ustrojowym Polski, ale przede wszystkim stanowi antidotum dla dramatycznego dylematu, przed którym stoi polskie państwo i społeczeństwo³⁸. Z uwagi na fakt, że zmiana Konstytucji wymaga szerokiego porozumienia wszystkich sił politycznych, szef Porozumienia apelował do wszystkich opcji politycznych o podjęcie jednomyślnej decyzji, a tym samym podpisania się pod projektem, tak by mógł być on procedowany za 30 dni. Podkreślał, że Sejm

³⁷ Jarosław Kaczyński w RMF FM: Wybory 10 maja powinny się odbyć. Musimy przestrzegać konstytucji, https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/rozmowa/news-jaroslaw-kaczynski-w-rmf-fm-wybory-10-maja-powinny-sie-odbyc,nId,4393207#-crp_state=1 (dostęp: 17 września 2021).

³⁸ Zob. szerzej: Gowin chce przesunięcia wyborów prezydenckich o 2 lata. „Jest to możliwe tylko poprzez zmianę konstytucji”, <https://forsal.pl/artykuly/1466581,gowin-chce-przesuniecie-wyborow-prezydenckich-o-2-lata-jest-to-mozliwe-tylko-poprzez-zmiane-konstytucji.html> (dostęp: 12 września 2021).

mógłby rozpocząć prace nad projektem 7 maja 2020 roku, wtedy Senat przyjąłby go 8 maja 2020 roku, a prezydent Andrzej Duda mógłby podpisać dokument 9 maja 2020 roku.

W prezentowanym uzasadnieniu do projektu zmiany Konstytucji RP podkreślano, że „wprowadzona zmiana zmierza do zwiększenia ustrojowych gwarancji niezależności i bezstronności prezydenta, który będzie wybierany tylko raz, na jedną, ale dłuższą, siedmioletnią kadencję”³⁹. Ponadto stwierdzano, że „ze względu na konieczność zapewnienia stabilności rozwiązania zapewniającego ciągłość władzy państwowej, którą rozumie się jako zdolność ustrojową Prezydenta do bycia arbitrem w sprawach prawidłowego funkcjonowania władz publicznych i przyczyniania się do współpracy poszczególnych organów władzy, zasadne jest wydłużenie kadencji Prezydenta”. W zestawieniu z cyklem kadencji Sejmu i Senatu miała ona zachodzić na dwie kadencje organu przedstawicielskiego w sposób pełny. Zgodnie z projektem ustawa miała wejść w życie w czerwcu 2020 roku.

Zgłoszona przez Gowina propozycja nie spotkała się jednakże z poparciem innych ugrupowań. W wypowiedziach medialnych dało się słyszeć wiele obaw, które dotyczyły między innymi tego, że jakakolwiek zmiana w Konstytucji pociągnie za sobą kolejne zmiany, niekoniecznie dobre dla całego państwa, a także wystąpiły wątpliwości, czy rzeczywiście za dwa lata zakończy się pandemia⁴⁰. Do propozycji odniosła się także rzeczniczka Prawa

³⁹ Wpis na Twitterze autorstwa Jarosława Gowina: „Nie czas na gry polityczne. Proponuję zmianę Konstytucji: 7-letnia kadencja prezydenta bez możliwości reelekcji. Jednocześnie wydłużenie kadencji @AndrzejDuda o 2 lata i przeprowadzenie wyborów po epidemii. To wybór za życiem lub za śmiercią”, https://twitter.com/Jaroslaw_Gowin/status/1246042173403004929?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1246042173403004929%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.rzg.pl%2F96651%2Fporozumienie-proponuje-przesuniecie-wyborow-o-dwa-lata-opozycja-sie-nie-zgadza%2F (dostęp: 12 września 2021).

⁴⁰ Izabela Leszczyna – członkini zarządu PO i posłanka Koalicji Obywatelskiej – podkreślała: „Nie ma mowy o tym, byśmy z PiS dokonywali jakichkolwiek zmian w konstytucji. Jeśli się zgodzimy na zmianę konstytucji, oni zrobią w kraju, co zechcą. [...] Przecież Sejmowi już właściwie nie ma”. Szymon Hołownia przekonywał, że nie ma powodów do zmiany Konstytucji i wydłużenia kadencji prezydenta o dwa lata: „Nie wiem, dlaczego mielibyśmy wydłużać kadencję prezydenta właśnie o dwa

i Sprawiedliwości Anita Czerwińska, która na Twitterze ogłosiła, że „mając na uwadze interes Polski popieramy i będziemy popierać propozycję premiera Gowina, oczywiście jeśli znajdzie się większość w Sejmie i Senacie dla poparcia takiego rozwiązania”.

Projekt przeprowadzenia tradycyjnych wyborów został pośrednio zanegowany przez opór kluczowej struktury państwa, jaką są władze lokalne, od 30 lat w głównej mierze odpowiedzialne za organizację wyborów. Partia rządząca jest na tym poziomie reprezentowana bardzo słabo, a jej kandydaci byli w 2018 roku głównymi konkurentami zwycięskich włodarzy. W związku z tym samorządy nie miały żadnego interesu, by stać się aktywnymi uczestnikami przedsięwzięcia ignorującego niepodważalne trudności organizacyjne (praca zdalna urzędów, zamknięcie szkół jako standardowych siedzib obwodowych komisji wyborczych itd.) oraz sprzecznego ze środkami podejmowanymi celem ograniczenia pandemii. Opór ten przejawiał się w deklaracjach o wstrzymaniu procedur przygotowawczych, zapowiedziach zamknięcia dostępu do lokali gminnych jako standardowych siedzib OKW, apelach organizacji samorządowych itp.⁴¹

O tym, że przygotowanie tradycyjnych wyborów najwyraźniej nie jest wykonalne, mówił też minister zdrowia⁴². Ponadto przypadek bawarskich wyborów skłaniał do ostrożności przy takich działaniach⁴³.

lata. Wicepremier Jarosław Gowin użył sformułowania, że wtedy powinno już być bezpiecznie, ale skąd on to wie? Nie ma po co kombinować nad zmianą konstytucji”, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Jaroslaw-Gowin-zabral-glos-ws-wyborow-Wzywa-do-zmiany-konstytucji-7855592.html> (dostęp: 12 września 2021).

⁴¹ M. Chołodowski, *Koronawirus. Wójt podlaskiego Korycina odmawia przeprowadzenia wyborów prezydenckich*, <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35,241,25831482,koronawirus-wojt-podlaskiego-korycina-odmawia-przeprowadzenia.html> (dostęp: 12 września 2021).

⁴² Szumowski: *Organizacja bezpiecznych wyborów w tradycyjnej formie jest możliwa najwcześniej za dwa lata*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1470126,szumowski-wybory-prezydenckie-koronawirus-w-polsce.html> (dostęp: 17 września 2021).

⁴³ J. Flis, K. Marcinkiewicz, *Głosowanie korespondencyjne – wzory i ostrzeżenia z Bawarii*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Glosowanie-korespondencyjne---wzory-i-ostrzezenia-z-Bawarii.pdf> (dostęp: 17 września 2021).

„Kryzysowa legislacja”

W obliczu oporu samorządów partia rządząca w ekspresowym tempie przeforsowała w Sejmie ustawę rewolucyjnie zmieniającą organizację wyborów. Jak już zostało wspomniane wcześniej, w podstawowym zrębie zabierano zadanie organizacji wyborów samorządom i przekazywano je Poczcie Polskiej, nad którą PiS miał pełną kontrolę. Ustawa ta nie tworzyła jednak kompletnego, spójnego systemu i musiała być uzupełniana w kolejnych nowelizacjach. Nowelizacje te włączano w pakiety tworzące kolejne „tarcze antykryzysowe”, z którego to powodu były one procedowane błyskawicznie, zaś Senat nie opóźniał ich wejścia w życie. Najważniejsza „uzupełniająca” zmiana dotyczyła wstrzymania przygotowań do tradycyjnych wyborów podjętych już przez Państwową Komisję Wyborczą. Zmiana ta weszła w życie wcześniej niż ustawa wprowadzająca nowe reguły. Sam fakt procedowania takiej zmiany sparaliżował przygotowania do tradycyjnych wyborów, a właściwie uczynił je niewykonalnymi. Przygotowana w pośpiechu ustawa zawierała szereg rozwiązań nieadekwatnych względem skali problemu, jakim jest powszechne głosowanie korespondencyjne – próba jej wcielenia w życie groziła niemal pewnym logistycznym niepowodzeniem. Zarówno tryb jej przeforsowania (m.in. brak dyskusji, liczne poprawki dołączane do innych ustaw), jak i przekreślenie całej dotychczasowej praktyki wyborczej spotkały się z bardzo mocną krytyką ze strony m.in. SN, większości ekspertów i wszystkich sił opozycyjnych, bez względu na profil ideowy.

Opozycja wykorzystała swą większość w Senacie i przewidziane w Konstytucji terminy procedowania ustaw do rozciągnięcia prac nad ustawą do ostatniego tygodnia przed wyborami. Elementem kryzysu politycznego był sprzeciw Porozumienia, małej umiarkowanej partii tworzącej blok rządowy, której lider – wicepremier Jarosław Gowin – ustąpił na znak protestu ze stanowiska. Jego opór miał istotne znaczenie dla ostatecznego porzucenia koncepcji forsowania wyborów w maju – nastąpiło to jednak w momencie, kiedy i tak same wybory były już niemożliwe do przeprowadzenia z powodów logistyczno-prawnych.

Kulminacja konfliktu wokół wyborów korespondencyjnych nastąpiła w ostatnim tygodniu przed wyborami. Posiedzenie Senatu, na którym odrzucono ustawę z 6 kwietnia 2020 roku, odbyło się wieczorem 5 maja, a PKW oficjalnie poinformowała marszałek Sejmu Elżbietę Witek, że przeprowadzenie wyborów prezydenckich jest niemożliwe z powodów prawno-organizacyjnych⁴⁴.

Mimo to 6 maja 2020 roku odbyła się w telewizji publicznej debata kandydatów, w tym urzędującej głowy państwa. W tym samym czasie trwały negocjacje między Jarosławem Kaczyńskim, który był głównym inicjatorem projektu przeprowadzenia majowych wyborów przez powszechne głosowanie korespondencyjne, a byłym wicepremierem i liderem Porozumienia Jarosławem Gowinem. Zakończyły się one wydaniem wspólnego oświadczenia konstatującego fakt, że „plan Kaczyńskiego” nie będzie realizowany⁴⁵. Co istotne, wszystkie inne ustalenia podane w tym oświadczeniu okazały się bez znaczenia dla przyszłych wydarzeń. O tych zadecydował zupełnie inny podmiot, czyli Państwowa Komisja Wyborcza, która przejęła inicjatywę i wydała 10 maja uchwałę przedstawiającą alternatywne wyjście z kryzysu. W efekcie doszło do negocjacji między większością rządową a opozycją, te zaś doprowadziły do przyjęcia rozwiązań, które jeszcze 6 maja 2020 roku w ogóle nie były brane pod uwagę.

Jednak kluczowy dla zrozumienia natury całego problemu jest inny dokument. Dzień po porozumieniu-oświadczeniu podpisanym przez Jarosława Kaczyńskiego i Jarosława Gowina ukazał się komunikat PKW, w którym wyjaśniono: „Obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję Wyborczą instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza informuje wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu

⁴⁴ S. Marciniak, *Wybrane doświadczenia związane z organizacją wyborów w latach 2018–2020 z perspektywy Państwowej Komisji Wyborczej*, w: J. Ciapała, A. Pyrzyńska (red.), *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, C.H.BECK, Warszawa 2021, s. 7–9.

⁴⁵ J. Mikulski, *Jest porozumienie Kaczyńskiego z Gowinem. Wybory później*, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art734771-jest-porozumienie-kaczynskiego-z-gowinem-wybory-pozniej> (dostęp: 17 września 2021).

terytorialnego, że głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie może się odbyć⁴⁶.

Fakt, że komunikat taki ukazał się dzień po politycznym porozumieniu w łonie koalicji rządzącej, wymaga analizy, nawet jeśli nie opiera się ona na jednoznacznych przesłankach. Administracja wyborcza musiała mieć znacznie wcześniej świadomość, że zarządzone głosowanie nie może się odbyć. Najwyraźniej jednak nie eksponowała swego stanowiska, ponieważ nie chciała stawać po jednej ze stron sporu politycznego. Dopiero po porozumieniu Kaczyńskiego z Gowinem, które *de facto* było przejawem porozumienia prezesa PiS z rzeczywistością, nastąpiło jednoznaczne ujawnienie stanu realnych przygotowań do wyborów. Do tego momentu zaangażowani w przygotowania politycy obozu rządzącego żyli złudzeniami lub tworzyli grę pozorów pod wpływem czy też na potrzeby swojego niekwestionowanego lidera. Skonstatowany w komunikacie stan rzeczy był wynikiem daleko posuniętego paraliżu administracji wyborczej, która w zróżnicowany sposób zareagowała na pełen sprzeczności stan prawny zbliżających się wyborów. Nawet jeśli część aparatu podejmowała lub chciała podejmować działania przygotowawcze uwzględniające procedowane dopiero regulacje, to druga część zdecydowanie odmawiała udziału w takim przedsięwzięciu. Istotnymi argumentami w takim sprzeciwie były zarówno wątpliwości prawne, jak też przekonanie o organizacyjnej niewykonalności forsowanej procedury⁴⁷. W obliczu ogólnej niepewności co do realnych możliwości poszczególnych podmiotów i wobec poziomu ich determinacji w obliczu tak intensywnego i wielowymiarowego konfliktu wiele zaangażowanych instytucji przyjęło strategię wyczekiwania na moment, kiedy sytuacja się ujednoznaczní. Takie oczekiwanie mogło się skończyć prawnologiczną kompromitacją polskiego

⁴⁶ Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 roku, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp: 17 września 2021).

⁴⁷ B. Michalak, *Koronawirusa wybory prezydenckie. Czym grozi głosowanie podczas epidemii*, Fundacja Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/2020/03/23/koronawirus-a-wybory-prezydenckie-czym-grozi-glosowanie-podczas-epidemii/> (dostęp: 17 września 2021).

państwa. Za taką bez wątpienia wypadaloby uznać scenariusz, w którym wybory nie zostałyby przeprowadzone w znacznej części kraju, co mogło być efektem odmowy działania w takich warunkach przez osoby na różnych szczeblach aparatu wyborczego. Cała procedura organizacji wyborów nie jest bowiem odporna na prawnie dopuszczalne wydarzenia – rezygnację komisarzy wyborczych czy członków okręgowych komisji wyborczych, brak możliwości korzystania z lokali gminnych lub sieci komputerowych, a wreszcie obiektywne trudności w przeliczaniu głosów. Jednak test w postaci takiego scenariusza został polskiemu państwu oszczędzony.

Obóz rządzący usilnie forsujący wybory majowe nie wziął pod uwagę siły dwóch kluczowych graczy – władz lokalnych oraz większości senackiej. Próba obejścia pierwszego z tych graczy przez ustawową zmianę trybu przeprowadzania wyborów natrafiła na skuteczną blokadę w postaci drugiego z nich – choć większość senacka nie była w stanie zablokować samej ustawy, to procedowała jej wejście w życie aż do momentu, w którym sama ustawa stała się bezprzedmiotowa. Działania rządzącej większości, nawet jeśli oficjalnie uzasadniane potrzebą przestrzegania konstytucji, prowadzone były z jawnym lekceważeniem całej uprzedniej praktyki w dziedzinie stanowienia prawa wyborczego i stosowanych w nim rozwiązań.

Wybory zarządzone na 28 czerwca 2020 roku – zmiany w prawie wyborczym, przygotowania do wyborów

2 czerwca 2020 roku została uchwalona, ponownie w szybkim tempie, ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z możliwością głosowania korespondencyjnego⁴⁸. Bez wątpienia akt ten stworzył swoisty, zupełnie nowy model wyborów Prezydenta RP – starano się w nim połączyć wybory zarządzone na 10 maja 2020 roku z kolejnymi, które dopiero miały zostać zarządzone.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 roku, poz. 979.

Ustawa z 2 czerwca 2020 roku specyficznie uregulowała procedurę wyboru Prezydenta RP w 2020 roku. Niewątpliwie w tym zakresie zmieniła Kodeks wyborczy, a jednocześnie miała charakter epizodyczny. Jej tytuł wskazywał, że obejmuje regulacją organizację wyborów powszechnych Prezydenta z możliwością głosowania korespondencyjnego, zaś w art. 1 ust. 1 doprecyzowano, że ustawa określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w 2020 roku w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przewidziano, że w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego (art. 1 ust. 2).

Ustawa ta została uchwalona przez Sejm na podstawie projektu złożonego na ręce marszałka Sejmu 11 maja 2020 roku. Następnego dnia projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze, drugie i trzecie czytanie odbyły się 12 maja. Następnego dnia uchwalona ustawa została przekazana marszałkowi Senatu. Swoje stanowisko zawierające poprawki Senat przekazał marszałkowi Sejmu 1 czerwca. Dzień później, 2 czerwca, w Sejmie odbyły się głosowania nad poprawkami, ostateczny tekst ustawy został przekazany tego samego dnia prezydentowi, prezydent go niezwłocznie podpisał i zarządził ogłoszenie ustawy. Nie sposób nie zauważyć, że w procedurze jej uchwalania nie zostały uwzględnione ani wywodzony przez TK z zasady demokratycznego państwa prawnego zakaz przeprowadzania zmian w prawie wyborczym na sześć miesięcy przed rozpoczęciem procedury wyborczej, ani szczególnie reguły procedury przewidziane dla zmian w kodeksach, mające zapewnić głębszą refleksję po stronie ustawodawcy.

Mimo zachowania pozoru organizacji nowych wyborów ustawa w rzeczywistości zakładała pozakonstytucyjne przesunięcie terminu wyborów, które nie odbyły się 10 maja. Świadczy o tym koncepcja „wyborczych praw nabytych” komitetów i kandydatów, która sprowadzała się do tego, że komitety i kandydaci biorący udział w niedokończonych wyborach z 10 maja mogli zachować prawo do udziału w nowo zarządzanej procedurze wyborczej.

Rozwiązanie pozwalające „przenieść” kandydatów do nowej procedury powodowało nierówność między kandydatami „starymi”

a „nowymi”. „Starzy” mogli bowiem bazować na zebranych już podpisach (w znacznym stopniu przed pandemią), mieli zorganizowane sztaby i zgromadzone pieniądze, a „nowi” musieliby dopiero tych czynności dokonywać – w stanie pandemii. Nierówność ta dotyczyła też finansowania kampanii wyborczej w tym sensie, że „starzy” kandydaci mogli skorzystać z podwyższonego limitu wydatków na kampanię.

Zgodnie z nowymi przepisami ustawowy skład obwodowych komisji wyborczych został okrojony do trzech osób, co nie sprzyjało pluralizmowi i kontroli wyborów. W komisjach obwodowych zasiadają przedstawiciele różnych komitetów – by kontrolować przebieg głosowania i zapewnić prawidłowość liczenia głosów. Poza tym zmieniono zasady powoływania okręgowych komisji wyborczych, co mogło być interpretowane jako swoista represja za wyrażaną przez środowiska sędziowskie niezgodę na niekonstytucyjny przebieg wyborów. Niezwykle skrócone zostały wreszcie terminy składania protestów wyborczych (trzy dni) i stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy (21 dni).

Warto zwrócić uwagę na problematykę procedur głosowania. Zgodnie z ustawą z 2 czerwca 2020 roku głosowanie korespondencyjne pozostało alternatywą dla modelu tradycyjnego, jednakże – odmiennie od rozwiązań przyjętych w Kodeksie wyborczym – zgodnie z art. 2 ustawy każdy wyborca mógł głosować korespondencyjnie. Możliwości tej nie mieli tylko wyborcy przebywający w odrębnych obwodach głosowania utworzonych m.in. w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, domach studenckich lub zespołach domów studenckich, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich. Zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju wyborca mógł zgłosić komisarzowi wyborczemu za pośrednictwem urzędu gminy, w której był wpisany do spisu wyborców, do dwunastego dnia przed dniem wyborów, a wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych (dalej: kwarantannie lub izolacji) – do piątego dnia przed dniem wyborów (art. 3 ust. 1 ustawy), przy czym wyborca, który rozpoczął podleganie obowiązkowej kwarantannie lub izolacji po terminie określonym w ust. 1 pkt 1, mógł zgłosić zamiar

głosowania korespondencyjnego do drugiego dnia przed dniem wyborów (ust. 2). Zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczyło również ponownego głosowania (ust. 7). Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymywał z urzędu gminy, nie później niż pięć dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy⁴⁹.

Ustawa przewidywała odrębności, jeśli chodzi o głosowanie za granicą. Zamiar głosowania korespondencyjnego wyborcy przebywający za granicą zgłaszał konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów. Głosowanie korespondencyjne za granicą nie odbywało się w państwach, na których terytorium nie było możliwości organizacyjnych, technicznych lub prawnych przeprowadzenia głosowania w takiej formie. Konsul nie później niż sześć dni przed dniem wyborów wysyłał pocztą nierejestrowaną pakiet wyborczy do wyborcy, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Termin ten wzbudzał duże kontrowersje z uwagi na brak gwarancji, że pakiety trafią do wyborców na czas, tak by mogli oni skutecznie odesłać kopertę zwrotną. Konsul mógł przekazać pakiet wyborczy również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie dawałby rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej (art. 6 ust. 2). Wyborca mógł wreszcie osobiście odebrać pakiet wyborczy w urzędzie konsularnym, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego.

Wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkładał ją do koperty na kartę do głosowania, którą miał zakleić, a następnie kopertę tę włożyć do koperty zwrotnej łącznie z wypełnionym i podpisanym oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu. W przypadku głosowania w kraju na kopercie zwrotnej należało umieścić adres i numer właściwej obwodowej komisji wyborczej, a za granicą – adres odpowiedniego konsula.

⁴⁹ W skład pakietu wyborczego wchodziły: koperta zwrotna, karta do głosowania, koperta na kartę do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Jeżeli wyborca zażądał nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a, miała być ona dołączona do pakietu wyborczego (art. 7 ust. 1).

W przypadku głosowania w kraju wyborca najpóźniej na dwa dni przed wyborami obowiązany był wrzucić kopertę zwrotną do znajdującej się na terenie gminy – w której zlokalizowana jest obwodowa komisja wyborcza właściwa dla danego wyborcy – nadawczej skrzynki pocztowej. W przypadku głosowania za granicą wyborca na własny koszt przesyłał pakiet do właściwego konsula (art. 8 ust. 2).

Co ważne, zgodnie z ustawą głosowania korespondencyjnego, ale też tradycyjnego, za granicą nie przeprowadza się w państwach, na których terytorium nie ma odpowiednich możliwości organizacyjnych, technicznych czy prawnych. Ustawodawca więc z góry przyjął, że będą grupy obywateli polskich pozbawione prawa do głosowania. Usankcjonowano w ten sposób, że państwo nie sprostą zadaniu przeprowadzenia głosowania w tak trudnych warunkach.

Wybory Prezydenta RP 28 czerwca 2020 roku – wybrane kwestie organizacyjne i przebieg

Wybory ostatecznie przeprowadzono 28 czerwca 2020 roku (ponowne głosowanie odbyło się 11 lipca). Wzięło w nich udział 11 kandydatów – dziewięciu wcześniej zarejestrowanych (w ramach procedur związanych z wyborami zarządzonymi na 10 maja 2020 roku), a także kandydaci: Rafał Trzaskowski oraz Waldemar Witkowski.

Kandydatura Waldemara Witkowskiego

Waldemar Witkowski dołączył do grona kandydatów w wyborach Prezydenta RP dopiero 12 czerwca 2020 roku. Do grona kandydatów na prezydenta chciał dołączyć już przed wyborami zaplanowanymi na 10 maja, lecz ze 111 tys. zebranych podpisów koniecznych do zarejestrowania kandydatury Państwowa Komisja Wyborcza zakwestionowała około 15 tys., z czego ponad 600 miało należeć do osób zmarłych.

10 czerwca 2020 roku Waldemar Witkowski dostarczył brakujące podpisy do Państwowej Komisji Wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza podjęła jednak uchwałę w sprawie odmowy

rejestracji kandydata. Argumentowano, że skoro Waldemar Witkowski nie został zarejestrowany przed wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 roku, to powinien w kolejnym terminie przedstawić „nowe” wymagane 100 tys. podpisów, a tym samym nie może skorzystać z zasady, by podpisy złożone wcześniej zostały automatycznie zaliczone jak w przypadku kandydatów już zarejestrowanych w związku z wyborami 10 maja 2020 roku. Sprawa ostatecznie zakończyła się w Sądzie Najwyższym – uznał on, „że w sytuacji, w której kandydat zgodnie z art. 14 ust 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) złożył zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach wyznaczonych na dzień 28 czerwca 2020 r. i przedstawił podpisy poparcia, udzielone przez co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wyboru do Sejmu RP, to prokonstytucyjna wykładnia przepisów tej ustawy przemawia za uznaniem, że w ten sposób spełnił wymóg wynikający z art. 127 ust. 3 Konstytucji RP”⁵⁰.

Według Państwowej Komisji Wyborczej kampania wyborcza była „aktywna i dynamiczna, ale przebiegała ogólnie bez incydentów”⁵¹. W innym tonie wypowiedzieli się z kolei obserwatorzy wyborów z ramienia OBWE, którzy podobnie jak w przypadku wyborów parlamentarnych akcentowali działalność mediów publicznych: „Kampania wyborcza cechowała się negatywną i nietolerancyjną retoryką, co dodatkowo zaostriżyło już i tak poważne podziały polityczne. W ewidentnie spolaryzowanym i tendencyjnym środowisku medialnym nadawca publiczny nie zapewnił zrównoważonego i bezstronnego relacjonowania wyborów, pełniąc raczej instrumentalną rolę w kampanii prezydenta ubiegającego się

⁵⁰ *Będzie jedenasty kandydat. Sąd Najwyższy nakazał PKW rejestrację Waldemara Witkowskiego*, <https://www.rp.pl/Wybory-prezydenckie-2020/200619797-Bedzie-jedenasty-kandydat-Sad-Najwyzszy-nakazal-PKW-rejestracje-Waldemara-Witkowskiego.html> (dostęp: 9 sierpnia 2021).

⁵¹ Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.*, Warszawa 2020, s. 33.

o reelekcję”⁵². Obserwatorzy zwracali także uwagę na ogromną niepewność co do ostatecznego kształtu zasad wyborów.

Kampania wyborcza w 2020 roku – formalnie najkrótsza w historii III RP, a prowadzona w różnych formach i zakresie: na spotkaniach kandydatów z wyborcami, na banerach i plakatach wywieszanych w miejscach publicznych, przez rozdawanie ulotek, wystąpienia w telewizji i radiu oraz w Internecie, a szczególnie w mediach społecznościowych⁵³ – niestety prezentowała negatywne zachowania ze strony osób zajmujących stanowiska publiczne i działających na rzecz kandydatów z wykorzystaniem środków publicznych⁵⁴.

Urzędy gmin, konsulowie oraz kapitanowie statków sporządzili zgodnie z Kodeksem wyborczym przed wyborami Prezydenta RP spisy wyborców. W spisach ujęto łącznie 30 268 460 wyborców. Uprawnieni obywatele mogli złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców. Aby tego dokonać, można było skorzystać z możliwości złożenia wniosku drogą elektroniczną przez platformę ePUAP. Do spisów wyborców prowadzonych przez konsuli poza granicami kraju przed I turą głosowania dopisało się 373 929 wyborców, a przed głosowaniem ponownym – 524 884 osób.

„Bitwa o wozy”

W związku z wyborami Prezydenta RP, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 20 czerwca 2020 roku zainicjowało akcję „Bitwa o wozy”, która miała na celu zachęcenie mieszkańców mniejszych gmin do udziału w wyborach. W ramach tej akcji w związku z I turą wyborów w każdym województwie gmina do 20 tysięcy mieszkańców z największą frekwencją wyborczą miała otrzymać środki na sfinansowanie średniego sa-

⁵² OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, 2020.

⁵³ Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 35.

mochołu ratowniczo-gaśniczego⁵⁵ z przeznaczeniem dla ochotniczych straży pożarnych.

Promesy otrzymały gminy: województwo dolnośląskie – gm. Czernica – frekwencja wyborcza osiągnęła 77%, województwo kujawsko-pomorskie – gm. Osielsko – 78%, województwo lubelskie – gm. Godziszów – 75%, województwo lubuskie – gm. Zabór – 69%, województwo łódzkie – gm. Nowosolna – 78%, województwo małopolskie – gm. Żegocina – 76%, województwo mazowieckie – gm. Michałowice – 81%, województwo opolskie – gm. Praszka – 67%, województwo podkarpackie – gm. Cisna – 75%, województwo podlaskie – gm. Kulesze Kościelne – 72%, województwo pomorskie – m. Łeba – 85%, województwo śląskie – gm. Koszarawa – 77%, województwo świętokrzyskie – gm. Masłów – 69%, województwo warmińsko-mazurskie – gm. Stawiguda – 72%, województwo wielkopolskie – gm. Suchy Las – 80%, województwo zachodniopomorskie – gm. Rewal – 86%⁵⁶.

W związku z II turą wyborów Prezydenta RP ustalono, że w każdym z byłych 49 województw (według stanu granic województw na 31.12.1998) gmina do 20 tys. mieszkańców z najwyższą frekwencją otrzyma wóz strażacki. Najwyższą frekwencję, 94,61%, odnotowano w gminie Klwów (województwo mazowieckie). Drugie miejsce z frekwencją 89,9% zajęła gmina Szulborze Wielkie (województwo mazowieckie), a trzecie z frekwencją 86,86% gmina Słupia (województwo łódzkie). W żadnej z 49 zwycięskich gmin frekwencja nie była niższa niż 68%⁵⁷.

⁵⁵ MSWiA zachęca do głosowania. Obiecuje wozy strażackie, <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-mswia-obejuje-wozy-strazackie-za-wysoka-frekwencje-w-malych-gminach-4615782> (dostęp: 12 listopada 2021).

⁵⁶ Wyniki I tury: <https://www.gov.pl/web/mswia/wyniki-i-tury>, „Bitwa o wozy” zakończona, promesy na ich zakup trafiły do 16 gmin, <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-bitwa-o-wozy-zakonczonektore-gminy-dostana-wozy-strazackie-4628014> (dostęp: 12 listopada 2021).

⁵⁷ „Bitwa o wozy”. Przedstawiciele zwycięskich gmin odebrali promesy, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-27/bitwa-o-wozy-przedstawiciele-zwycieskich-gmin-odebrali-promesy/c> (dostęp: 12 listopada 2021), II tura „Bitwy o wozy” rozstrzygnięta, <https://www.gov.pl/web/mswia/ii-tura-bitwy-o-wozy-rozstrzygnieta> (dostęp: 12 listopada 2021).

Wybory Prezydenta RP przeprowadzono w obwodach do głosowania. Utworzono ich na obszarze kraju, za granicą i na polskich statkach morskich łącznie 27 231. Z tej liczby w kraju zorganizowano 27 052 obwodów, z czego obwodów stałych (regularnych) było w tych wyborach 25 433, a obwodów odrębnych utworzono 1619 (w tym: 799 w zakładach leczniczych, 645 w domach pomocy społecznej, 139 w zakładach karnych i aresztach śledczych, 33 w oddziałach zewnętrznych zakładów karnych i aresztów śledczych oraz pięć w domach studenckich).

Obwodowe komisje wyborcze w wyborach prezydenckich w 2020 roku

W wyborach prezydenckich rozpisanych na 10 maja 2020 roku pełna (zgodna z art. 182 § 1a Kodeksu wyborczego) obsada komisji obwodowych wymagałaby zaangażowania blisko 239 tys. członków, jednakże do 20 kwietnia (czyli do dnia, w którym zgodnie z kalendarzem wyborczym komisarze powinni powołać OKW) zgłoszono jedynie 119 266 kandydatów⁵⁸ – o kilkanaście tysięcy za mało nawet do obsadzenia komisji w minimalnych, pięcioosobowych składach (pomijając już kwestię geograficznego zróżnicowania zgłoszeń). Wybory 10 maja się nie odbyły; ustawa z 2 czerwca 2020 roku o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku dopuściła (art. 20 ust. 1) w wyborach 28 czerwca powoływanie OKW w składach nawet trzyosobowych, co budziło zdecydowany sprzeciw (trójosobowa komisja może nie dawać gwarancji efektywnej wzajemnej kontroli; należy też pamiętać o tym, że fizycznie niemożliwa jest obecność w lokalu wyborczym wszystkich członków komisji przez kilkadziesiąt godzin ciągłej pracy OKW – co oznacza, że okresowo z trójosobo-

⁵⁸ Wypowiedź rzecznika KBW Tomasza Grzelewskiego dla PAP z 20 kwietnia 2020 roku, PKW: *na poniedziałek spełniliśmy każdy warunek wynikający z kalendarza wyborczego*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/pkw-na-poniedzialek-speelnilismy-kazdy-warunek-wynikajacy-z-kalendarza> (dostęp: 17 września 2021).

wego składu pozostawałyby najwyżej dwie osoby)⁵⁹. Mobilizacja obywatelska sprawiła jednak, że do takich sytuacji w zasadzie nie dochodziło – mimo pandemii liczba członków OKW w kraju w I turze wyniosła 208 779, a w drugiej 208 695, czyli niewiele mniej niż w wyborach europejskich i parlamentarnych w 2019 roku⁶⁰. Trzyosobowe komisje działały tylko w dwóch obwodach stałych, czteroosobowe – w 59 w I turze i w 57 w II turze. W obu turach 99,8% komisji w obwodach stałych liczyło co najmniej pięć osób, a ponad połowa składała się z co najmniej ośmiu osób⁶¹.

Minister spraw zagranicznych utworzył ponadto 169 obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą (w wyborach ponownych – 171). Należy podkreślić, że w 74 obwodach zagranicznych z powodu pandemii przewidziano głosowanie wyłącznie korespondencyjnie, w 70 obwodach wyborcy mogli oddać głos zarówno korespondencyjnie, jak i osobiście w lokalu wyborczym, w 24 obwodach głosować można było wyłącznie w lokalu wyborczym. Minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej utworzył też osiem obwodów głosowania na polskich statkach morskich⁶².

⁵⁹ Zob. M. Wrzalik, *Wybory prezydenckie – ryzykowne zmiany. Komentarz*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Komentarz_Wybory.prezydenckie_ryzykowne.zmiany.pdf (dostęp: 17 września 2021).

⁶⁰ Sześć osób w komisji to minimalna liczba pozwalająca na w miarę sprawne działanie OKW (jeśli uwzględniać możliwość chwilowego opuszczania lokalu wraz z wymogiem obecności 2/3 składu komisji); dopuszczane przez Kodeks wyborczy składy pięcioosobowe mogą być już pod tym względem problematyczne: formalnie dopuszczalna jest nieobecność tylko jednej osoby – jeśli więc jeden z członków wyjdzie na przerwę (niezbędna wobec czasu pracy komisji), to żaden z pozostałych nie może opuścić lokalu (np. by wyjść do toalety). Zarazem wybory prezydenckie są dla komisji obwodowej relatywnie mało pracochłonne (przede wszystkim ze względu na proste liczenie głosów, ale również w trakcie samego głosowania – trzeba wydać tylko jedną kartę, głosowanie jest łatwe dla wyborców, więc szybko opuszczają oni lokal wyborczy), zatem składy 6–7-osobowe mogą dość sprawnie obsłużyć głosowanie nawet w dużym obwodzie.

⁶¹ Obliczenia własne na podstawie wykazu członków OKW podanego przez PKW.

⁶² Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

Wyborcy mogli uzyskać również zaświadczenie o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania, które umożliwiało oddanie głosu w dowolnym lokalu wyborczym w kraju lub za granicą (w obwodach, w których można było tego dokonać w lokalu wyborczym). W I turze wyborów na podstawie zaświadczeń zagłosowało 216 557 wyborców, a w głosowaniu ponownym 584 751 osób.

W wyborach Prezydenta RP, zgodnie z Kodeksem wyborczym, w każdej gminie zostały utworzone lokale wyborcze o statusie dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Lokale te miały spełniać dodatkowe wymogi wynikające z rozporządzenia ministra infrastruktury.

Lokale wyborcze zaopatrzoneo w płyny do dezynfekcji rąk i powierzchni. Członkowie obwodowych komisji wyborczych mieli rękawiczki, maseczki oraz przyłbice. Środki te podjęto zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 15 czerwca 2020 roku w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym⁶³.

Kodeks wyborczy przewiduje, że w lokalach wyborczych powinny być dostępne nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a.

Przed II turą wyborów prezydenckich weszło w życie rozporządzenie⁶⁴ zapewniające pierwszeństwo w lokalach wyborczych osobom powyżej 60. roku życia, kobietom w ciąży, osobom z dzieckiem do lat trzech i wyborcom z orzeczeniem o niepełnosprawności. Wprowadzone rozporządzenie miało na celu, z uwagi na sytuację epidemiczną, zachowanie szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym i dbałość o zabezpieczenie zdrowia i życia obywateli, w szczególności osób szczególnie zagrożonych.

⁶³ Dz.U. z 2020 r., poz. 1046.

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 lipca 2020 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym, Dz.U. z 2020 roku, poz. 1207.

SMS przed dniem głosowania

Podczas ciszy wyborczej w sobotę 11 lipca 2020 roku na telefony polskich użytkowników sieci komórkowych przyszedł alert Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o treści „II tura wyborów prezydenckich w niedzielę 12.07. Osoby 60+, kobiety w ciąży oraz osoby niepełnosprawne będą mogły głosować w komisjach wyborczych bez kolejki”. Niektóre osoby otrzymały kilka takich wiadomości SMS⁶⁵. Informacja ta pojawiła się również na profilu Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na Twitterze⁶⁶. Wiadomość SMS została wysłana w związku z nowelizacją Rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 lipca 2020 roku w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym, a także w odniesieniu do wystosowanego przez Państwową Komisję Wyborczą i skierowanego do organów władzy oraz administracji publicznej apelu o jak najszerze rozpowszechnienie wśród wyborców informacji o zmianie zasad obsługi wyborców przez obwodowe komisje wyborcze⁶⁷.

Wyborcy, którzy ukończyli 75. rok życia, a także obywatele z niepełnosprawnościami (w stopniu umiarkowanym i znacznym) od 2010 roku są uprawnieni do oddawania głosu przez pełnomocnika. Procedura ta jest dostępna wyłącznie dla osób głosujących w kraju. W wyborach Prezydenta RP liczba wyborców, którzy głosowali przez pełnomocnika w I turze, wyniosła 16 854, a w głosowaniu ponownym – 21 210⁶⁸.

⁶⁵ *Sobotnie alerty RCB: rządowy system ma ostrzegać o zagrożeniach – a informował o wyborach*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/sobotnie-alerty-rcb-rzadowy-system-ma-ostrzegac-o-zagrozeniach-a-informowal-o-wyborach,1022950.html> (dostęp: 2 września 2021).

⁶⁶ Informacja na Twitterze, https://twitter.com/RCB_RP/status/1281823354786328576 (dostęp: 2 września 2021).

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 lipca 2020 roku..., *op. cit.*

⁶⁸ Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*

Prawo do głosowania korespondencyjnego przysługiwało każdemu wyborcy w kraju oraz za granicą (ze wskazanymi powyżej wyjątkami).

Głosowanie korespondencyjne w praktyce wyborów Prezydenta RP w 2020 roku

W I turze wyborów w ramach głosowania korespondencyjnego wysłano 536 821 pakietów wyborczych (z tego urzędy konsularne przygotowały i wysłały 343 241 pakietów wyborczych). Liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła łącznie 483 898.

W II turze wyborów wysłano 704 111 pakietów wyborczych (z tego urzędy konsularne przygotowały i wysłały 480 262 pakietów wyborczych). Liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 614 631.

Do najczęściej zgłaszanych przez wyborców problemów z procedurą głosowania korespondencyjnego należały: niedostarczenie pakietu wyborczego (szczególnie za granicą), niezostawienie w drzwiach lub skrzynce na listy powiadomień o miejscu i terminie osobistego odbioru pakietu w placówce pocztowej (w przypadku, gdy wyborcy nie było w domu), nieostemplowanie karty do głosowania znajdującej się w pakiecie wyborczym (np. przed dniem pierwszego głosowania do Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Toruniu wpłynęło siedem skarg wyborców z niepełnosprawnościami, którzy zgłaszając zamiar głosowania korespondencyjnego, wnosili o dostarczenie pakietu wyborczego „do drzwi lokalu”, a mimo przebywania w miejscu zamieszkania Poczta Polska nie doręczyła im pakietów wyborczych; po interwencji Poczta Polska skutecznie doręczyła pakiety wyborcom z niepełnosprawnościami)⁶⁹.

Zmienione na niecały miesiąc przed wyborami prezydenckimi regulacje prawne dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych wpłynęły negatywnie na ich przejrzystość oraz praktyczne zastosowanie. Warto podkreślić, że ustawa z 2 czerwca

⁶⁹ *Ibidem*, s. 27 i 28.

2020 roku⁷⁰ zwiększyła o 50% limit wydatków dla komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach 10 maja 2020 roku, dopuszczając tym samym limit w wysokości 150%. Komitety wyborcze utworzone w celu wzięcia udziału w wyborach 28 czerwca 2020 roku mogły wydatkować na kampanię wyborczą kwotę ograniczoną sumą 50% normalnych limitów przewidzianych w Kodeksie wyborczym. Jak słusznie wskazano w raporcie misji specjalnej obserwacji wyborów ODIHR⁷¹: „wprowadzone regulacje pozwoliły komitetom wyborczym na wykorzystanie środków zgromadzonych podczas pierwszej części kampanii, podwajając limity wpłat od osób fizycznych i kandydatów oraz poręczeń kredytów, a także zwiększając limity wydatków”. W praktyce: komitet Andrzeja Dudy zgromadził 28 mln 690 tys. zł – cała kwota pochodziła z funduszu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości; komitet Rafała Trzaskowskiego zgromadził ponad 9 mln 554 tys. zł, z czego kwota 1 mln 237 tys. zł pochodziła z wpłat od osób fizycznych, a 8 mln 317 tys. zł – z funduszu wyborczego Platformy Obywatelskiej; komitet Małgorzaty Kidawy-Błońskiej zgromadził 7 mln 849 tys. zł, w tym z funduszu wyborczego Platformy Obywatelskiej 7 mln 844 tys. zł, a od osób fizycznych – niewiele ponad 5 tys. zł⁷².

Ustawa umożliwiła złożenie łącznego sprawozdania finansowego z obu kampanii wyborczych, jeśli komitet w nich uczestniczył. Choć oba tury traktuje się jako jedne wybory, to w praktyce komitety kandydatów, którzy odpadli w I turze (dziewięć komitetów), mogły przedstawić ostateczne sprawozdania finansowe z kampanii wyborczej do 28 września 2020 roku, a komitety uczestniczące w II turze wyborów miały na to czas do 12 października 2020 roku.

⁷⁰ Ustawa z 2 czerwca 2020 roku o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 roku, poz. 979).

⁷¹ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, 2020.

⁷² A. Rebelińska, *Komitet Andrzeja Dudy wydał ponad 28 mln zł na kampanię wyborczą*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Komitet-Andrzeja-Dudy-wydal-ponad-28-mln-na-kampanie-wyborcza-7979121.html> (dostęp: 6 sierpnia 2021).

Wyniki wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych 28 czerwca (I tura) i 12 lipca 2020 roku (głosowanie ponowne, czyli II tura)

W I turze wyborów prawo kandydowania w ponownym głosowaniu uzyskali: Andrzej Duda, który otrzymał 8 450 513 głosów, czyli 43,5%, oraz Rafał Trzaskowski, który dostał 5 917 340 głosów, czyli 30,5%.

W pierwszej turze kandydowali również:

- Szymon Hołownia – 2 693 397 głosów, czyli 13,9%;
- Krzysztof Bosak – 1 317 380 głosów, czyli 6,8%;
- Władysław Kosiniak-Kamysz – 459 365 głosów, czyli 2,4%;
- Robert Biedroń – 432 129 głosów, czyli 2,2%;
- Stanisław Żółtek – 45 419 głosów, czyli 0,2%;
- Marek Jakubiak – 33 652 głosów, czyli 0,2%;
- Paweł Tanajno – 27 909 głosów, czyli 0,1%;
- Waldemar Witkowski – 27 290 głosów, czyli 0,1%;
- Mirosław Piotrowski – 21 065 głosów, czyli 0,1%.

W II turze wyborów największą liczbę głosów zdobył i tym samym został wybrany na urząd prezydenta RP Andrzej Duda, z 10 440 648 głosów, czyli 51,0%. Jego kontrkandydatem był Rafał Trzaskowski, który uzyskał 10 018 263 głosy, czyli 49,0%.

Frekwencja w I turze wyniosła 64,5%, zaś w II turze 68,2%.

Protesty wyborcze

27 lipca 2020 roku Państwowa Komisja Wyborcza upubliczniła sprawozdanie z wyborów. Na podstawie posiadanych dokumentów oraz uzyskanych informacji o przebiegu głosowania i wyborów 28 czerwca 2020 roku oraz 12 lipca 2020 roku PKW „nie stwierdziła naruszeń prawa wyborczego, które mogły wywrzeć wpływ na wyniki głosowania i wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Sąd Najwyższy miał na podjęcie decyzji co do ważności wyborów 21 dni od dnia wyborów (tj. do 3 sierpnia 2020 roku). Protesty wyborcze rozpatruje SN w składzie trzech sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, a opinię wydaje w formie postanowienia w sprawie protestu.

Protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mógł wnieść obywatel, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania.

Protest wyborczy należało wnieść na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie trzech dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁷³, czyli do 16 lipca do godz. 16.00, osobiście w Sądzie Najwyższym. Protest mógł również wnieść przewodniczący właściwej komisji wyborczej, a także pełnomocnik wyborczy. Wniesienie protestu w innej formie (np. elektronicznej) nie było możliwe.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło 5847 protestów wyborczych. Bez dalszego biegu pozostawiono około 88% wszystkich protestów. O takim rozstrzygnięciu decydowały przede wszystkim: niedotrzymanie terminu złożenia protestu wyborczego, złożenie protestu przez osobę do tego nieuprawnioną czy nieprzedstawienie lub niewskazanie dowodów, na których oparte byłyby zarzuty protestu. Istotnym powodem pozostawienia protestów bez dalszego biegu było także „sformułowanie zarzutów niemieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu, w tym w szczególności odnoszących się do kwestii finansowania kampanii wyborczej i sposobu prezentacji kandydatów na prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w mediach publicznych, przebiegu procesu legislacyjnego, zgodności funkcjonowania organów państwa oraz treści ustaw i aktów normatywnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”⁷⁴. W przypadku 92 protestów zarzuty w nich zawarte zostały uznane za zasadne w całości lub

⁷³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 13 lipca 2020 roku o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 13 lipca.

⁷⁴ Komunikaty o sprawach, *Sąd Najwyższy pozostawił bez dalszego biegu 4086 protestów wyborczych dotyczących odmiennego sposobu traktowania kandydatów na Prezydenta RP przez media publiczne*, http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=388-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach i http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=387-b6b3e804-2752-4c

w części, jednak bez wpływu na wynik wyborów. Protesty – poza naruszeniami dotyczącymi pozbawienia wyborców możliwości głosowania – opierały się także na zarzutach nieuczciwej kampanii wyborczej, prowadzenia przez media publiczne agitacji wyborczej na rzecz jednego kandydata, nieprawidłowości w procedurze wyborczej, w tym związanej z wyznaczeniem daty wyborów. Ostatecznie w uchwale z 3 sierpnia 2020 roku IKNiSP stwierdziła, że „żadne z [...] uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego 12 lipca 2020 r.”⁷⁵, a tym samym, w ocenie SN, wybory Prezydenta RP były ważne.

7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach (dostęp: 5 czerwca 2021).

⁷⁵ Komunikaty o sprawach, *Sąd Najwyższy stwierdził ważność wyboru Andrzeja Sebastiana Dudy na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=389-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach (dostęp: 5 czerwca 2021).

Wnioski i rekomendacje

W poprzednich rozdziałach tej książki przedstawiliśmy, co działo się wokół problematyki wyborów i prawa wyborczego od zwycięstwa Zjednoczonej Prawicy w wyborach parlamentarnych w 2015 roku (a ściślej – od zgłoszenia przez grupę posłów KP PiS projektu zakładającego znaczące zmiany m.in. w Kodeksie wyborczym w listopadzie 2017 roku, gdyż przez pierwsze dwa lata tego okresu inne istotne propozycje nie były procedowane¹) do wyborów Prezydenta RP w 2020 roku. Nasza dotychczasowa prezentacja była uporządkowana chronologicznie, co pozwalało lepiej śledzić dynamikę wydarzeń; teraz przyszedł czas na podsumowanie całego okresu; zostanie ono przedstawione w ujęciu rzeczowym.

Zacznijmy od problematyki praktyki stanowienia prawa: chociaż każde prawo powinno być stanowione we właściwy sposób, to prawo wyborcze charakteryzuje się wyjątkowo wysokim stopniem wrażliwości na niestaranność procesu legislacyjnego i wszelkie luki czy niedoróbki. Następnie przejdziemy do treści zmian w systemie wyborczym zarówno rozumianym wąsko (zespół regulacji bezpośrednio decydujący o przełożeniu preferencji wyborców na wynik wyborów), jak i szeroko (co obejmuje również kwestie związane z organizacją i nadzorem nad przeprowadzaniem wyborów). Szczególna uwaga zostanie zwrócona na dwie kwestie: procedury oddawania głosu, w tym głosowanie korespondencyjne, oraz system finansowania kampanii wyborczych, w którym wprowadzenie kilku pozornie drobnych zmian w ustawie otworzyło system na szereg

¹ Szerzej: Aneks 3. Prace nad zmianami w prawie wyborczym. Projekty w ujęciu chronologicznym.

różnorodnych zagrożeń. Przedstawimy również procedury skarg i tzw. protestów wyborczych. Osobno omówimy problemy związane z wyborami przeprowadzanymi w wyjątkowym, trudnym okresie pandemii.

Przedstawienie, a nawet ocena stanu rzeczy to dopiero punkt wyjścia do poprawienia go (czy naprawy), w tym wypadku – najszerszej rozumianego polskiego systemu prawa wyborczego. Dlatego obok opisu sytuacji, oceny mechanizmów prawnych oraz praktyki ich stosowania przedstawimy – ku rozwadze ustawodawcy i podmiotów zaangażowanych w organizację wyborów – nasze rekomendacje odnośnie do koniecznych zmian.

Praktyka stanowienia prawa wyborczego

Prawo wyborcze stanowi istotny element systemu demokratycznego, reguluje bowiem jedno z zasadniczych praw gwarantowanych przez Konstytucję RP. Wszelkie zmiany w tym zakresie powinny być przeprowadzane z właściwym namysłem, z wykorzystaniem w możliwie szerokim zakresie konsultacji społecznych i analiz eksperckich. Niestety, od kilkudziesięciu już lat ustawodawca przejawia tendencję do pospiesznego wprowadzania nowych rozwiązań w nieodległym czasie przed wyborami. Starał się temu przeciwdziałać Trybunał Konstytucyjny, który konsekwentnie w swoim orzecznictwie podnosił standardy tworzenia prawa wyborczego, wskazując, że: „swoistym *minimum minimorum* powinno być uchwalenie istotnych zmian w prawie wyborczym, co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”². Warto przypomnieć, że w zakresie stanowienia prawa wyborczego Polska powinna brać pod uwagę także standardy międzynaro-

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 (sygn. K 31/06). Także: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 (sygn. akt Kp 3/09).

dowe³, w tym postanowienia Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych Komisji Weneckiej Rady Europy, który wprost stanowi, że „zasadnicze elementy prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy, członkostwo w komisji wyborczej oraz ustalenie granic okręgów wyborczych nie powinny być zmieniane co najmniej jeden rok przed wyborami”⁴. Duże nadzieje i oczekiwania odnośnie do stabilizacji prawa wyborczego wiązano z uchwalonym w 2011 roku Kodeksem wyborczym⁵, ale niestety w realiach politycznych nie spełniły się one.

W analizowanym okresie (2017–2020) wprowadzono w prawie wyborczym szereg zmian obejmujących kwestie węzłowe, o zasadniczym znaczeniu dla modelu organizacji i przeprowadzania wyborów w Polsce.

Bez wątpienia najszerze zmiany wprowadziła ustawa ze stycznia 2018 roku⁶. Odnosiły się one bowiem do najważniejszych elementów uznawanych za swoisty „rdzeń” wyborów: do struktury organów wyborczych (w tym modelu Państwowej Komisji Wyborczej), kwestii procedur oddawania głosu czy systemu wyborczego. Tryb prac nad projektem należy ocenić krytycznie. Mimo że był on bardzo obszerny i rozbudowany oraz przewidywał szereg zupełnie nowych w polskim prawie wyborczym rozwiązań, to procedowano go pośpiesznie, w niecałe dwa miesiące. Uzasadnienie projektu zmian było skrótowe i nie dawało pełnej odpowiedzi na pytania o genezę proponowanych licznych zmian ani ich potencjalne skutki. Nie przeprowadzono szerszych konsultacji społecznych ani potrzebnej debaty nad planowanymi zmianami, mimo że dotyczyły one szeregu węzłowych kwestii związanych np. z ustrojem samorządów. Do minimum ograniczono udział ekspertów w pracach w komisjach sejmowych i senackich. Należy podkreślić również, że projekt był przez projektodawców

³ Szerzej: W. Hermeliński, *Standardy prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo „Dom organizatora”, Toruń 2020, s. 23.

⁴ Komisja Wenecka Rady Europy, *Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych*, 2002, cz. II, pkt 2.

⁵ Szerzej: K. W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 28.

⁶ Problematykę przedstawiono szerzej w rozdziale II.

modyfikowany „na bieżąco”, bez uzasadnienia czynionych korekt (między innymi dotyczyło to struktury i liczby komisarzy wyborczych, które znacząco się zmieniały). Co więcej, w toku prac do projektu dodawano nowe rozwiązania, których nie było w jego pierwszej wersji.

Uchwalona w styczniu 2018 roku ustawa⁷ przewidywała w obliczu zbliżających się wyborów samorządowych podjęcie szeregu działań organizacyjnych, w tym m.in. zasadnicze zmiany w strukturze organów wyborczych i administracji wyborczej. Jak szybko pokazała praktyka, wdrożenie nowych przepisów przebiegało z dużymi trudnościami (m.in. utworzenie Korpusu Urzędników Wyborczych). Podkreślenia wymaga również problematyka mechanizmu transmisji z lokali wyborczych, które to rozwiązanie mimo zgłaszanych w toku prac licznych wątpliwości zostało uchwalone. Już kilka tygodni po wejściu ustawy w życie ujawniły się komplikacje organizacyjne z zapewnieniem (na czas) niezbędnej infrastruktury technicznej, a dodatkowe analizy wskazały na niezgodność transmisji w uchwalonej formule z obowiązującymi regulacjami UE. Ostatecznie konieczne były pilna nowelizacja⁸ i usunięcie tego rozwiązania z Kodeksu wyborczego już kilka miesięcy po jego wprowadzeniu.

Szereg rozwiązań wprowadzonych do Kodeksu wyborczego bez szerszych konsultacji i mimo krytycznych uwag wymagało modyfikacji w późniejszym czasie – często polegało to na przywracaniu wcześniejszego stanu prawnego (a więc sprzed 2018 roku). Wśród takich przypadków należy wymienić strukturę obwodowych komisji wyborczych oraz procedurę głosowania korespondencyjnego.

Warto też podkreślić, że wprowadzono szereg ważnych i pozytywnych zmian, które obejmowały m.in. ustanowienie społecznych obserwatorów wyborów (wieloletni postulat organizacji społecznych i rekomendacja OBWE) czy mechanizmy kontroli aktów Państwowej

⁷ Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 roku, poz. 130).

⁸ Ustawa z 15 czerwca 2018 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 roku, poz. 1349).

Komisji Wyborczej (zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego). Jak zauważyła w raporcie misja oceny wyborów ODIHR OBWE: „W styczniu 2018 r. Kodeks wyborczy został poddany gruntownej nowelizacji [...] Niektóre ze zmian, takie jak rozszerzenie katalogu środków odwoławczych od decyzji administracji wyborczej i wprowadzenie przepisów dotyczących społecznego nadzoru nad przebiegiem wyborów, są zgodne z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR. Szereg innych zaleceń pozostaje bez odpowiedzi [...] niektóre kwestie wymagałyby dopracowania. Dotyczy to na przykład zasad prowadzenia kampanii przez funkcjonariuszy publicznych i wykorzystania środków publicznych, prowadzenia kampanii wyborczej przez osoby trzecie oraz nadzoru nad finansowaniem kampanii”. W konkluzji sformułowano zalecenie dla ewentualnych dalszych zmian, które zasługuje w pełni na poparcie:

„Ramy prawne powinny zostać zrewidowane w celu wyeliminowania braków wskazanych w niniejszym i w poprzednich sprawozdaniach ODIHR, po przeprowadzeniu wszechstronnej i rzetelnej debaty publicznej. Przepisy prawa powinny zapewniać niezależność i bezstronność instytucji, które są odpowiedzialne za ochronę uczciwości procesu wyborczego, w tym Państwowej Komisji Wyborczej”⁹.

W kolejnej dużej „odślonie” prac nad zmianami w prawie wyborczym, które odbyły się jeszcze w 2018 roku, skupiono się na kwestiach systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Niestety również te prace należy ocenić krytycznie – zostały bowiem przeprowadzone w sposób pośpieszny i bez koniecznej debaty publicznej. Ostatecznie zmiany nie weszły w życie.

W niniejszej analizie należy zwrócić szczególną uwagę na procedurę stanowienia prawa wyborczego w związku z wyborami Prezydenta RP. Wybory te zostały zarządzone na 10 maja 2020 roku. Tymczasem już od marca Polska (podobnie jak i cały świat) musiała

⁹ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 13 października 2019, Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, 2020.

mierzyć się z ogromnym zagrożeniem dla obywateli, jakie stanowiła pandemia COVID-19. W kwestii wyborów powstał dylemat dotyczący faktycznej możliwości skutecznego ich zorganizowania i przeprowadzenia przy zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego wyborców. Przebieg pandemii (skala zachorowań itp.) nie był możliwy do przewidzenia (ani w krótszej, ani w dłuższej perspektywie). Nie zdecydowano się jednak sięgnąć po przewidziane w Konstytucji RP narzędzia w postaci wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i związanego z tym, a zgodnego z ustawą zasadniczą, przesunięcia terminu wyborów na czas późniejszy. Podjęto natomiast pospieszne działania legislacyjne mające na celu wypracowanie rozwiązań, które umożliwiłyby przeprowadzenie wyborów w zarządzonym terminie. Wśród ogromnych emocji politycznych i w błyskawicznym tempie opracowywano w ciągu kilku tygodni przed terminem wyborów kolejne projekty i wprowadzano nowe rozwiązania z zakresu prawa wyborczego. W takim trybie nie mogło być mowy o przestrzeganiu standardów tworzenia prawa wyborczego. Istotne zmiany starano się wprowadzać m.in. w szerszych projektach tzw. tarcz antykryzysowych. Ostatecznie jednak zasadnicze zmiany nie zdążyły wejść w życie w terminie umożliwiającym skuteczne przeprowadzenie wyborów (w tym rozwiązania przewidujące wybory wyłącznie korespondencyjne), które 10 maja 2020 roku się nie odbyły, co stanowi sytuację bez precedensu. Rozpoczął się następnie kilkutygodniowy okres swoistej próżni prawnej w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP. W celu ich przeprowadzenia w innym terminie przystąpiono do przygotowania jednorazowego aktu zawierającego szereg nowych rozwiązań. Założono przy tym optymistycznie, że przebieg pandemii w Polsce będzie łagodny i do planowanych dni głosowania nie zostaną np. wprowadzone dodatkowe obostrzenia sanitarne. Również te prace legislacyjne charakteryzowały się pośpiechem i powierzchownością. Nie zostały dopracowane liczne mechanizmy i procedury. Prace te misja specjalna ODIHR OBWE obserwująca wybory opisała w następujący sposób: „Powstała w odpowiedzi na pandemię COVID-19 ustawa z dnia 2 czerwca została przyjęta w trybie przyspieszonym na mniej niż miesiąc przed dniem głosowania i bez dostatecznej debaty publicznej, co

podważyło stabilność i jasność prawa wyborczego. Ustawa wprowadziła istotne zmiany w kluczowych aspektach ram prawnych i procesu wyborczego”.

Przyłączamy się do rekomendacji OBWE, którą postrzegamy jako uniwersalną dla polskiego systemu prawa wyborczego: „Wszelkie zmiany w ordynacji wyborczej, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, powinny być formułowane i przyjmowane jak najwcześniej przed wyborami w wyniku otwartego procesu zapewniającego wystarczającą ilość czasu na konstruktywną debatę publiczną i gwarantującego poszanowanie zasady stabilności prawa”¹⁰.

Zmiany w systemie wyborczym: potrzebne, niepotrzebne i groźne

System wyborczy można podzielić na dwa podsystemy. Pierwszy z nich to zespół rozwiązań determinujących sposób przełożenia preferencji wyborców na wynik wyborów, a więc formuły wyborcze i zasady kandydowania (bierne prawo wyborcze) oraz dopuszczenia do głosowania (czynne prawo wyborcze) – i te tworzą system wyborczy w wąskim rozumieniu. Drugi podsystem to zasady organizacji i nadzorowania wyborów, które zasadniczo nie powinny mieć na sam wynik głosowania żadnego wpływu, ale decydują o jego sprawnym i bez zastrzeżeń uczciwym przeprowadzeniu. Choć podział ten wydaje się prosty, to przyporządkowanie pewnych kwestii może budzić wątpliwości. Na przykład przepisy dotyczące procedury głosowania korespondencyjnego obejmują wprawdzie kwestie organizacyjne, ale faktycznie mogą mieć zasadniczy wpływ na możliwość realizacji czynnego prawa wyborczego przez wielu obywateli, a w efekcie wpływać także na wynik wyborczy. Podobnie zasady organizacji i nadzoru nad wyborami nie mają wpływu na ich wynik, o ile są wystarczająco efektywne w uniemożliwianiu fałszerstw i nadużyć – gdyby zawiodły, byłoby inaczej.

¹⁰ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, 2020.

Zmiany w systemie wyborczym *sensu stricto*

Stosunkowo największe zmiany dotyczyły wyborów samorządowych. Ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do dwóch oznacza zmiany w zasadach kandydowania (korzystania z biernego prawa wyborczego), choć ze względu na zasadę liczenia takich kadencji od 2018 roku bezpośrednie skutki tej modyfikacji zaobserwujemy dopiero w 2028 roku. Ograniczono możliwość wielokrotnego kandydowania (kandydat na wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta może kandydować jedynie do rady w tej samej gminie). Ograniczenie liczby kandydatów na listach w wyborach przeprowadzanych w formule proporcjonalnej (gminy powyżej 20 tys. mieszkańców, powiaty, sejmiki) również można traktować w kategoriach zmian dotyczących prawa kandydowania, choć w praktyce ta regulacja ma wpływ głównie na kwestie organizacyjne. Wreszcie zapewne największą zmianą jest przywrócenie głosowania proporcjonalnego w odniesieniu do wyborów w radach gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców (zastąpionego głosowaniem w okręgach jednomandatowych w 2011 roku wraz z uchwaleniem Kodeksu wyborczego). Mimo zapowiedzi w wyborach do Sejmu, Senatu oraz Parlamentu Europejskiego nie zostały (ostatecznie) wprowadzone zmiany w systemach wyborczych.

Ocena wprowadzonych, przedstawionych powyżej zmian nie jest jednoznaczna. Kwestia ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast była już wcześniej przedmiotem debaty, w której podnoszono argumenty zarówno za, jak i przeciw¹¹. Także za zmianami w zakresie wielokrotnego kandydowania stoją argumenty, które można zarówno przyjąć, jak i zakwestionować. Powrót do wyborów przeprowadzanych w formule proporcjonalnej w większych gminach nastąpił po zaledwie jednej kadencji (2014–2018) stosowania w nich okręgów jednomandatowych, ale przy wprowadzaniu obu zmian nie pokuszono się o głębsze analizy funkcjonowania

¹¹ Patrz np. A. Gendźwiłł, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzcie.pdf>.

systemu. Nie budzi natomiast wątpliwości zasadność ograniczenia w wyborach samorządowych liczby kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborcze w okręgach. Warto jednocześnie zauważyć, że rozwiązanie to w praktyce wyklucza konieczność stosowania zbrożurowanej karty do głosowania (czyli tzw. karty-książeczki), która odegrała fatalną rolę w wyborach samorządowych z 2014 roku.

Kilka słów trzeba poświęcić zmianom, które ostatecznie nie weszły w życie. W odniesieniu do wyborów samorządowych (sejmiki województw), wyborów do PE i wyborów sejmowych padały propozycje zmniejszenia wielkości okręgów, w których mandaty byłyby rozdzielane proporcjonalnie. Skutki wprowadzenia takiej zmiany byłyby oczywiste – zwiększenie odstępstw od proporcjonalności podziału mandatów, ograniczenie bądź w ogóle wyeliminowanie wpływów mniejszych ugrupowań i sprowadzenie polityki do rozgrywki między dwoma największymi blokami; wynika to nie tylko z własności stosowanej w polskim prawie wyborczym metody d'Hondta, której korzystne dla dużych ugrupowań działanie okazuje się tym silniejsze, im okręg wyborczy jest mniejszy, ale też z działającego przy każdej metodzie podziału proporcjonalnego mechanizmu tzw. progu naturalnego powiązanego z wielkością okręgu¹².

Propozycje zmniejszenia okręgów w wyborach do sejmików województw zawarto w pierwotnej propozycji zmian w Kodeksie wyborczym z listopada 2017 roku, ale ostatecznie Sejm ich nie przyjął. Zmianę zasady, że mandaty do Parlamentu Europejskiego dzielone są między listy kandydatów w skali kraju, na rzecz reguły, że dzieli się je w ramach 13 okręgów (liczących średnio po niespełna cztery mandaty), wprowadziła nowelizacja Kodeksu wyborczego z 20 lipca 2018 roku, zawetowana jednak cztery tygodnie później przez prezydenta.

Warto przy tej okazji nadmienić, że nie była to pierwsza próba nadania takiego kształtu ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego – przegłosowane przez PiS zmiany były co do skutku identyczne (i tak samo uzasadniane) jak te, które próbował przevorsować

¹² W przypadku okręgu czteromandatowego pewność uzyskania choćby jednego mandatu daje uzyskanie przez partię dopiero co najmniej 20% głosów w okręgu, podczas gdy w przypadku okręgu dziesięciomandatowego gwarancję taką daje już uzyskanie 9,1% – ogólnie dla okręgu n -mandatowego $1/(n + 1)$ głosów.

KP Platformy Obywatelskiej w toku prac nad ordynacją na przełomie 2003 i 2004 roku¹³. Dodajmy również, że tendencja do ograniczania proporcjonalności systemu proporcjonalnego za pomocą zmniejszania wielkości okręgów wyborczych pozwala się również zauważyć w miastach na prawach powiatu, gdzie rady miast coraz częściej wyodrębniają małe okręgi (pięciomandatowe)¹⁴. Tworzenie dużej liczby małych okręgów nie sprzyja małym ani średnim ugrupowaniom, dlatego było m.in. krytykowane przez działaczy ruchów miejskich. W ogóle wątpliwe wydaje się dzielenie miast i gmin na okręgi wyborcze w sytuacji, w której często nie istnieją wyraźnie wyodrębnione społeczności sublokalne, a wybierani radni mają reprezentować całą wspólnotę samorządową. Zatem skłonność do manipulacji tym elementem polskiego systemu wyborczego nie jest ani nowa, ani ograniczona do jednej siły politycznej.

W przypadku wyborów do Sejmu nie doszło (przynajmniej jak dotąd) do złożenia nawet projektu ustawy, jednak formułowano – nigdy ostatecznie nie porzucone – pomysły wprowadzenia 100 okręgów w wyborach do Sejmu¹⁵. Żaden z tych projektów się nie zmaterializował, ale konsekwencja w ich tworzeniu budzi jednak obawy.

Należy także przypomnieć dwa nierozwiązane problemy wyborów parlamentarnych. Jednym z nich jest brak aktualizowania liczby mandatów poselskich rozdzielanych w poszczególnych okręgach wyborczych w korelacji ze zmianami demograficznymi – tu odpowiedzialność spada zarówno na Sejm, nie uwzględniający wniosków składanych przez Państwową Komisję Wyborczą zgodnie z Kodeksem wyborczym (art. 203) w kolejnych kadencjach, w tym w analizowanej kadencji 2015–2019, jak i na niezbyt szczęśliwe sformułowanie art. 203 Kodeksu wyborczego, które faktycznie pozostawia Sejmowi swobodę decyzji w sprawie aktualizowania lub nie liczby mandatów w okręgach, mimo że sama liczba jednoznacznie wynika z art. 202. Problem ten wskazała m.in. misja oceny wyborów

¹³ Por. J. Haman, *Senat – euroordynacja – rewolucja*, „Praktyka Polityczna” 2004, nr 1, s. 56–58.

¹⁴ Por. A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce...*, op. cit., s. 125.

¹⁵ Zob. np.: M. Kolanko, *PiS szykuje gorącą jesień*, „Rzeczpospolita”, 19 lipca 2020, <https://www.rp.pl/Polityka/307199974-PiS-szykuje-goraca--jesien.html>.

ODIHR OBWE, która w raporcie z wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP 2019 roku zauważyła: „PKW zwracała się do Sejmu o aktualizację podziału na okręgi wyborcze w oparciu o bieżące dane dotyczące zaludnienia. Parlament nie dokonał jednak zmiany podziału mandatów pomiędzy okręgami wyborczymi do Sejmu od 2015 r. i granic okręgów wyborczych do Senatu od 2011 r., choć był do tego prawnie zobowiązany ze względu na zmiany liczby i rozmieszczenia ludności”. W raporcie OBWE sformułowano rekomendację, którą należy przywołać i poprzeć:

„W celu zapewnienia równości głosowania władze powinny okresowo weryfikować i aktualizować granice okręgów wyborczych oraz liczbę przypisanych do nich mandatów”¹⁶.

Drugi problem dotyczy głosów oddawanych przez polskich wyborców poza granicami kraju. Na mocy Kodeksu wyborczego w wyborach do Sejmu RP, Senatu RP i do Parlamentu Europejskiego są one zliczane do okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy. W czasach, gdy za granicą oddawano łącznie kilka czy kilkanaście tysięcy głosów, rozwiązanie takie miało niewielkie znaczenie dla wyników wyboru w tym okręgu. W wyborach do Sejmu RP w 2019 roku za granicą oddano jednak już ponad 300 tys. głosów i głosy oddane w Warszawie stanowiły zaledwie 77,2% głosów przypisanych do okręgu nr 19. Mimo to liczba mandatów rozdzielanych w tym okręgu wynika tylko z liczby mieszkańców Warszawy, bez uwzględnienia dodatkowych wyborców – można zatem powiedzieć, że głos mieszkańca Warszawy „ważył” jedynie tyle, co niespełna 0,8 głosu mieszkańca innej części Polski.

Aktualizacja podziału mandatów między okręgi wyborcze

Nieuwzględnianie przy podziale mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu aktualnej sytuacji demograficznej narusza zasadę równości materialnej wyborów. Pożądane byłoby takie zmodyfikowanie art. 203 Kodeksu wyborczego, by aktualizacja

¹⁶ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne...*, op. cit.

liczby mandatów w okręgach wyborczych dokonywała się automatycznie, niezależnie od woli politycznej Sejmu (lub jej braku). Ponieważ przy ustalonych granicach okręgów wyborczych liczba mandatów wynika jednoznacznie z treści art. 202 Kodeksu oraz oficjalnych danych statystyki publicznej publikowanych przez GUS, ogłaszanie jej można by powierzyć np. Państwowej Komisji Wyborczej, przy czym należy zobowiązać ją do wykonywania tego na sześć miesięcy przed najwcześniejszym możliwym ustawowym terminem każdych kolejnych wyborów do Sejmu RP. Przy takiej regulacji parlament zatwierdzałby jedynie zmiany granic okręgów wyborczych, gdyby były one konieczne dla jednoczesnego zachowania zasad określonych w art. 201 i 202 Kodeksu wyborczego (określenie granic okręgów – inaczej niż określenie liczby mandatów im przysługujących – może wiązać się z pewną arbitralnością).

- Reguła podziału mandatów między okręgi określona w art. 202 Kodeksu wyborczego (i powtórzona w art. 419 w odniesieniu do wyborów do rad gmin i powiatów oraz w art. 463 w stosunku do wyborów do sejmików) jest wprawdzie niedoskonała¹⁷ i celowe byłoby zastąpienie jej najwłaściwszą w tym zastosowaniu metodą Sainte-Laguë, jednak nawet użycie nieidealnej, ale spełniającej swoją funkcję metody z art. 202 Kodeksu jest lepsze niż dopuszczanie do odstępstw od zasady równości przez ignorowanie zachodzących zmian demograficznych.
- Wobec wzrostu liczby głosów oddawanych poza granicami Polski należy uwzględnić przewidywaną liczbę głosów z zagranicy przy dzieleniu mandatów między okręgi. Nie jest to problem łatwy, ale można go rozwiązać np. przez doliczanie, przy dzieleniu mandatów między okręgi, do mieszkańców okręgu obejmującego Warszawę-Śródmieście wyborców zagranicznych w liczbie odpowiadającej głosom oddanym w poprzednich wyborach, zaś w przypadku wyborów do Senatu – przez utworzenie okręgu dla Polonii.
- Należy dokonać przeglądu podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu i dokonać jego korekty w celu wyrównania ich wielkości w co najmniej w takim zakresie, by był on zgodny z normami art. 261 § 1 Kodeksu wyborczego.

¹⁷ Por. J. Haman, *Podział mandatów...*, *op. cit.*

Zmiany w systemie wyborczym *sensu largo*

Organizacja i nadzór nad wyborami

O ile wprowadzone w analizowanym okresie zmiany w formułach wyborczych są niewielkie, a zawarte w projektach bardziej kontrowersyjne rozwiązania ostatecznie nie wchodziły w życie – o tyle modyfikacje w zakresie organizacji i nadzoru nad wyborami wydają się znacznie poważniejsze i w większości zasługują na poważną krytykę. Zmiany te można z grubsza podzielić na dwie kategorie: regulacje dotyczące organów i administracji wyborczej (w pewnym uproszczeniu – odnoszące się do osób zajmujących się wyborami) oraz zmiany w sposobie głosowania i ustalania jego wyników.

Zmiany w organizacji wyborów wprowadzane od 2018 roku były przedstawiane przede wszystkim jako reakcja na wydarzenia związane z wyborami samorządowymi w 2014 roku. Niezależnie od tego, czy był to pretekst, czy motyw, należy przypomnieć, że wybory samorządowe w 2014 roku przyniosły rzeczywisty blamaż administracji wyborczej, związany z niesprawnością informatycznego systemu obsługi wyborów, co z kolei przyczyniło się do wzmocnienia środowisk kwestionujących uczciwość przeprowadzanych w Polsce elekcji (choć nic nie wskazuje na to, by naruszenia uczciwości wyborów – w każdym razie w zakresie procedur głosowania i liczenia głosów – miały w 2014 roku charakter inny niż incydentalny). Pierwsza „naprawcza” nowelizacja Kodeksu wyborczego została uchwalona jeszcze przez Sejm VII kadencji w czerwcu 2015 roku¹⁸: nowelizacja ta wprowadzała kadencyjność PKW, przywracała obowiązek bezwzględnego wskazywania przez obwodowe komisje wyborcze obok liczby głosów nieważnych przyczyn ich nieważności, dopuszczała w pewnym zakresie możliwość rejestracji przebiegu wyborów i – co zapewne było jedyną zmianą dostrzeżoną przez większość wyborców – wprowadzała techniczne *novum* w postaci przezroczystych urn wyborczych.

¹⁸ Ustawa z 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2015 roku, poz. 1043).

Zmiany uchwalone w styczniu 2018 roku były jednak znacznie poważniejsze. Dotknęły wszystkich szczebli organów i administracji wyborczej, od Państwowej Komisji Wyborczej (choć akurat w tym przypadku weszły w życie najpóźniej, bo dopiero po wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku) oraz Krajowego Biura Wyborczego przez komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych w gminach po obwodowe komisje wyborcze.

Największy ciężar gatunkowy mają zmiany w Państwowej Komisji Wyborczej, która przestała działać w modelu sędziowskim, a przyjęła model *quasi*-polityczny. W Komisji zasiedli bowiem reprezentanci głównych sił politycznych w Sejmie. Gdyby PKW zajmowała się jedynie organizacją wyborów, rozwiązanie takie – spotykane w innych państwach demokratycznych – byłoby w sumie akceptowalne, choć jego przewagi nad wcześniejszym modelem doszukać się trudno. PKW jednak nadzoruje również finansowanie kampanii wyborczych oraz finanse partii politycznych i niejednokrotnie podejmowała decyzje o pozbawieniu subwencji lub dotacji poszczególnych partii i komitetów wyborczych, które dopuściły się czasem drobnych tylko naruszeń reguł. Decyzje te przyjmowano uprzednio na zasadzie *dura lex, sed lex* – jednak w modelu, w którym nie podejmują ich wyłącznie niezawisli sędziowie najwyższych w RP sądów i Trybunału Konstytucyjnego, ale przede wszystkim reprezentanci ugrupowań politycznych, można obawiać się, że będą one w jakimś stopniu motywowane politycznie i nawet podjęte w pełni uczciwie i zasadnie, mogą być przez tych, którzy na nich tracą, kwestionowane jako tak właśnie motywowane.

Zmiany w Krajowym Biurze Wyborczym, organie wykonawczym PKW, dotyczą sposobu powoływania jego szefa – od 2018 roku nie jest on powoływany przez PKW swobodnie, lecz ściśle spośród kandydatów wskazanych przez ministra spraw wewnętrznych.

Komisarzy wyborczych będących pełnomocnikami PKW w terenie do 2018 roku powoływano wyłącznie spośród sędziów. W praktyce byli to doświadczeni sędziowie z dużą wiedzą i praktyką również w sprawach z zakresu prawa wyborczego. Po zmianach od kandydatów wymaga się jedynie wykształcenia prawniczego, zaś kandydatury na komisarzy przedstawia PKW, podobnie jak szefa KBW, organ

polityczny, jakim jest minister spraw wewnętrznych. Jednocześnie zwiększona została liczba komisarzy z 51 na 100. Niepokój budziło obniżenie wymagań merytorycznych wobec komisarzy, którzy przecież mają dbać o przestrzeganie prawa na podlegającym im terenie; z kolei zwiększenie ich liczby oznacza jednocześnie osłabienie ich pozycji względem administracji wyborczej (w strukturze obowiązującej przed 2018 rokiem liczba komisarzy i ich właściwość odpowiadała strukturze delegatur KBW).

Należy podkreślić, że szczególne obawy budzi proces przenoszenia kompetencji do mianowania kluczowych urzędników zajmujących się wyborami z niezależnej PKW do politycznie umocowanej władzy wykonawczej – ministra spraw wewnętrznych. W przypadku szefa Krajowego Biura Wyborczego mamy dodatkowo do czynienia z budzącą wątpliwości sytuacją, gdy PKW została pozbawiona faktycznej możliwości w pełni swobodnego decydowania o powołaniu kierownika własnego organu wykonawczego. Potencjalna konflikto-genność takiego rozwiązania jest oczywista.

Zagrożenia związane z nowym trybem powoływania komisarzy wyborczych oraz szefa KBW mają charakter potencjalny: jak dotąd (stan na lipiec 2021 roku) nie mamy sygnałów o politycznie motywowanych działaniach komisarza wyborczego, współpraca Państwowej Komisji Wyborczej z kierownictwem KBW wydaje się układać dobrze. Jednak to, że żadne z zagrożeń się jak dotąd nie zrealizowało, nie oznacza, że problemu nie ma.

Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy

Bez wątpienia działania komisarzy wyborczych powinny podlegać ocenie pod kątem efektywności przyjętej na mocy zmian w 2018 roku struktury (100 komisarzy), ich właściwości miejscowej i rzeczowej.

Bez szerszego monitoringu działań Państwowej Komisji Wyborczej w nowym modelu niezmiernie trudno sformułować opinię o jego funkcjonowaniu. Wydaje się, że taka ocena wymaga czasu.

Warunkowa akceptacja nowych rozwiązań dotyczy jednak tylko kwestii związanych ściśle z organizacją wyborów. Kompetencje PKW dotyczące finansowania polityki – kontroli finansowania kampanii wyborczych, a w szczególności finansowania partii politycznych – wymagają organu o charakterze sędziowskim, możliwie odseparowanego i niezależnego od wpływów ugrupowań politycznych.

W przypadku odrzucenia postulatów o przywrócenie Państwowej Komisji Wyborczej w poprzednim modelu i w obliczu utrzymania politycznego trybu powoływania składu PKW kompetencje dotyczące finansowania polityki powinny w naszym przekonaniu zostać bezwzględnie przekazane – warto w tym kontekście rozważyć powołanie nowego organu o modelu sędziowskim, zajmującego się wyłącznie tymi kwestiami.

Korpus Urzędników Wyborczych, powołany wraz ze zmianami wprowadzonymi do prawa wyborczego w styczniu 2018 roku, nie ma odpowiednika w rozwiązaniach funkcjonujących wcześniej – choć również przed 2018 rokiem byli w gminach „urzędnicy wyborczy” – miano to nosili pełnomocnicy wójta, burmistrza, prezydenta miasta ds. wyborów. „Nowi” urzędnicy mieli być niezależni (formalnie) od urzędu gminy, w której działają. Jak się jednak okazało, w praktyce w swoich działaniach są od niego zależni całkowicie. Badanie przeprowadzone przez Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego w 2019 roku (szerzej opisane w rozdziale III) potwierdziło całkowitą nefunkcjonalność przyjętego rozwiązania. Choć w zależności od kompetencji samego urzędnika (a także sytuacji w konkretnej gminie) współpraca urzędnika wyborczego, któremu nowela Kodeksu wyborczego powierzyła odpowiedzialność za organizację wyborów, z urzędem gminy, który za organizację wyborów odpowiada faktycznie, układa się lepiej lub gorzej, to do wyjątków należą przypadki, gdy działania urzędnika wyborczego – nawet kompetentnego i pełnego dobrej woli – rzeczywiście przyczyniają się do lepszej organizacji wyborów, zaś normą jest, że najlepsze, co może zrobić urzędnik wyborczy – to nie przeszkadzać.

Urzędnicy wyborczy

Rekomendujemy likwidację Korpusu Urzędników Wyborczych.

Powołanie w 2018 roku Korpusu Urzędników Wyborczych nie przyczyniło się do poprawy organizacji wyborów. Należy wrócić do funkcjonującej przed 2018 rokiem zasady powierzania funkcji urzędnika wyborczego wskazywanym przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast pełnomocnikom – najczęściej pracownikom urzędu gminy. Jednocześnie należy zadbać o właściwe wykorzystanie potencjału i doświadczenia dotychczasowych członków korpusu, np. powierzyć im działania kontrolne i inspekcyjne z ramienia PKW, komisarzy wyborczych, okręgowych komisji wyborczych (w trybie nie obowiązującego obecnie art. 155 Kodeksu wyborczego, którego brzmienie sprzed nowelizacji w 2018 roku należałoby przywrócić¹⁹) lub wykorzystać ich jako zaczątek profesjonalizacji przewodniczących obwodowych komisji wyborczych.

Zmiany dotknęły też najniższych szczebli organów wyborczych – obwodowych komisji wyborczych. Nie przewiduje się już (istniejącej do 2018 roku) możliwości wskazywania jednej osoby do jej składu bezpośrednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wyniki obserwacji wyborów samorządowych w 2018 roku²⁰ dowodzą, że mimo wskazywania kandydatów na członków OKW przez komitety wyborcze na ogół nie ma problemu z politycznym skonfliktowaniem komisji, ale za to widać ciągłe problemy z kompetencjami i przeszkoleniem ich członków – zapewnienie obecności osoby z doświadczeniem urzędniczym i znajomością pragmatyki pracy administracyjnej w wielu wypadkach usprawniłoby ich pracę.

Największą jednak zmianą było wprowadzenie dwóch komisji – ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Rozwiązanie to znalazło zastosowanie tylko w wyborach samorządowych w 2018 roku i w praktyce można

¹⁹ Uchylony w ramach zmian z 11 stycznia 2018 roku art. 155 Kodeksu wyborczego dotyczył możliwości tworzenia na czas wyborów inspekcji PKW, komisarzy oraz okręgowych i rejonowych komisji wyborczych.

²⁰ Szerzej w rozdziale II.

uznać, że przyniosło więcej kłopotów niż pożytku (powoływanie podwójnej liczby komisji doprowadziło do wydrenowania zasobów ludzkich i w konsekwencji do działania wielu komisji w minimalnych składach; częste były też problemy przy przekazywaniu materiałów między komisjami itp.). Negatywne doświadczenia doprowadziły do rezygnacji z tego rozwiązania na mocy nowelizacji Kodeksu wyborczego ze stycznia 2019 roku, kiedy to przywrócono pojedyncze komisje obwodowe w obwodach we wszystkich wyborach powszechnych z wyjątkiem... wyborów samorządowych, w których nadal mają funkcjonować w obwodzie dwie komisje. Faktycznie skala obciążeń dla komisji obwodowej w wyborach samorządowych jest wyjątkowo duża i można to podawać jako argument za ich podziałem między dwie komisje; w naszej ocenie jednak argumenty przeciwne przeważają – lepszym rozwiązaniem będzie maksymalne ułatwienie pracy jednej komisji, przy zapewnieniu jej odpowiednio licznej obsady, zwłaszcza że we wcześniejszych wyborach samorządowych pojedyncze komisje potrafiły jednak wypełnić swoje zadania.

Wprowadzone zmiany dotyczyły też samych procedur głosowania oraz pracy komisji obwodowych. Jedną z nich był nakaz prowadzenia transmisji z lokali wyborczych (art. 52 § 7 Kodeksu wyborczego). Jak już wspomniano we wcześniejszej części niniejszej publikacji, nieprzygotowanie techniczne i niemożność pogodzenia z zasadami tajności głosowania i ochrony danych osobowych spowodowały, że uchylono go jeszcze przed wyborami samorządowymi pilną nowelizacją Kodeksu wyborczego dokonaną w czerwcu 2018 roku.

Zmiany dotyczące zasad uznawania ważności głosu (definicja znaku „x” oraz zasada, że dopiski – nawet wchodzące w obszar kratki na karcie do głosowania – nie wpływają na ważność głosu) nie miały jak dotąd znaczących konsekwencji – ani korzystnych, ani szkodliwych: jak wynika zarówno z badań nad kartami z wyborów w 2014 roku, jak i z obserwacji wyborów w roku 2018, głosy, o których ważności rozstrzygałyby te przepisy, należą do absolutnego marginesu. Przyjęte wraz z nowelizacją w styczniu 2018 roku nowe rozwiązania w tym zakresie mogą jednak więcej wątpliwości wywoływać, niż wyjaśniać: zgodnie z wprowadzoną definicją znaku „x” („co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki”) zamazanie

kratki powinno być traktowane jak „krzyżyk”, jeśli można rozróżnić poszczególne linie, a jak pozbawiony znaczenia „dopisek”, jeśli przyjmie formę „plamy”; podobnie rozstrzygnięcie, czy przecinając się linie w kratce są elementem dopisku, czy krzyżykiem, również może być przedmiotem dyskusji. Wcześniejsze regulacje, zgodnie z którymi dopisek pozbawiony był znaczenia dopóty, dopóki nie wchodził w obszar kratki, wykluczały tego rodzaju wątpliwości. Jak dotąd kwestie te nie miały większego praktycznego znaczenia. Nowe regulacje tworzą jednak potencjalną sposobność do zdestabilizowania wyborów np. przez zachęcanie w złej woli do oddawania głosów w sposób, który stanie się problemem dla komisji obwodowych.

Karty do głosowania i sposób oddawania głosu

Zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone w styczniu 2018 roku, jak również akty uchwalone przez Państwową Komisję Wyborczą dotyczące wzorów kart do głosowania z jednej strony przyczyniły się do rozwiązania problemu kart zbroszurowanych (tzw. kart-książeczek) w wyborach samorządowych, z drugiej jednak wprowadziły dodatkowe elementy niepewności przy ocenie ważności głosu. Widzimy potrzebę ugruntowania i wzmocnienia rozwiązań korzystnych oraz powrotu do poprzednich regulacji tam, gdzie nowe są niefunkcjonalne.

- Rekomendujemy utrzymanie obecnego brzmienia przepisów odnoszących się do limitów kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborcze na listach wyborczych w wyborach samorządowych (art. 425 i 457 Kodeksu wyborczego). Należy zauważyć, że szerokie wprowadzenie tzw. kart-płacht w miejsce zbroszurowanych kart do głosowania, czyli „książeczek”, było możliwe właśnie dzięki nowej treści art. 425 § 1 pkt 2 oraz 457 § 1 ograniczającej długość list kandydatów w okręgach w wyborach samorządowych mających charakter wyborów proporcjonalnych – liczba kandydatów nie może być większa niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym powiększona o dwóch kandydatów. Ograniczenie takie nie objęło wyborów do Sejmu, jednak ze względu na ich specyfikę wykorzystywanie

w nich zbroszurowanych kart do głosowania nie jest obarczone znaczącym ryzykiem, choć dla ujednolicenia reguł stosowanych w różnych wyborach celowe mogłoby być rozszerzenie takiej regulacji również na ten przypadek. Należy utrzymać zasadę nie-stosowania „kart-książeczek” z wyjątkiem sytuacji bezwzględnej konieczności.

- Wszelkie teksty instrukcji dla wyborców – zwłaszcza umieszczanych na kartach do głosowania – powinny być konsultowane ze specjalistami od komunikacji społecznej, by uniknąć sytuacji, w których treść instrukcji, choć poprawna pod względem prawnym, będzie niezrozumiała dla przeciętnego wyborcy.
- Wzory kart do głosowania i materiały informacyjne powinny być opracowywane z udziałem specjalistów od grafiki użytkowej, a w razie potrzeby również testowane przez specjalistów od badań konsumenckich.
- Rekomendujemy odejście od nowej, zmodyfikowanej na mocy zmian ze stycznia 2018 roku definicji głosu ważnego (art. 5 § 12 Kodeksu wyborczego). Przez nieprecyzyjne i niewłaściwe ujęcie w dalszej perspektywie może ona stanowić potencjalne zagrożenie dla procedur ustalania wyników wyborów.

Pewne racjonalne przesłanki stoją natomiast za wprowadzonym w art. 52 § 6a Kodeksu wyborczego nakazem, by wyznaczony członek OKW pełnił funkcję potocznie określaną jako „strażnik urny”. Funkcja ta polega na czuwaniu nad bezpieczeństwem i nienaruszalnością urny oraz pilnowaniu, by głosujący wrzucali do niej karty w taki sposób, aby nie ujawniać treści swojego głosu. Regulacja ta wywołuje jednak inny problem – pojawiały się skargi wyborców, którzy odczuwali ją jako zagrożenie dla tajności głosowania („strażnik urny” może dostrzec treść głosu)²¹. Jednocześnie obserwacja głosowania w 2018 roku wykazała, że obowiązek wskazania „strażnika”

²¹ Zarówno potrzeba wprowadzenia funkcji „strażnika urny”, jak i negatywne konsekwencje tego rozwiązania łączą się z wprowadzeniem w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 25 czerwca 2015 roku obowiązku stosowania przezroczystych urn wyborczych. Nowelizacja ta (przyjęta jeszcze przez Sejm VII kadencji) wykracza poza zakres naszego opracowania, ale doświadczenia zebrane w ostatnich latach pozwalają ocenić przezroczyste urny wyborcze jako przykład rozwiązania

często był niewykonywany²² – co wynikało w dużej mierze z przeciążenia pracą zbyt mało licznych komisji obwodowych.

Obwodowe komisje wyborcze i warunki ich pracy

Niemożliwe byłoby przeprowadzenie wyborów bez zaangażowania kilkuset tysięcy członków obwodowych komisji wyborczych. Jak ciężka jest ich praca, mogliśmy się przekonać zwłaszcza podczas obserwacji wyborów samorządowych w 2018 roku; niemożność powołania komisji obwodowych w maju 2020 roku była wskazywana jako jeden z głównych czynników uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów prezydenckich w konstytucyjnym terminie, a w niespełna dwa miesiące aktywność ponad 200 tys. ochotników gotowych na podjęcie zadań w komisjach mimo pandemii pozwoliła na sprawne przeprowadzenie wyborów przy wystarczających składach komisji obwodowych. W dalszym ciągu jednak pozostaje wiele do zrobienia, by praca komisji obwodowych przebiegała sprawnie i z pełnym zachowaniem obowiązujących reguł. W związku z tym rekomendujemy:

- **Rozbudowę procedur szkoleń dla członków OKW.** Stałą bolączką pozostaje niewystarczające przeszkolenie członków, a także przewodniczących komisji obwodowych (i ich zastępców). Zdajemy sobie sprawę, że nie jest to problem łatwy do rozwiązania – częściowo wynika bowiem z niewystarczającego zaangażowania i ogólnych kwalifikacji niektórych członków komisji – ale pewne możliwości poprawy tej sytuacji wciąż pozostają niewykorzystane.
- **Stworzenie Korpusu Przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych.** Społeczny charakter obwodowych komisji wyborczych – dających dziesiątkom, a nawet setkom tysięcy obywateli możliwość aktywnego włączenia się w służbę demokracji

kosztochłonnego, wywołującego szereg trudności logistycznych i problemów z tajnością głosowania, a zarazem o niewielkim znaczeniu dla uczciwości wyborów.

²² Lub „strażnicy” pełnili swe funkcje w sposób niewłaściwy, szerzej: A. Frydrych-Depka, *Karta do głosowania. Kilka refleksji z punktu widzenia polskiego wyborcy*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, Wydawnictwo „Dom organizatora”, Toruń 2019, t. 2, s. 72.

– jest wartością samą w sobie i powinien zostać zachowany. Aby jednak zagwarantować sprawność działania OKW, warto zadbać o stworzenie Korpusu Przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych, tak by funkcję przewodniczących pełniły osoby z większym doświadczeniem i lepiej przygotowane.

- **Przywrócenie możliwości wskazywania przynajmniej jednego członka OKW przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta.** Dla sprawności pracy komisji niezbędne jest, by w jej składzie zawsze znalazła się osoba mająca niezbędne doświadczenie.
- **Przegląd regulacji dotyczących wynagrodzeń członków OKW.** Wynagrodzenie (dieta) za pracę w obwodowej komisji wyborczej nie powinno być główną motywacją do podjęcia się tych obowiązków, jednak – zwłaszcza w przypadku przewodniczącego i jego zastępcy – należy je dostosować do zakresu obowiązków i zadań, także poza samym dniem głosowania.
- **Analiza procedur przygotowywania materiałów dla członków OKW.** Aby instrukcje, wytyczne i materiały szkoleniowe były zrozumiałe dla członków komisji, powinny mieć mniej formalny, a bardziej praktyczny i pogładowy charakter; potrzebne są materiały w formie listy zadań do wykonania (ang. *checklist*) oraz zestawy najczęściej występujących problemów i pytań (tzw. FAQ, zawierające instrukcje postępowania w sytuacjach typowych w skali całych wyborów, ale nietypowych z punktu widzenia pojedynczej komisji). Należy wciąż doskonalić jakość materiałów informacyjnych i szkoleniowych przygotowywanych przez Państwową Komisję Wyborczą.
- Ścisłejsze egzekwowanie wymogów w odniesieniu do wielkości i wyposażenia lokali wyborczych, z uwzględnieniem specyfiki wyborów (liczba i wielkość kart), liczby wyborców w obwodzie (wielkość i liczba miejsc do tajnego wypełniania głosu przez wyborców), jak również pod względem zapewnienia członkom komisji odpowiedniego zaplecza socjalnego.
- **Przywrócenie w wyborach samorządowych zasady jednej obwodowej komisji wyborczej w obwodzie.** Instytucja podwójnych komisji obwodowych (do przeprowadzenia głosowania i do ustalenia wyniku) nie sprawdziła się i na szczęście została wyeliminowana przez ustawodawcę, poza wyborami

samorządowymi. Uważamy, że również w ich przypadku należy przywrócić zasadę jednej komisji, ale zarazem zapewnić odpowiednio liczną obsadę (możliwość rotacji członków w czasie głosowania).

- Należy wziąć pod uwagę zgłaszany przez Państwową Komisję Wyborczą **postulat uzależnienia wielkości komisji obwodowych w obwodach odrębnych (szpitale, areszty itp.) od liczby uprawnionych do głosowania**²³.

Inną bardzo istotną zmianą dotyczącą dnia głosowania było uregulowanie w Kodeksie wyborczym (nowy rozdział 11c) funkcji społecznych obserwatorów wyborów. Zmianę tę oceniamy zdecydowanie pozytywnie. Ułatwiła ona (lub wręcz umożliwiła) przeprowadzenie współorganizowanej przez Fundację Batorego akcji obserwacyjnej w czasie wyborów samorządowych w 2018 roku, a także akcji obserwacyjnych podczas kolejnej elekcji, prowadzonych przez inne organizacje społeczne.

Obserwatorzy wyborów

Rekomendujemy zwiększenie uprawnień społecznych obserwatorów wyborów. Nowa instytucja w praktyce wyborów przeprowadzanych w latach 2018–2020 bardzo się sprawdziła. Obserwatorzy mają jednak węższe uprawnienia niż mężowie zaufania – uważamy, że uprawnienia obu grup powinny być takie same – w szczególności obserwatorzy społeczni powinni zyskać prawo wnoszenia uwag do protokołu.

W toku prac nad zmianami w Kodeksie wyborczym na przełomie 2017 i 2018 roku dosyć nieoczekiwanie została wprowadzona

²³ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, 25 stycznia 2021 roku, s. 6, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj05uuW37_yAhVlAxAIHfJlC0IQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fpkw.gov.pl%2Fuploaded_files%2F1613491481_2-1-21-informacja.pdf&usg=AOvVaw3w8HD5MX74SwH0WN2nO_wS.

dotatkowa modyfikacja – przedłużenie kadencji samorządów z czterech do pięciu lat, traktowane jako pewna forma „rekompensaty” za limitowanie kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (dzięki zmianie dopuszczalny czas sprawowania funkcji ograniczony jest do 10, a nie ośmiu lat). Samo przedłużenie kadencji samorządu można uznać za dopuszczalne – ma ono jednak poważne konsekwencje dla kalendarza wyborów: o ile dotychczas wybory samorządowe i parlamentarne odbywały się w różnych latach, o tyle przy pięcioletniej kadencji samorządu raz na 20 lat będą przypadać na ten sam rok. Ewentualne nakładanie się terminów wyborów samorządowych i parlamentarnych przyczyni się do wielu problemów związanych z rozdzieleniem kampanii wyborczych do samorządu i parlamentu: choć funkcjonalnie, z punktu widzenia partii i kandydatów, obie kampanie będą zapewne traktowane łącznie, to formalne reguły finansowania (a także zasady ciszy wyborczej) wymagają ich ścisłego rozdzielenia²⁴.

Kalendarz wyborczy

Rekomendujemy uporządkowanie i ujednolicenie kalendarza wyborczego i (potencjalnie nakładających się) terminów wyborów. Regulacje kodeksowe powinny dawać porównywalną swobodę wyznaczania terminu wyborów powszechnych różnego typu.

Ogólny bilans zmian wprowadzonych w Kodeksie wyborczym w latach 2018–2019 przedstawia się zatem negatywnie, choć przebieg ostatnich wyborów samorządowych, do Parlamentu Europejskiego oraz Sejmu RP i Senatu RP pokazał, że najgorsze przewidywania

²⁴ Gdyby najbliższe wybory parlamentarne miały odbyć się w konstytucyjnym terminie, czyli jesienią 2023 roku, to ze względu na wąskie „widelki”, w których wyznacza się termin wyborów, maksymalna możliwa separacja wyborów parlamentarnych i samorządowych wynosiłaby zaledwie pięć tygodni (trzy tygodnie, jeśli liczyć II turę wyborów wójtów/burmistrzów; patrz rozdział II). Ponadto ze względu na dopuszczalność skracania kadencji Sejmu nie można *a priori* wykluczyć wyborów samorządowych i parlamentarnych w tym samym roku, nawet przy zachowaniu czteroletniego cyklu – zatem tym bardziej niezbędne są regulacje pozwalające uniknąć konieczności wyznaczania zbyt bliskich ich terminów.

formułowane w 2018 roku się nie sprawdziły. Dwa elementy wprowadzonych zmian zasługują niewątpliwie na pochwałę i zachowanie: uregulowanie statusu społecznych obserwatorów wyborów oraz zespół rozwiązań praktycznie eliminujący z wyborów samorządowych stosowanie kart zbroszurowanych, tzw. książeczek. Pozostałe zmiany w żaden sposób nie poprawiły ani systemu wyborczego, ani działania administracji i organów wyborczych: można powiedzieć, że dominowały wśród nich nieprzemyślane rozwiązania fikcyjnych problemów. Na szczęście nie spowodowały, przynajmniej jak dotąd, takich problemów, które by poważnie zagroziły funkcjonowaniu systemu wyborczego w Polsce. Mimo to raczej generowały dodatkowe obciążenia i ryzyka, niż je ograniczały.

Głosowanie korespondencyjne

Procedura głosowania korespondencyjnego została po długich rozważaniach wprowadzona do polskiego prawa wyborczego w 2011 roku. Skierowano ją wówczas do dwóch grup wyborców mających duży kłopot organizacyjny i techniczny z dotarciem do lokalu wyborczego – do osób z niepełnosprawnościami i do wyborców przebywających za granicą. Mechanizm ten pełnił w takim ujęciu istotną funkcję gwarantowania zasady powszechności wyborów, umożliwiając oddanie głosu w sposób dogodny dla wyborców. Funkcję tę potwierdził w 2011 roku m.in. Trybunał Konstytucyjny. Głosowanie korespondencyjne w tym modelu stanowiło procedurę uzupełniającą, dodatkową, z której uprawniony wyborca mógł skorzystać na życzenie, zamiast głosować w lokalu wyborczym. Po zastosowaniu głosowania korespondencyjnego w praktyce wyborów parlamentarnych w 2011 roku procedura ta zyskała ogólnie pozytywne oceny. Na mocy kolejnych zmian w Kodeksie wyborczym korzystanie z niej umożliwiono, co do zasady, wszystkim polskim wyborcom w kraju i za granicą, którzy wcześniej wyrażą taką wolę (procedura ta w takiej formule funkcjonowała w 2015 roku w wyborach do Sejmu i Senatu RP i w wyborach Prezydenta RP). Z głosowania korespondencyjnego skorzystało każdorazowo kilkadziesiąt tysięcy wyborców, w zdecydowanej większości Polaków przebywających za granicą.

Projekt zmian złożony do łaski marszałkowskiej w listopadzie 2017 roku przewidywał całkowitą likwidację głosowania korespondencyjnego. Propozycja ta została uzasadniona w bardzo skrótowy sposób – wskazano hasłowo na nieprawidłowości w stosowaniu procedury (bez podania bliższych szczegółów). Podnoszono również głosy krytyczne w odniesieniu do zgodności procedury z zasadą tajności itp. Kwestia zlikwidowania głosowania korespondencyjnego wzbudziła ogromne kontrowersje szczególnie w kontekście osłabienia gwarancji zasady powszechności wyborów. Wskazywano, że istotą tej procedury jest możliwość jej wykorzystania przez wyborców w sytuacjach „awaryjnych”. Podkreślano sytuację osób starszych, z niepełnosprawnościami oraz wyborców poza granicami kraju, którzy po proponowanej zmianie mieliby jedynie możliwość głosowania osobistego w lokalach wyborczych. Ostatecznie procedura głosowania korespondencyjnego pozostała w Kodeksie wyborczym, jednak grono uprawnionych do skorzystania z niej znacznie ograniczono – uprawniona była bowiem jedynie część wyborców z niepełnosprawnościami w kraju. W takim modelu stosowano procedurę w wyborach samorządowych w 2018 roku oraz w wyborach do PE, do Sejmu RP i Senatu RP, które odbywały się w 2019 roku.

Kwestia zastosowania głosowania korespondencyjnego powróciła z dużą intensywnością w 2020 roku przed wyborami Prezydenta RP. W sytuacji pandemii COVID-19 nie został ogłoszony przewidziany w Konstytucji RP stan klęski żywiołowej (termin wyborów nie uległ przesunięciu), w związku z tym rozważano możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w sposób zapewniający bezpieczeństwo zdrowotne wyborcom. Powrócono do koncepcji szerokiego zastosowania procedury głosowania korespondencyjnego. Prace legislacyjne charakteryzowały się bardzo dużym tempem, ogromną dynamiką proponowania różnych zmian i ograniczoną analizą szczegółów opracowywanych rozwiązań. Kolejne projekty były procedowane w bardzo krótkim terminie przed zarządzonym terminem wyborów. W pierwszych propozycjach przewidywano pozostawienie jako podstawowej procedury głosowania w lokalu wyborczym. Zarazem rozszerzono grupę wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego (obejmowała

ona obok obywateli z niepełnosprawnościami również wyborców, którzy ukończyli 60. rok życia, a także osoby przebywające na kwarantannie). Sytuacja pandemiczna spowodowała jednak konieczność opracowania kolejnych rozwiązań – w których postanowiono skoncentrować się właśnie na wykorzystaniu procedury głosowania korespondencyjnego. W kolejnym projekcie założono już, że będzie to jedyna dostępna technika oddawania głosów przez wszystkich wyborców w kraju i poza granicami. Projekt został poddany bardzo dużej krytyce, szczególnie w kontekście planowanych rozwiązań organizacyjnych i technicznych. Wątpliwości dotyczyły możliwości skutecznego przeprowadzenia tak dużego przedsięwzięcia w ciągu kilku tygodni, w sposób gwarantujący zachowanie podstawowych zasad wyborów oraz zgodność z międzynarodowymi standardami. Ostatecznie wybory zarządzane na 10 maja 2020 roku się nie odbyły. Przygotowano nową ustawę, w której przewidziano zastosowanie głosowania korespondencyjnego, jednak co do zasady powrócono do pierwotnej funkcji – uzupełniającej podstawową procedurę głosowania w lokalu wyborczym. Skierowano ją do wszystkich wyborców – w tym osób z niepełnosprawnościami, starszych, przebywających na kwarantannie oraz poza granicami kraju. Z uwagi na pandemię umożliwiono stosowanie w niektórych obszarach głosowania wyłącznie korespondencyjnego lub wyłączenia głosowania korespondencyjnego (rozwiązania takie stosowano szerzej poza granicami kraju).

Podsumowując: procedura głosowania korespondencyjnego była w ostatnich latach przedmiotem rozważań i licznych prac legislacyjnych. Model ten rozwijał się w latach 2011–2015, ale już w 2018 roku stosowanie go niespodziewanie znacząco ograniczono. Jak się okazało, było to działanie pochapne. W obliczu pandemii COVID-19 gorączkowo sięgnięto po procedurę głosowania korespondencyjnego i próbowano na kilka tygodni przed zarządzonymi wyborami zastosować ją w jak najszerszym wymiarze (w skrajnym ujęciu – jako jedyną dostępną). Ostatecznie w wyborach Prezydenta RP głosowanie korespondencyjne potwierdziło swoją przydatność i potencjał do zapewnienia możliwości oddania głosu szczególnie osobom w sytuacji utrudniającej dotarcie do lokalu.

Rekomendujemy przywrócenie możliwości korzystania z procedury głosowania korespondencyjnego przez wszystkich wyborców w kraju i za granicą, którzy wyrażą taką wolę (a więc modelu stosowanego w wyborach 2015 roku). Jednocześnie należy dokonać analizy i koniecznej rewizji rozwiązań technicznych i organizacyjnych związanych z tą procedurą, z uwzględnieniem doświadczeń praktyki wyborów z lat 2011–2020.

Finansowanie kampanii wyborczych

Wraz z uchwaleniem nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 roku wprowadzono zmiany dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczych. Wśród najważniejszych takich zmian należy wymienić nowe regulacje dotyczące podmiotów prowadzących kampanię wyborczą – osłabiające ogólną zasadę wyłączności komitetów wyborczych w tym zakresie. Jak wskazywano jeszcze w toku prac legislacyjnych, z uwagi na wprowadzenie tych zmian i niejasną regulację pozostałych przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących prowadzenia agitacji wyborczej powstała obawa, że umożliwi się prowadzenie agitacji nie tylko przez komitety wyborcze i wyborców, ale również w zasadzie przez każdy podmiot bez względu na zasoby finansowe, które może on na ten cel przeznaczyć, i źródło ich pochodzenia²⁵. Taki stan byłby niebezpiecznie sprzeczny z zasadą równości szans i jawności finansowania polityki, czyniłby bowiem kontrolę finansowania kampanii wyborczej niepełną i wręcz fasadową.

Kwestię tę jako istotną podniosła w swoich wystąpieniach Państwowa Komisja Wyborcza. W *Informacji* przedstawionej w styczniu 2020 roku wskazano m.in., że „konieczne jest ograniczenie możliwości ponoszenia kosztów prowadzenia agitacji wyborczej przez podmioty inne niż komitety wyborcze (usunięcie rozbieżności art. 84 zd. drugie, art. 106 § 1, art. 126 kodeksu wyborczego). Powołane przepisy z jednej strony ustanawiają wyłączność komitetów wyborczych

²⁵ Szerzej w rozdziale II.

na prowadzenie kampanii wyborczej i zasadę finansowania kampanii ze środków własnych komitetu, z drugiej jednak zaś pozwalają każdemu wyborcy na prowadzenie agitacji wyborczej bez uprzedniej zgody pełnomocnika komitetu. Konsekwencją jest możliwość prowadzenia przez dowolne podmioty (przez wyborców – legalnie, przez inne podmioty – nielegalnie, ale bez zagrożenia żadnymi sankcjami) agitacji wyborczej i finansowanie jej bez ograniczeń, co może prowadzić do obejścia przepisów określających dozwolone źródła środków finansowych komitetów, terminy ich pozyskiwania i wydatkowania oraz limity wydatków²⁶. Podniesiono również, że „Doświadczenia z kampanii wyborczych prowadzonych w latach 2018–2020 wskazują na rosnący udział w kampanii wyborczej takich podmiotów, co stało się przedmiotem licznych wystąpień i zapytań kierowanych do Państwowej Komisji Wyborczej m.in. przez komitety wyborcze”²⁷. Na problem ten wskazała również m.in. misja oceny wyborów ODIHR OBWE w raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku.

W konkluzji raportu została sformułowana ważna rekomendacja, którą warto przywołać i wesprzeć (wraz z rekomendacjami PKW): „Należy dokonać przeglądu ram prawnych w celu wprowadzenia jasnych zasad dotyczących prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie”²⁸.

Problematyka została podniesiona również w kolejnym raporcie OBWE z wyborów Prezydenta RP w 2020 roku, gdzie wskazano: „Kwestia prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie pozostaje [...] nieuregulowana, a przepis dotyczący sankcji za prowadzenie kampanii bez pisemnej zgody komitetu został uchylony, co samo w sobie jest pozytywne, ale zarazem powoduje brak pewności prawnej w tym zakresie. W trakcie omawianych wyborów były przypadki osób trzecich, które angażowały się w kampanię na rzecz danego kandydata lub przeciwko niemu. Fakt, że osoby te nie mają obowiązku składania sprawozdań finansowych ani ujawniania źródeł

²⁶ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, 2021.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne...*, op. cit.

finansowania i wydatków, podważa przejrzystość finansowania kampanii oraz skuteczność obowiązujących pułapów”²⁹.

Rekomendujemy uporządkowanie kwestii prowadzenia agitacji wyborczej przez różne podmioty. Wcielenie w życie zmian w 2018 roku i niejasna regulacja przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących agitacji wyborczej umożliwiły prowadzenie agitacji nie tylko przez komitety wyborcze i wyborców, ale również w zasadzie przez każdy podmiot, bez względu na posiadane zasoby finansowe, które mógł on na ten cel przeznaczyć, i źródło ich pochodzenia. Taki stan rzeczy stoi w niebezpiecznej sprzeczności z zasadą równości szans, a także jawności finansowania polityki, ponieważ czyni kontrolę finansowania kampanii wyborczej niepełną.

Kwestią, na którą szczególną uwagę zwróciła misja oceny wyborów OBWE, jest wykorzystywanie środków publicznych w kampaniach wyborczych. Na podstawie obserwacji (oraz rozbudowanego monitoringu m.in. mediów) sformułowano rekomendację dla polskiego ustawodawcy, w której stwierdzano, że: „Należy podjąć kroki w kierunku zapewnienia rozdziału między państwem a partią, w tym poprzez zmianę przepisów prawa w celu odpowiedniego określenia i uregulowania kwestii prowadzenia kampanii wyborczej przez funkcjonariuszy publicznych oraz wprowadzenia wyraźnego zakazu używania zasobów państwowych do niewłaściwych celów”.

Rekomendujemy opracowanie zmian mających na celu określenie i uregulowanie kwestii prowadzenia kampanii wyborczej przez urzędników i osoby pełniące funkcje publiczne oraz wprowadzenie skutecznych mechanizmów zakazujących wykorzystywania (nawet pośrednio) środków publicznych do kampanii wyborczej. Byłoby to działanie zbieżne z wyraźnymi rekomendacjami m.in. OBWE. Organizacja ta stwierdziła również: „Uprzywilejowane traktowanie danego kandydata przez media publiczne należy uznać za niewłaściwe wykorzystywanie środ-

²⁹ OBWE, *Rzeczpospolita Polska, Wybory prezydenckie...*, op. cit.

ków publicznych i należy mu odpowiednio przeciwdziałać”³⁰. Problematykę tę należy uwzględnić w toku ewentualnych prac legislacyjnych.

Wcześniej kwestię mediów publicznych w kampanii podnoszono też w kontekście wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, wskazano bowiem wtedy: „Nadawcy publiczni powinni zapewnić, aby wszystkie stronnictwa były prezentowane w sposób bezstronny i obiektywny. Uprzywilejowane traktowanie partii politycznej przez media publiczne należy uznać za niezgodne z prawem wykorzystywanie środków publicznych”³¹. Bez wątpienia ustawodawca powinien uwzględnić powyższe uwagi i rekomendacje, odnoszą się one bowiem bezpośrednio do tak istotnych kwestii, jak równość szans kandydatów i przejrzystość finansowania kampanii wyborczych.

Z innych kwestii warto podkreślić, że w poprzednich latach w kolejnych raportach OBWE i organizacji społecznych często postulowano nałożenie obowiązku publikowania możliwie szerokiej informacji o finansowaniu kampanii wyborczych „w czasie rzeczywistym”, tak by informacje (również ujęte w formie „raportu wstępnego”) były udostępniane wyborcom i wszystkim zainteresowanym podmiotom jeszcze przed wyborami. OBWE postuluje m.in. zobowiązanie „wszystkich kandydatów do składania okresowych sprawozdań z dochodów i wydatków przed dniem wyborów”.

Należy powtórzyć i wesprzeć rekomendacje OBWE w tym zakresie: „w obecnym systemie nadzoru brakuje mechanizmów monitorowania i badania potencjalnych naruszeń w trakcie kampanii, takich jak nieujawnione wydatki czy niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych, co zarzucali niektórzy kandydaci. Należałoby wprowadzić mechanizmy prawne i administracyjne oraz zapewnić wystarczające środki, aby umożliwić kompleksowy i proaktywny nadzór nad finansowaniem kampanii w okresie jej trwania”.

³⁰ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie...*, op. cit.

³¹ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne...*, op. cit.

Skargi i protesty

W związku z wyborami wyborcy i inne podmioty składają szereg skarg do różnych organów. Kierują je m.in. do organów gmin, Państwowej Komisji Wyborczej (Krajowego Biura Wyborczego, komisarzy wyborczych), organów ścigania czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Skargi odnoszą się do bardzo zróżnicowanych kwestii, dlatego nie zawsze są adresowane właściwie, zgodnie z kompetencjami. Do ich procedowania stosuje się różne procedury i tryby. Na to zróżnicowanie i swoiste rozproszenie (przy niejasnym rozgraniczeniu zakresu kompetencyjnego) zwróciła uwagę OBWE, która uznała, że może to prowadzić do osłabienia procedur skargowych i odwoławczych (np. w zakresie wskazywania nieprawidłowości). Według rekomendacji OBWE: „Należy zmienić ramy prawne w celu zapewnienia jasnych procedur i gwarancji dotyczących skarg związanych z postępowaniem organów administracji wyborczej. Zmiany te powinny również realnie uwzględniać naruszenia i nieprawidłowości związane z kampanią wyborczą i dniem głosowania oraz zapewnić skuteczną kontrolę sądową”³².

Należy podkreślić, że w ostatnich latach znacząco rozszerzono kontrolę sądową względem aktów wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą (co było zgodne m.in. z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego). Zmiany te należy ocenić pozytywnie. Warto odnotować jednocześnie, że oceniając polskie prawo wyborcze i praktykę wyborczą, misje OBWE wskazały: „Jednak nie wszystkie uchwały i postanowienia podlegają kontroli sądowej, co oznacza brak środków odwoławczych w przypadku innych decyzji lub działań PKW”.

Sformułowano rekomendację, którą w naszym przekonaniu należy rozważyć: „Kodeks wyborczy powinien zostać zmieniony, aby zapewnić kontrolę sądową wszystkich administracyjnych postanowień i uchwał wydawanych przez PKW”³³.

³² OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie...*, op. cit.

³³ *Ibidem*.

Bardzo istotną procedurą jest możliwość złożenia po dniu głosowania protestu przeciwko ważności wyborów. Możliwość skorzystania z tej procedury ograniczono jednak do przedmiotu takiego protestu, który jest bardzo ściśle określony – protesty muszą dotyczyć dopuszczenia się określonego w rozdziale XXXI kodeksu karnego przestępstwa przeciwko wyborom mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania, wyników wyborów lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania albo wyników wyborów i mającego wpływ na wynik wyborów. Również krąg podmiotów jest ograniczony. Należy podkreślić też ściśle określone wymogi, w tym konieczność złożenia protestu wyłącznie na piśmie, we wskazanym terminie. Ponadto istotna jest kwestia skutecznego informowania o procedurze, a tymczasem, jak zauważyła misja ODIHR OBWE w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP w 2020 roku: „PKW nie opublikowała żadnych informacji na temat procedur zgłaszania protestów przeciwko wynikowi wyborów. Szczegółowych informacji na temat skarg wyborczych udzielił Sąd Najwyższy, jednak zostały one opublikowane na jego stronie internetowej dopiero 14 lipca 2020 r., czyli na dwa dni przed upływem terminu składania protestów”³⁴. Podkreślono jednocześnie działania organizacji pozarządowych w tym zakresie.

Powyższe wymogi, jak wskazuje praktyka, wymagają rozważenia i ewentualnej rewizji. Przede wszystkim należy dążyć do ułatwienia uprawnionym podmiotom skutecznego złożenia protestu, m.in. przez rozważenie wprowadzenia drogi elektronicznej, a także odpowiedniego wskazania terminu na dokonanie wszystkich czynności zgodnie z wymogami. W tym miejscu należy zasygnalizować opinie dotyczące konieczności zmian w zakresie kręgu podmiotów uprawnionych do składania protestów, m.in. w wyborach samorządowych, a także przedmiotu protestów.

³⁴ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie...*, op. cit.

Inne istotne propozycje związane z pełną realizacją praw wyborczych

Przedstawione powyżej prace legislacyjne prowadzone w latach 2017–2020 były bardzo rozbudowane, a wprowadzone zmiany odnosiły się do wielu najważniejszych, węzłowych obszarów prawa wyborczego. Niestety wciąż nie udało się w ich ramach odnieść do szeregu istotnych kwestii i problemów, które już od lat są sygnalizowane oraz postulowane przez ekspertów, organizacje społeczne czy instytucje zajmujące się tematyką wyborów.

Wśród zagadnień wymagających dalszych prac i analiz należy wymienić rozwiązania i mechanizmy gwarantujące powszechność wyborów w najszerszym wymiarze. Wciąż są grupy obywateli, którzy nie mogą brać udziału w wyborach. Należy wymienić kilkudziesięcioletnią grupę osób ubezwłasnowolnionych, które wbrew standardom międzynarodowym i orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są automatycznie, bez względu na stopień ubezwłasnowolnienia, pozbawiane praw wyborczych³⁵.

Należy podjąć działania zmierzające do uregulowania praw wyborczych obywateli ubezwłasnowolnionych w zgodzie ze standardami międzynarodowymi.

Szereg ułatwień w głosowaniu stosowanych już obecnie w Kodeksie wyborczym wymaga przeglądu i uzupełniania, tak by były one w pełni skuteczne. Należy tu wymienić procedurę dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami – rozważenia wymaga m.in. zwiększenie odsetka tych lokali i poszerzenie wymogów, jakie muszą spełniać. Kwestią do rozważenia pozostaje również uregulowanie dowozu do lokali wyborczych osób z niepełnosprawnościami i starszych.

³⁵ Szerzej m.in.: P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Wydawnictwo „Dom organizatora”, Toruń 2014, s. 31–33, a także: W. Hermeliński, *Standardy prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo „Dom organizatora”, Toruń 2020, s. 37–40.

Rekomendujemy dokonanie przeglądu i uzupełnienie ułatwień w głosowaniu stosowanych obecnie w Kodeksie wyborczym pod kątem ich pełnej skuteczności – dotyczy to m.in. procedur oddawania głosu (głosowanie przez pełnomocnika) czy dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Konieczne jest też opracowanie pakietu uniwersalnych rozwiązań stosowanych w sytuacjach trudnych, wyjątkowych.

Poważnym wyzwaniem będzie wprowadzanie do szeroko pojętego procesu organizacji wyborów procedur elektronicznych. Jakkolwiek głosowanie elektroniczne wydaje się trudne do wprowadzenia w najbliższym czasie, to należy podkreślić ogromny potencjał procedur elektronicznych w organizowaniu wyborów. W tym kontekście warto przywołać formułowany od wielu lat postulat elektronicznego centralnego rejestru wyborców. Misja oceny wyborów ODIHR OBWE w swoim raporcie rekomendowała: „Należałoby rozważyć utworzenie centralnego rejestru wyborców, który byłby prowadzony przez PKW, aby ułatwić sporządzanie spisów wyborców i dokonywanie w nich zmian. Pozwoliłoby to centralnie zarządzać zmianami stałego miejsca zamieszkania, tymczasowym dopisywaniem do spisów wyborców w kraju i za granicą oraz innymi powiązanymi sprawami”³⁶. Należy równocześnie nadal uzupełniać i udoskonalać obowiązujące, a także rozwijać nowe możliwości załatwiania szeregu czynności przez wyborców drogą elektroniczną (np. rozważyć możliwość zbierania podpisów pod kandydaturami w wyborach przez Internet).

Rekomendujemy utworzenie elektronicznego centralnego rejestru wyborców. Należy równocześnie uzupełniać i udoskonalać obowiązujące, a także rozwijać nowe możliwości dokonywania przez wyborców czynności związanych z udziałem w wyborach drogą elektroniczną.

Na szerszą analizę zasługuje też problematyka udziału w wyborach zamieszkałych na stałe w Polsce obywateli państw UE.

³⁶ OBWE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie...*, op. cit.

Wybory w obliczu poważnych, obiektywnych trudności

Jak już wspomniano we wcześniejszych częściach niniejszej publikacji³⁷, w toku epidemii COVID-19 w pierwszej połowie 2020 roku rozważano wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Konstrukcje te są uregulowane w art. 228–234 Konstytucji RP, przy czym wydaje się, że najbardziej adekwatne w obliczu pandemii byłoby ogłoszenie stanu klęski żywiołowej. W kontekście problematyki wyborczej działanie takie miałoby bardzo istotne konsekwencje. Art. 228 § 7 Konstytucji RP wskazuje bowiem wprost, że w czasie stanu nadzwyczajnego ani w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory (w tym wybory Prezydenta RP; kadencja prezydenta RP zostałaby jednocześnie przedłużona).

Jakkolwiek ostatecznie nie skorzystano z powyższego konstytucyjnego mechanizmu, to podjęto rozważania dotyczące konkretnych następstw zastosowania stanu nadzwyczajnego dla procedur przeprowadzania wyborów. Z analiz wydaje się wynikać potrzeba dokładniejszego uregulowania na przyszłość instytucjonalnego otoczenia wyborów przeprowadzanych po ustaniu stanu nadzwyczajnego. Wydaje się, że wśród zagadnień wymagających jednoznacznego rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności należałoby poruszyć kwestię znaczenia użytego we wspomnianym art. 228 § 7 Konstytucji RP pojęcia „wybory” – należałoby rozstrzygnąć, czy odnosi się ono jedynie wąsko do dnia głosowania, czy też należy je rozumieć znacznie szerzej, jako ogół czynności wyborczych (w tym kampanii wyborczej) związanych z wyborami. Konkretna sytuacja wyborów Prezydenta RP w 2020 roku wskazała również na konieczność uregulowania sytuacji, w których stan nadzwyczajny zostałby ogłoszony już po zarządzeniu wyborów, w toku kampanii wyborczej. Konieczne są wówczas bowiem jednoznaczne rozstrzygnięcia takich kwestii jak to, czy po ustaniu stanu nadzwyczajnego wybory powinny być zarządzane ponownie, czy też okres trwania tego stanu uznaje się za czas swoistego zawieszenia wyborów zarządzonych wcześniej, który ulega

³⁷ Patrz rozdział V.

„odwieszeniu”. W tym drugim przypadku konieczne są uregulowania dotyczące skuteczności czynności wyborczych dokonanych do momentu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a także precyzyjnego uregulowania problematyki finansowania kampanii wyborczej. Regulacje takie są bowiem niezwykle istotne z uwagi m.in. na gwarancje zasady równości szans kandydatów czy przejrzystości finansowania kampanii.

Postulujemy podjęcie rozbudowanych analiz dotyczących problematyki przeprowadzania wyborów po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i ewentualne opracowanie koniecznych szczegółowych regulacji w tym zakresie.

Wybory Prezydenta RP, które odbyły się mimo stanu epidemii, wykazały konieczność rozważenia dokonania szeregu zmian w procedurach wyborczych, w tym w procedurach oddawania głosu. Bez wątplenia nie jest wykluczona sytuacja kolejnych wyborów powszechnych, które będą przeprowadzane w obliczu zagrożenia zdrowotnego wyborców, funkcjonujących obostrzeń i rozwiązań sanitarnych związanych z COVID-19. W szczególności należy zwrócić uwagę na wymóg pełnej adekwatności procedury głosowania korespondencyjnego w odniesieniu do wyborców, którzy znajdą się w sytuacji obowiązkowej kwarantanny, izolacji lub izolacji w warunkach domowych.

Postulujemy podjęcie prac nad wypracowaniem, z uwzględnieniem doświadczeń z wyborów Prezydenta RP w 2020 roku, pakietu rozwiązań umożliwiających przeprowadzenie wyborów w warunkach stanu epidemii z uwzględnieniem w najwyższym stopniu bezpieczeństwa zdrowotnego wyborców oraz zasady powszechności wyborów.

Obok przedstawionej powyżej problematyki przeprowadzenia wyborów w odniesieniu do stanu nadzwyczajnego czy stanu epidemii, zasygnalizowania wymagają również sytuacje nietypowe, które mogą w poważny sposób zdestabilizować wybory. Warto dokonać

przeglądu prawa wyborczego w kontekście konieczności opracowania i wprowadzenia ewentualnych regulacji. Wśród takich sytuacji można wymienić m.in. katastrofalne warunki atmosferyczne (np. lokalną powódź), krytyczną awarię elektryczności czy awarię systemu informatycznego.

Złożoną i bez wątpienia trudną problematyką jest też śmierć kandydata już po terminie rejestracji w przypadku wyborów organów jednoosobowych (prezydent RP, senator, prezydent miasta, burmistrz, wójt). Wskazuje się w tym zakresie m.in. na postulaty wprowadzenia instytucji zastępcy zgłaszanego w momencie rejestracji kandydata (nazwisko byłoby umieszczane na karcie do głosowania).

Postulujemy dokonanie przeglądu prawa wyborczego pod kątem gwarantowania skutecznego przeprowadzania wyborów w obliczu sytuacji nietypowych (różnego rodzaju) i opracowanie ewentualnych propozycji zmian. Rozważone powinny być również zmiany procedur w odniesieniu do sytuacji śmierci kandydata.

Aneks 1

Działania Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego w latach 2015–2020

Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego ukształtował się wokół grupy specjalistów, która w 2015 roku podjęła analizę problemów związanych z wyborami samorządowymi w 2014 roku i przeprowadziła badanie zarchiwizowanych kart wyborczych z tych wyborów – efektem tych prac był wydany w 2016 roku raport *Nieważne głosy, ważny problem* A. Gendźwiłła, M. Cześnika, J. Flisa, J. Hamana, A. Materskiej-Sosnowskiej, B. Michalaka, P. Pietrzyka i J. Zbieranka. Wcześniej (w 2015 roku) ukazały się: opracowanie poświęcone wyborom samorządowym *Co się stało 16 listopada* J. Flisa, A. Frydrych, A. Gendźwiłła, B. Michalaka, J. Rutkowskiego, A. Rycharda i J. Zbieranka, a ponadto dwie publikacje dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych, również w kontekście samorządów, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałyły jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku* A. Gendźwiłła oraz *Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną?* P. Marczewskiego i D. Sześciło (2015). Podjętą wtedy współpracę zdecydowaliśmy się kontynuować – chcieliśmy realizować kolejne wspólne projekty, a także służyć opiniami w bieżących kwestiach dotyczących problemów wyborów i systemu wyborczego w Polsce.

W swych działaniach, zwłaszcza podczas przygotowywania kolejnych publikacji, jako Zespół korzystaliśmy ze wsparcia innych osób, dysponujących niezbędnymi kompetencjami (w szczególności specjalistów związanych z Zespołem Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego).

W latach 2015–2020 Fundacja opublikowała co najmniej¹ 41 raportów, ekspertyz i opinii dotyczących spraw wyborczych².

Pięć pierwszych – z 2015 i 2016 roku – dotyczyło spraw wówczas budzących największe zainteresowanie opinii publicznej, a więc problemów wyborów samorządowych w 2014 roku oraz jednomandatowych okręgów wyborczych. Publikacje z pierwszej części roku 2017 koncentrowały się na ogólnych problemach kształtowania systemu wyborczego, przede wszystkim – wobec zbliżających się wyborów samorządowych – systemu wyborczego w wyborach samorządowych i na jego politycznych konsekwencjach. Duży wspólny projekt naukowo-badawczy obejmował analizę problematyki finansowania partii politycznych (co dotyczyło też kwestii finansowania kampanii wyborczych); wyniki przedstawiono w raporcie *Finanse polskich partii* A. Gendźwiłła, G. Bukowskiej, J. Hamana, A. Sawickiego i J. Zbie-ranka. W tym czasie Zespół Ekspertów Wyborczych – we współpracy z grupą grafików i specjalistów od komunikacji – prowadził też prace nad wzorami kart wyborczych, które pozwoliłyby uniknąć problemów, jakie w 2014 roku sprawiła w wyborach samorządowych „karta-książeczka”. O pracach tych piszemy w rozdziale II – ich wyniki, a także dialog prowadzony z Krajowym Biurem Wyborczym prawdopodobnie znacząco przyczyniły się do tego, że w wyborach samorządowych w 2018 roku „książeczki” nie były już używane.

Zgłoszenie 10 listopada 2017 roku przez posłów PiS projektu zmian w Kodeksie wyborczym, a następnie uchwalenie 11 stycznia 2018 roku Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych postawiło dyskusję o polskim systemie wyborczym i jego zmianach w zupełnie nowym miejscu. Publikacje dotyczące wprawdzie projektu, a następnie uchwalonych już

¹ Ścisłe określenie ich liczby nie jest łatwe, gdyż wiele stanowisk i opinii w innych kwestiach może mieć też znaczenie dla prawa i systemu wyborczego. W dalszej części podajemy listę 41 opublikowanych raportów, analiz i opinii bezpośrednio dotyczących lub dotyczących problemów prawa i systemu wyborczego.

² Ich autorami, oprócz Zespołu Ekspertów Wyborczych, byli także członkowie Zespołu Ekspertów Prawnych oraz inni specjaliści związani lub współpracujący z Fundacją Batorego.

zmian pojawiły się niemal natychmiast – już w grudniu 2017 roku ukazała się *Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie Wyborczym proponowanych w projekcie Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych*; na przełomie lat 2017/2018 publikowane były kolejne opinie i analizy dotyczące poszczególnych aspektów planowanych lub już wprowadzonych zmian.

Pierwszymi wyborami po zmianach Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku były wybory samorządowe. Zespół Ekspertów Wyborczych zaangażował się we współorganizowaną przez Fundację Batorego akcję obserwacji wyborów: jej efekty przedstawiono w raporcie *Wybory samorządowe 2018* J. Hamana i również szczegółowo omówiono wyżej w rozdziale II.

W 2019 roku przeprowadzono badanie urzędników wyborczych; jego wyniki, wspomnianą już wcześniej pracę *Urzednicy wyborczy w działaniu* J. Hamana, omawiamy wyżej w rozdziale III. Warto również zwrócić uwagę na publikacje dotyczące samorządów: *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku* A. Gendźwiłła i *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo* D. Sześciło (2018) oraz opracowanie J. Flisa dotyczące relacji między systemem wyborczym a praktyką polityczną *Jak bardzo sejmowa ordynacja zachęca do budowania sojuszy i jakie stwarza dla nich przeszkody?*

Rok 2020 to czas w swoisty sposób podwójnych – najpierw nie przeprowadzonych, a potem przeprowadzonych – wyborów Prezydenta RP. Podobnie jak na przełomie lat 2017/2018 sytuacja wymagała natychmiastowych reakcji ekspertów: na załączonej niżej liście można znaleźć 16 stanowisk i opinii dotyczących możliwości i warunków pozwalających na przeprowadzenie wyborów prezydenckich, a także potencjalnych konsekwencji rozważanych wówczas rozwiązań – jak realizacja „wyborów kopertowych”. Znajdują się tam wreszcie oceny sytuacji powstałej w związku z wyborami w 2020 roku w kontekście prawnym, politycznym i społecznym.

Okres 2015–2020, a zwłaszcza lata 2017–2020 to czas, gdy system polskiego prawa wyborczego podlegał intensywnym zmianom, a zarazem poddawany był szczególnym napięciom, wywoływanym zarówno

przez wewnętrzne czynniki polityczne, jak i – w 2020 roku – przez czynnik zewnętrzny w postaci pandemii. Czas pokaże, czy kolejne lata będą spokojniejsze, a eksperci wyborczy będą mogli się zająć problemami ogólnymi, zamiast skupiać się na bieżących interwencjach.

Zespół Ekspertów Wyborczych

- dr hab. **Mikołaj Cześnik**, profesor Uniwersytetu SWPS, Dyrektor Instytutu Nauk Społecznych SWPS, członek Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego
- dr hab. **Jarosław Flis**, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej
- dr hab. **Adam Gendźwiłł**, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego
- prof. dr hab. **Mirosława Grabowska**, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego (prof. Grabowska zawiesiła członkostwo w Zespole Ekspertów Wyborczych na czas pełnienia funkcji dyrektorki CBOS)
- dr hab. **Jacek Haman**, kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego
- dr **Anna Materska-Sosnowska**, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego
- dr hab. **Bartłomiej Michalak**, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie UMK
- dr hab. **Bartłomiej Nowotarski**, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Katedra Filozofii i Historii Gospodarczej
- prof. dr hab. **Jacek Raciborski**, kierownik Katedry Socjologii Polityki na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego
- prof. dr hab. **Andrzej Rychard**, dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, przewodniczący Rady Fundacji im. Stefana Batorego
- dr **Jarosław Zbieranek**, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Analizy, ekspertyzy, opinie prawne dotyczące kwestii
wyborczych opublikowane przez Fundację
im. Stefana Batorego**

2015

Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014, Jarosław Flis, Anna Frydrych, Adam Gendźwiłł, Bartłomiej Michalak, Jakub Rutkowski, Andrzej Rychard, Jarosław Zbieranek

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Co%20sie%20stalo%2016%20listopada.pdf>

Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną?, Paweł Marczewki, Dawid Sześciło

https://www.batory.org.pl/upload/JOW_policy_paper.pdf

Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatuowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku, Adam Gendźwiłł

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf>

2016

Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014, Adam Gendźwiłł, Mikołaj Cześnik, Jarosław Flis, Jacek Haman, Anna Materska-Sosnowska, Bartłomiej Michalak, Paweł Pietrzyk, Jarosław Zbieranek

https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Niewazne%20glosy%20wazny%20problem_Internet2.pdf

Nieważne głosy, ważny problem. Postscriptum, Jarosław Flis, Adam Gendźwiłł, Jacek Haman, Bartłomiej Michalak

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Niewazna-glosy-wazny-problem-Postscriptum.pdf>

2017

Finanse polskich partii, Adam Gendźwiłł, Grażyna Bukowska, Jacek Haman, Adam Sawicki, Jarosław Zbieranek

https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowani.pdf

Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie Wyborczym proponowanych w projekcie Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Analiza-skutkow-zmian-w-Kodeksie-Wyborczym.pdf>

Jak zmieniać prawo wyborcze. Doświadczenia porównawcze, Bartłomiej Michalak

https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Jak%20zmieniac%20prawo%20wyborcze_%20Doswiadczenia%20porownawcze%20.pdf

Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru, Jarosław Flis, Adam Gendźwił

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Przedstawiciele%20i%20rywale-samorzadowe%20reguly%20wyboru.pdf>

Jakie zmiany w ordynacji wyborczej są naprawdę potrzebne?, Joanna Załuska

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Jakie%20zmiany%20w%20ordynacji%20wyborczej%20sa%20naprawde%20potrzebne.pdf>

Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat, Hubert Izdebski

[https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Konstytucyjna%20dopuszczalnosc%20ograniczenia%20liczby%20kadencji%20organow%20wykonawczych%20gminy%20ze%20skutkiem%20od%20najblizszych%20wyborow%20w%20odniesieniu%20do%20osob%20obecnie%20piastujacych%20mandat%20\(1\).pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Konstytucyjna%20dopuszczalnosc%20ograniczenia%20liczby%20kadencji%20organow%20wykonawczych%20gminy%20ze%20skutkiem%20od%20najblizszych%20wyborow%20w%20odniesieniu%20do%20osob%20obecnie%20piastujacych%20mandat%20(1).pdf)

Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?, Adam Gendźwił, Paweł Swianiewicz

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzie.pdf>

O co chodzi w nowelizacji Kodeksu wyborczego?, Adam Gendźwiłł
<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/O-co-chodzi-w-nowelizacji-kodeksu-wyborczego.pdf>

2018

Ocena komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Anna Rakowska-Trela

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/14_06-Ocena-komisyjnego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-Kw.pdf

Komisarze wyborczy – stan prawny po nowelizacji Kodeksu wyborczego i praktyka

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Komisarze-wyborczy-po-noweli-Kodeksu-wyborczego.pdf>

Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestrowania przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej, Piotr Uziębło

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/14_03_2018-Opinia-prof_Uziebly-nt-nagrywania-wyborow.pdf

Szef Krajowego Biura Wyborczego – kompetencje oraz sposób powoływania

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Szef-KBW-kompetencje-oraz-sposob-powoływania.pdf>

Wybory samorządowe – wzory zaangażowania, Jarosław Flis

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Jaroslaw-Flis_Wybory-samorzadowe.pdf

Ocena poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, w części poświęconej wyborom polskich posłów do Parlamentu Europejskiego, Bartłomiej Michalak

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Fundacja-im_Stefana-Batorego-Ocena-projektu-nowelizacji-Kodeksu-w-kwestii-wyborow-do-PE_2018.pdf

Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji, Jacek Haman

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Wybory-samorzadowe-2018-Raport-z-badania.pdf>

Samorząd i wybory. Komentarz, Edwin Bendyk

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Bendyk_Wybory_Samorzad.pdf

2019

Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatuowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku, Adam Gendźwiłł

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf>

Urzędnicy wyborczy w działaniu. Raport z badania, Jacek Haman
https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Urzednicy%20wyborczy%20w%20dzialaniu_%20Raport%20z%20badania.pdf

Polska samorządów Silna demokracja, skuteczne państwo, Dawid Sześciło (red.)

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Polska-samorzadow.pdf>

Jak bardzo sejmowa ordynacja zachęca do budowania sojuszy i jakie stwarza dla nich przeszkody?, Jarosław Flis

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/System%20wyborczy%20a%20integracja%20polityczna.pdf>

2020

Jeśli wybory będą w maju..., Jacek Haman

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Jesli-wybory-beda-w-maju-1.pdf>

Co zrobić, żeby wybory były demokratyczne i bezpieczne. Stanowisko Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Stano-wisko-ZEW-Co-zrobic-zeby-wybory-byly-demokratyczne.pdf>

Opinia prawna w sprawie charakteru prawnego wniosku Poczty Polskiej S.A. o udostępnienie danych ze spisu wyborców, przedstawionego w dniu 24 kwietnia 2020 r. wójtom, burmistrzom oraz prezydentom miast

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/2020_04_27_Opinia%20prawna_Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20wniosku%20Poczty%20Polskiej%20do%20samorzadow.pdf

Głosowanie korespondencyjne – wzory i ostrzeżenia z Bawarii, Jarosław Flis, Kamil Marcinkiewicz

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/G%C5%82osowanie-korespondencyjne-%E2%80%93-wzory-i-ostre%C5%BCenia-z-Bawarii.pdf>

Stanowisko Zespołów Ekspertów Prawnych i Wyborczych Fundacji Batorego w sprawie wyborów korespondencyjnych

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stanowisko_Zespolow_Ekspertow_Prawnych_i_Wyborczych_ws_glosowania_korespondencyjnego_fin.pdf

Czy władze samorządowe mogą – zgodnie z prawem – odmówić organizacji wyborów?, Hubert Izdebski

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Czy%20wladze%20samorzadowe%20moga_odmowic-organizacji-wyborow.pdf

Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii? Opinia prawna, Piotr Uziębło

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Czy%20mozliwe%20jest%20przeprowadzenie%20wyborow%20podczas%20stanu%20epidemii_%20Opinia%20prawna.pdf

Apel Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego o zmianę terminu wyborów Prezydenta RP

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stanowisko%20Zespolu%20Ekspertow%20Wyborczych%20ws_%20terminu%20wyborow%20prezydenckich.pdf

Koronawirus a wybory prezydenckie. Czym grozi głosowanie podczas epidemii?, Bartłomiej Michałak

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/B_Michalak_Koronawirus%20a%20wybory.pdf

Koronne argumenty – termin wyborów prezydenckich 2020, Jarosław Flis

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Jaroslaw%20Flis_Koronne%20argumenty%20%E2%80%93%20termin%20wyborow%20prezydenckich%202020.pdf

Bojkot majowych wyborów prezydenckich i jego uzasadnienia,

Jacek Raciborski

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Bojkot-majowych-wyborow_Komentarz.pdf

Co pierwsza tura wyborów może nam powiedzieć o drugiej?,

Adam Gendźwiłł

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/07/Wybory-2020_kalkulacje-przed-II-tura.pdf

Wybory prezydenckie – ryzykowne zmiany. Komentarz, Magdalena Wrzalik

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Komentarz_Wybory.prezydenckie_ryzykowne.zmiany.pdf

Głosowanie korespondencyjne za granicą – wnioski praktyczne, Magdalena Wrzalik

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/07/Wybory-2020_kalkulacje-przed-II-tura-1.pdf

Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny, Anna Rakowska-Trela

https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Wybory-prezydenckie-2020_kontekst-prawny.pdf

Wybory prezydenckie 2020. Kontekst społeczny i polityczny, Andrzej Rychard, Jacek Haman

<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Wybory-prezydenckie-2020.-Kontekst-spo%C5%82eczno-polityczny.pdf>

Aneks 2

Kalendarium najważniejszych wydarzeń, o których mowa w opracowaniu

11.01.2018 Sejm uchwala ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Wprowadza ona liczne zmiany w tzw. ustawach samorządowych oraz Kodeksie wyborczym, w tym m.in. wydłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego z czterech do pięciu lat, limit dwóch następujących po sobie kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przesunięcie granicy stosowania systemu proporcjonalnego i większościowego w wyborach do rad gmin (do 20 tys. mieszkańców), ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego, wskazanie szczegółowych zasad oddawania głosu ważnego („definicja krzyżyka”), zmianę zasady wyboru Państwowej Komisji Wyborczej (odejście od „modelu sędziowskiego”), zmiany w sposobie funkcjonowania komisji wyborczych.

21.02.2018 PKW spośród kandydatów przedstawionych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji wybiera Magdalenę Pietrzak na szefa Krajowego Biura Wyborczego. Nowe zasady wyboru szefa KBW wprowadziła nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku.

15.06.2018 Sejm uchwala nowelizację Kodeksu wyborczego, która m.in. uchyla wcześniej wprowadzony przepis o transmisji i nagrywaniu prac obwodowych komisji wyborczych oraz o zasadach powoływania urzędników wyborczych.

20.07.2018 Sejm uchwala ustawę nowelizującą Kodeks wyborczy, która wprowadza zmiany w metodzie podziału mandatów do Parlamentu Europejskiego; zmiana skutkowałaby znacznym ograni-

zeniem proporcjonalności wyborów. Tydzień później (27.07.2018) Senat przyjmuje ustawę bez poprawek.

17.08.2018 Prezydent ogłasza weto wobec ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy.

13.08.2018 Ukazuje się Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów zarządzające wybory samorządowe (Dz.U. z 2018 roku, poz. 1561).

17.09.2018 Upływa termin zgłaszania list kandydatów na radnych.

26.09.2018 Upływa termin zgłaszania kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

21.10.2018 Wybory samorządowe – rad gmin, powiatów i dzielnic m.st. Warszawy, sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Polacy wybierają: 32 175 radnych gmin do 20 tys. spośród 86 479 kandydatów zarejestrowanych przez 7502 komitety wyborcze; 7351 radnych gmin powyżej 20 tys. spośród 46 803 kandydatów zarejestrowanych na 6370 listach przez 1004 komitety wyborcze; 6244 radnych powiatów spośród 41 148 kandydatów zarejestrowanych na 6413 listach przez 764 komitety wyborcze; 552 radnych sejmików województw spośród 7054 kandydatów zarejestrowanych na 937 listach przez 28 komitetów wyborczych; 425 radnych dzielnic m.st. Warszawy spośród 3261 kandydatów zarejestrowanych na 466 listach przez 39 komitetów wyborczych. Frekwencja wynosi 54,90%.

04.11.2018 II tura wyborów samorządowych – ponowne głosowanie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – odbywa się w 649 gminach, w których żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości w I turze. Frekwencja wynosi 48,83%.

25.02.2019 Ukazuje się postanowienie prezydenta RP o zarządzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2019 roku, poz. 365).

16.04.2019 Upływa termin zgłaszania list kandydatów do Parlamentu Europejskiego.

26.05.2019 Wybory do Parlamentu Europejskiego. Wyborcy mogą głosować na 87 list obejmujących 866 kandydatów na posłów. Obywatele głosujący w Polsce dokonują wyboru 52 posłów do PE. Frekwencja wynosi 45,68%. 27 mandatów zyskuje KW Prawo i Spra-

wiedliwość (liczba głosów: 6 192 780), 22 mandaty – KKW Koalicja Europejska PO PSL SLD .N Zieloni (5 249 935 głosów), trzy mandaty – KW Wiosna Roberta Biedronia (826 975 głosów).

02.08.2019 Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyborów do PE.

06.08.2019 Ukazuje się postanowienie prezydenta RP o zarządzeniu wyborów do Sejmu i Senatu (Dz.U. z 2019 roku, poz. 1506).

03.09.2019 Upływa termin zgłaszania list kandydatów na posłów i senatorów.

13.10.2019 Wybory do Sejmu i Senatu. Wyborcy mogą głosować w wyborach do Sejmu na 234 listy kandydatów obejmujące 5111 kandydatów zgłoszonych przez 18 komitetów wyborczych, a w wyborach do Senatu na 278 kandydatów zgłoszonych przez 61 komitetów wyborczych. Wyniki wyborów do Sejmu RP: KW Prawo i Sprawiedliwość – 43,59% głosów, KKW Koalicja Obywatelska – 27,40%, KW Sojusz Lewicy Demokratycznej – 12,56%, KW Polskie Stronnictwo Ludowe – 8,55%, KW Konfederacja Wolność i Niepodległość – 6,81%, KW Wyborców Mniejszość Niemiecka – 0,17%. Wyniki wyborów do Senatu RP: KW Prawo i Sprawiedliwość – 44,56% głosów, KKW Koalicja Obywatelska – 35,66%, KW Sojusz Lewicy Demokratycznej – 2,28%, KW Polskie Stronnictwo Ludowe – 5,72%. Ponadto mandaty zyskuje również czworo kandydatów niezależnych (komitety wyborcze wyborców). Frekwencja wynosi 61,74%.

20.12.2019 Sejm wybiera siedmiu nowych członków Państwowej Komisji Wyborczej. To pierwszy wybór odbywający się według nowych zasad (wcześniej po trzech członków Komisji – sędziów – wskazywali prezesi Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego).

23.12.2019 Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyborów do Sejmu i Senatu.

05.02.2020 Ukazuje się postanowienie marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP.

11.02.2020 PKW wybiera na przewodniczącego sędziego NSA Sylwestra Marciniaka.

13.03.2020 Ukazuje się Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego na terenie całego

kraju. Wprowadzone zostają liczne ograniczenia, później wielokrotnie zmieniane.

26.03.2020 Upływa termin zgłaszania do PKW kandydatów na prezydenta. Zarejestrowane komitety zgłosiły 19 kandydatów, spośród których PKW zarejestrowała 10 kandydatów.

6.04.2020 Sejm uchwała w ciągu jednego dnia ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania powszechnych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku, przewidującą tzw. wybory kopertowe (w całości w trybie korespondencyjnym). Senat proceduje ustawę przez 30 dni i 05.05.2020 rekomenduje odrzucenie jej w całości; 07.05.2020 Sejm odrzuca sprzeciw Senatowi i przekazuje ustawę prezydentowi, który podpisuje ją 08.05.2020. Ustawa wchodzi w życie 09.05.2020, w przeddzień wyznaczonej daty wyborów (Dz.U. z 2020 roku, poz. 827).

29.04.2020 Jeden z kandydatów na urząd prezydenta, Stanisław Żółtek, ujawnia, że bez podstawy prawnej został zlecony druk kart do głosowania i formularzy do głosowania korespondencyjnego.

06.05.2020 W mediach ukazuje się oświadczenie posłów Jarosława Kaczyńskiego i Jarosława Gowina stwierdzające, że wybory Prezydenta nie odbędą się w ustawowym terminie.

07.05.2020 PKW wydaje komunikat o niemożności przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, argumentując, że ustawa z 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 uniemożliwiła m.in. ustalenie przez PKW wzorów kart do głosowania i zarządzenie druku kart.

10.05.2020 Termin wyborów Prezydenta RP. Głosowanie się nie odbywa. PKW podejmuje uchwałę w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Komisja uznaje jednogłośnie, że brak możliwości głosowania na kandydatów, m.in. z uwagi na niedoręczenie wyborcom kart do głosowania, jest równoważny w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów).

02.06.2020 Sejm uchwała ustawę o szczególnych zasadach organizacji powszechnych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Pol-

skiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 roku, poz. 979). Ustawa przewiduje m.in. możliwość zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, pozwala również na wykorzystanie przy rejestracji kandydatów podpisów zebranych na potrzeby wyborów zaplanowanych na maj. Ustawa zostaje uchwalona przez Sejm 12.05.2020, Senat przedstawia 01.06.2020 poprawki, Sejm rozpatruje je 02.06.2020, tego samego dnia prezydent podpisuje ustawę.

03.06.2020 Ukazuje się ponowne postanowienie marszałka Sejmu RP w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP.

10.06.2020 Upływa termin zgłaszania kandydatów na prezydenta. PKW rejestruje pierwotnie 10 kandydatów, ale po pozytywnym rozpatrzeniu skargi Waldemara Witkowskiego przez Sąd Najwyższy 12.06.2020 dodaje go do listy zarejestrowanych kandydatów.

28.06.2020 Wybory Prezydenta RP spośród 11 kandydatów. Żaden nie otrzymuje bezwzględnej większości głosów. Prawo kandydowania w wyborach ponownych (II turze) uzyskują: Andrzej Duda (8 450 513 głosów, czyli 43,50%) oraz Rafał Trzaskowski (5 917 340 głosów, czyli 30,46%). Frekwencja wynosi 64,51%.

12.07.2020 Wybory Prezydenta RP – wybory ponowne (II tura głosowania). Najwięcej głosów (10 440 648, czyli 51,03%) zyskuje Andrzej Duda, który tym samym zostaje wybrany na urząd prezydenta RP. Jego kontrkandydat Rafał Trzaskowski otrzymuje 10 018 263 głosów, czyli 48,97%. Frekwencja wynosi 68,18%.

03.08.2020 Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyborów Prezydenta RP.

Aneks 3

Prace nad zmianami w prawie wyborczym. Projekty w ujęciu chronologicznym

Druk nr 1609

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym

Projekt dotyczy – zgodnie z uzasadnieniem – wprowadzenia przepisu zakazującego przeprowadzania referendum ogólnokrajowego w dniu, w którym odbywają się wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (25 maja 2017 roku projekt wpłynął do Sejmu, 7 czerwca 2018 odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu, wniosek odrzucono).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1609>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B938288072F6CA10C12581380037F2E7/%24File/1609.pdf>

Druk nr 1611

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Projekt dotyczy – zgodnie z uzasadnieniem – wprowadzenia do ustawy przepisu uniemożliwiającego przeprowadzenie wyborów prezydentów, burmistrzów, wójtów i rad gminnych, miejskich i powiatowych oraz sejmików województw w dniu święta państwowego i kościelnego, będącego dniem wolnym od pracy (25 maja 2017 roku projekt wpłynął do Sejmu, 14 grudnia 2017 roku odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu, wniosek odrzucono).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1611>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/44C17C8DBF3EA871C125813800385777/%24File/1611.pdf>

Druk nr 2001

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Projekt dotyczy – zgodnie z uzasadnieniem – zmian ustaw o samorządzie gminy, powiatu, województwa, które mają na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych władzy samorządowej oraz zwiększenie roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także kontrolę tego procesu i organów opowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów (10 listopada 2017 roku projekt wpłynął do Sejmu, 24 listopada 2017 roku odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu, 15 stycznia 2018 roku ustawa została podpisana przez prezydenta RP).

Link: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xspid=2F3E1A7FE6AD7A70C12581D700511502>, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>

Druk nr 2023

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw

Projekt dotyczy wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW-ów) w wyborach do rad powiatów, rad miast na prawach powiatu oraz do sejmików województw, obejmuje kwestię limitów wydatków komitetów wyborczych, zasady tworzenia okręgów wyborczych oraz przeprowadzania wyborów, a także wprowadza ograniczenie do dwóch kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (17 lis-

topada 2017 roku projekt wpłynął do Sejmu, 24 listopada 2017 roku odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu; wniosek odrzucono).

Link:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F15891EAC51979E8C12581DF0061DED1/%24File/2023.pdf>

Druk nr 2297

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym
Projekt dotyczy zmniejszenia o połowę liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum; wprowadzenia sześciomiesięcznego terminu na zebranie podpisów mieszkańców popierających referendum; wydłużenia terminu: na zaskarżenie uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego odrzucającego wniosek o referendum, na usunięcie braków formalnych wniosku, na wniesienie skargi na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek, na wniesienie skargi kasacyjnej; umożliwienia nagrywania i fotografowania pracy komisji wyborczej; zwiększenia liczby mężów zaufania w komisji wyborczej; zniesienia progu frekwencji, od którego zależy ważność referendum (31 stycznia 2018 roku projekt wpłynął do Sejmu, 27 lutego 2018 roku skierowano go do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, uznano za niecelowe opiniowanie, projekt jednak odrzucono).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2297>,
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4ED6A3408B7729F8C12582410039989E/%24File/2297.pdf>

Druk nr 2434

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym

Projekt dotyczy dostosowania prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 roku (K 10/15) przez wprowadzenie możliwości wznowienia postępowania po postanowieniu sądu wydanym w try-

bie „referendalnym” w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w wypowiedziach, ulotkach itp. w trakcie kampanii referendalnej (16 marca 2018 roku projekt wpłynął do Sejmu, 7 sierpnia 2018 roku ustawa została podpisana przez prezydenta RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2434>,
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F895E464C244D77CC125826C00442D28/%24File/2434.pdf>

Druk 2610

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw

Projekt dotyczy realizacji postulatów zgłaszanych przez PKW w zakresie m.in. skrócenia procedury sądowo-administracyjnej w sprawach skarg na uchwały PKW odnoszących się do podziału na okręgi wyborcze; nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie transmisji i nagrywania przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych; powoływania urzędników wyborczych (6 czerwca 2018 roku projekt wpłynął do Sejmu, 10 lipca 2018 roku ustawa została podpisana przez prezydenta RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2610>
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AACB64799B827089C12582A4005BA957/%24File/2610.pdf>

Druk 2660

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Projekt dotyczy zmiany zasad wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w okręgach wyborczych i wprowadzenia reguły, że w każdym okręgu wyborczym wybiera się co najmniej trzech posłów (21 czerwca 2018 projekt wpłynął do Sejmu, 27 lipca 2018 roku ustawę przekazano prezydentowi RP do podpisu, prac nad ustawą jednak nie zakończono).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2660>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/194019415A2CD61C-C12582B4004C510F/%24File/2660.pdf>

Druk nr 3163

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Projekt dotyczy m.in. wprowadzenia możliwości powołania przez komisarza wyborczego obwodowych komisji wyborczych w pełnym składzie, również w przypadku zgłoszenia zbyt małej liczby kandydatów przez komitety wyborcze, a także uzupełniania komisji do ich pełnego składu, dopuszczenia zróżnicowanych składów komisji w zależności od wielkości obwodu głosowania, a w obwodach odrębnych zmniejszenia liczby członków komisji z sześciu do pięciu osób, wprowadzenia dwóch komisji – obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, zmiany rygorów dotyczących powoływania urzędników wyborczych, zmiany terminu rozpatrzenia wniosku o wpisanie do rejestru wyborców, zmiany prawa wybieralności w wyborach wójtów (23 stycznia 2019 roku projekt wpłynął do Sejmu, 11 lutego 2019 roku ustawę podpisał prezydent RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F44DCE5CCDA1DB3CC125838B004A2002>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1A9F6DC1DE719813C125838B0049200B/%24File/3163.pdf>

Druk nr 3272

Poselski projekt ustawy o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019–2024

Projekt dotyczy wprowadzenia rozwiązania polegającego na tym, że spośród kandydatów komitetu, któremu przypadł mandat odpowiada-

jący 52. ilorazowi wyborczemu, kandydatem, którego ustawodawca uznaje za najslabiej legitymowanego do objęcia mandatu, jest ten, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów (7 marca 2019 roku projekt wpłynął do Sejmu, 5 kwietnia 2019 roku ustawę przekazano prezydentowi RP do podpisu, a 11 kwietnia 2019 roku ustawa została podpisana przez prezydenta RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3272>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1766E5E3C45569B5C12583B7003AA5B7/%24File/3272.pdf>

Druk nr 3346

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy Projekt dotyczy stworzenia podstawy do wydania aktu normatywnego określającego w sposób szczegółowy wymogi, jakie musi spełniać każdy lokal wyborczy (z wyłączeniem lokali w obwodach głosowania tworzonych w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów, na polskich statkach morskich oraz za granicą), w tym jego niezbędne wyposażenie oraz wymagania dotyczące miejsc zapewniających tajność głosowania, i jest reakcją na dwie petycje skierowane do Sejmu (18 marca 2019 roku projekt wpłynął do Sejmu, 3 kwietnia 2019 roku skierowano go do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, a 16 września 2019 roku wpłynęło stanowisko rządu, projekt jednak odrzucono).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3346>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5C068A7D78321F-95C12583D100312114/%24File/3346.pdf>

Druk nr 3662

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Projekt dotyczy uregulowań mających na celu wprowadzenie korekt w regulacjach dotyczących składów Sądu Najwyższego rozpoznających sprawy z zakresu prawa wyborczego (16 lipca 2019 roku projekt wpłynął do Sejmu, 5 sierpnia ustawę przekazano prezydentowi RP do podpisu, a 6 sierpnia 2019 roku ustawa została podpisana przez prezydenta RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3662>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/93B7A1FC1E838A3AC125843A002F3E9B/%24File/3662.pdf>

Druk nr 299 i Druk nr 299-A

Rządowy projekt ustawy 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

Projekt dotyczy wdrożenia rozwiązań w celu poprawy sytuacji przedsiębiorców dotkniętych skutkami rozprzestrzeniania się koronawirusa, utrzymania płynności finansowej przez przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie szczególnie narażonym na straty ekonomiczne związane z epidemią, utrzymania miejsc pracy i minimalizacji innych negatywnych skutków epidemii. W przypadku prawa wyborczego rozszerza możliwość głosowania korespondencyjnego także na osoby podlegające w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz na wyborców powyżej 60. roku życia (26 marca 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu, 31 marca 2020 roku ustawę przekazano prezydentowi RP do podpisu, i tego samego dnia ustawa została przez prezydenta RP podpisana).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=299>

Link do Druku 299

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0ED4D419861EFC71C12585370038D29C/%24File/299.pdf>

Link do Druku 299-A

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5EDFDA5A0BA099CB-C1258538003A6786/%24File/299-A.pdf>

Druk nr 324

Poselski projekt ustawy o utworzeniu prawdziwej Tarczy antykryzysowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Projekt dotyczy wprowadzenia rozwiązań wspierających pracowników i pracodawców, które pozwolą zachować miejsca pracy (2 kwietnia 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu, 17 kwietnia ustawę przekazano prezydentowi RP do podpisu i tego samego dnia ustawa została przez prezydenta RP podpisana).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=324>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2E65AA3EF064232D-C125854200605332/%24File/324.pdf>

Druk nr 330

Rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

Projekt dotyczy wprowadzenia kolejnych kilkudziesięciu rozwiązań zapewniających przeciwdziałanie negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym oraz regulacji wspierających poszczególne grupy społeczne. W przypadku prawa wyborczego uchwalono szereg bardzo istotnych zmian – w tym przepisy w efekcie wyłączające PKW z organizacji wyborów prezydenta RP (7 kwietnia 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu, 17 kwietnia ustawę przekazano prezydentowi RP do podpisu i tego samego dnia ustawa została przez prezydenta RP podpisana).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=330>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/153C73E24F9CC9CD-C125854300456AEB/%24File/330.pdf>

Druk nr 337

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP

Projekt dotyczy propozycji nowego ukształtowania kadencji urzędu Prezydenta RP (6 kwietnia 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu RP, a 15 kwietnia 2020 roku został skierowany do I czytania).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=337>

Druk nr 337:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/4CDC0FEDFAEA22ACC125854B002FAA9C/%24File/337.pdf>

Druk nr 314 i Druk nr 314-A

Poselski projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku

Projekt dotyczy: umożliwienia każdemu z wyborców, przy zachowaniu odpowiednich wymogów formalnych, zgłoszenia korespondencyjnego (31 marca 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu, tego samego dnia został skierowany do I czytania, w którym go odrzucono).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4005C02758598129C125853C005860AF>

Druk nr 314:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1E88BEBEC6239E4C0C-125853C0056A47F/%24File/314.pdf>

Druk nr 314-A (autopoprawka):

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DF0794A4E15A0007C125853F00510DA0/%24File/314-A.pdf>

Druk nr 328

Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania powszechnych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

zarządzonych w 2020 roku (zbliżony w założeniach do zawartego w druku 314-A)

Projekt dotyczy ustanowienia trybu korespondencyjnego udziału w powszechnych wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku jako jedynej formy głosowania (6 kwietnia 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu, po przyjęciu kilku poprawek został uchwalony w trzech czytaniach, 8 maja 2020 roku ustawa została przekazana prezydentowi RP do podpisu i następnie tego samego dnia podpisana przez prezydenta RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=328>

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/F6895C4E66E2A7CBC12585420054B013/%24File/328.pdf>

Druk nr 368

Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach organizacji powszechnych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego

Projekt dotyczy określenia zasad i trybu organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w 2020 roku w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (11 maja 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu, 2 czerwca 2020 roku ustawa została przekazana prezydentowi RP do podpisu i następnie tego samego dnia podpisana przez prezydenta RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=368>

Druk nr 368:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/011207A602120060C125856500631845/%24File/368.pdf>

Druk nr 368 – A:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C4D010A9762F8CB7C125856600386B4B/%24File/368-A.pdf>

Druk nr 303

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych

Projekt dotyczy ujednolicenia definicji usługi pocztowej stanowiącej podstawę ustawowego zwolnienia wyborców niepełnosprawnych głosujących korespondencyjnie z opłat pocztowych dotyczących przesyłek pakietów wyborczych oraz przesyłek kopert zwrotnych (25 marca 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu RP, a 26 marca 2020 roku został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=303>

Druk nr 303:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/67CB8C9C527F70A-1C125853800286AFB/%24File/303.pdf>”

Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 18 czerwca 2020 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 roku, poz. 1319).

Link:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200001319/T/D20201319L.pdf>

Druk nr 551

Komisyjny projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych

Projekt dotyczy urealnienia wynagrodzeń wypłacanych osobom pełniącym funkcje publiczne (13 sierpnia 2020 roku projekt wpłynął do Sejmu RP, dzień później został skierowany do I, II i III czytania, następnie, tego samego dnia, ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. 17 sierpnia 2020 roku stanowisko zajął Senat RP, który wniósł o odrzucenie ustawy. Projekt został skierowany do zaopiniowania przez organizacje samorządowe).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=551>

Druk nr 551:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2F311098FDB31930C-12585C3006E4293/%24File/551.pdf>

Druk nr 1231

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych
Projekt dotyczy nieujawniania adresów osób wchodzących w skład organów uprawnionych w statusie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych oraz adresów osób popierających zgłoszenie (20 maja 2021 roku projekt wpłynął do Sejmu RP, 28 maja 2021 roku został skierowany do I czytania do Komisji Ustawodawczej, następnie 23 czerwca 2021 roku do II czytania na posiedzenie Sejmu RP, na następny dzień odbyło się III czytanie i już 28 czerwca 2021 roku ustawę przekazano prezydentowi i marszałkowi Senatu. 23 lipca 2021 roku Senat RP, po zapoznaniu się z projektem, nie wniósł poprawek i 26 lipca 2021 roku ustawa została przekazana prezydentowi RP do podpisu. 30 lipca 2021 roku ustawa została podpisana przez prezydenta RP.

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1231>

Druk nr 1231:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5A46412DB67881B-4C12586E30048C004/%24File/1231.pdf>

Druk nr 1252

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

Projekt dotyczy – zgodnie z uzasadnieniem – zmiany obowiązujących przepisów prawa polegającej na zaostrzeniu konsekwencji karnych popełnienia przestępstw korupcyjnych oraz na wyeliminowaniu

potencjalnych obszarów konfliktów interesów dotyczących osób publicznych (jawność życia publicznego).

Nowelizacja ustawy z 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych zobowiązuje partie polityczne do prowadzenia, w formie elektronicznej na swojej stronie podmiotowej BIP, jawnego rejestru umów oraz rejestru wpłat od osób fizycznych, przekraczających w roku 10 tysięcy złotych (z wyłączeniem składek członkowskich). Nowelizacja ustawy o partiach politycznych wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2022 roku¹.

Nowelizacja ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne przewiduje zakaz łączenia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z zatrudnieniem lub wykonywaniem innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 10% akcji lub udziałów. Osoby te nie mogą również zajmować stanowisk w organach spółek, nawet jeśli zostały wskazane przez Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne samorządowe osoby prawne. Nowelizacja tej ustawy weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku².

Nowelizacja ustawy z 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora wprowadza – obok już istniejącej – zasady niepołączalności – zakaz wykonywania mandatu posła i senatora z zatrudnieniem lub wykonywaniem innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio (przez inne podmioty) co najmniej 10% akcji lub udziałów. Nowelizacja ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku³.

(Projekt wpłynął do Sejmu RP 2 czerwca 2021 roku, 9 czerwca 2021 roku został skierowany do I czytania, potem do zaopiniowania

¹ Prezydent podpisał ustawę antykorupcyjną. Szerzej: <https://www.prawo.pl/samorząd/ustawa-antykorupcyjna-podpisana,511491.html> (dostęp: 11.01.2022)

² Prezydent podpisał ustawę antykorupcyjną. Szerzej: <https://www.prawo.pl/samorząd/ustawa-antykorupcyjna-podpisana,511491.html> (dostęp: 11.01.2022)

³ Prezydent podpisał ustawę antykorupcyjną. Szerzej: <https://www.prawo.pl/samorząd/ustawa-antykorupcyjna-podpisana,511491.html> (dostęp: 11.01.2022)

przez organizacje samorządowe i kolejno – od 24 czerwca 2021 roku – odbywały się I, II i III czytanie. 30 września 2021 roku ustawa została skierowana do prezydenta RP i marszałka Senatu RP. Finalnie w dniu 29 października 2021 roku została podpisana przez prezydenta RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=06924230F7934062C12586EF0055186D>

Druk nr 1252:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/417D4DAECFA73A20C12586EF00552DF1/%24File/1252.pdf>

Druk nr 490

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Petycja P10-72/20. Projekt ustawy zmierza do przyznania osobom ubiegającym się do Parlamentu Europejskiego częściowo czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. (Wniesiony 10 września 2021 roku, 13 września 2021 roku projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej oraz do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. W dniach 18 listopada 2021 roku, 15 grudnia 2021 roku oraz 16 grudnia 2021 roku odbyły się kolejno I, II i III czytanie. 16 grudnia 2021 roku podjęto uchwałę o wniesieniu do Sejmu RP projektu ustawy. 16 grudnia 2021 roku przekazano uchwałę do Sejmu RP).

Link:

<https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,183.html>

Druk nr 490:

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-655-202021/\\$file/9-020-655-202021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-655-202021/$file/9-020-655-202021.pdf)

Druk nr 1695

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Projekt dotyczy poprawy dostępności osób głuchych do informacji pochodzących od komitetów wyborczych a rozpowszechnianych w trakcie kampanii wyborczych (petycja nr BKSP-145-559/19) (8 października 2021 roku projekt wpłynął do Sejmu RP a 28 października 2021 roku został skierowany do I czytania na posiedzenie Sejmu RP).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1695>

Druk numer 1965:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/72B176AFE37BF8D0C-125877C003E434D/%24File/1695.pdf>

Druk nr 1768

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym

Projekt dotyczy zmian w zasadach organizowania i przeprowadzania referendum lokalnego m.in.: wprowadzenie reguły, zgodnie z którą referendum będzie można przeprowadzać dwa razy w czasie trwania kadencji; zmniejszenie o połowę liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum; zagwarantowanie inicjatorom referendum sześciomiesięcznego (dotychczas jest to 60 dni) terminu na zebranie podpisów mieszkańców popierających referendum; wydłużenie terminu na zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającej wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum; wydłużenie terminu na usunięcie braków formalnych wniosku o referendum; wydłużenie terminu na złożenie do sądu administracyjnego skargi na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum; wydłużenie terminu na wniesienie skargi kasacyjnej; stworzenie możliwości utrwalania pracy komisji wyborczej za pomocą aparatów fotograficznych oraz kamer; zwiększenie liczby mężów zaufania wyznaczanych do pracy w komisji wyborczej; zniesienie progu frekwencji, od którego zależy ważność referendum (29 października 2021 roku projekt wpłynął do Sejmu RP, 8 listopada 2021 roku skierowany został

do opinii organizacji samorządowych, 16 listopada 2021 roku projekt skierowano do I czytania w komisjach – do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej).

Link:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768>

Druk nr 1768:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/B8877CABC43F-2430C125878F003CD0F2/%24File/1768.pdf>

Biogramy autorów

Mikołaj Cześnik – dr hab., socjolog, politolog. Członek zarządu Fundacji im. Stefana Batorego. Profesor Uniwersytetu SWPS, dyrektor Instytutu Nauk Społecznych. Od 2000 roku członek zespołu badawczego Polskiego Generalnego Studium Wyborczego. Zajmuje się badaniem zachowań wyborczych.

Jarosław Flis – socjolog, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Adam Gendźwiłł – dr hab. socjologii, adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Fundacji Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych.

Jacek Haman – dr hab., kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, członek zespołu ekspertów wyborczych Fundacji Batorego, autor m.in. książki *Demokracja, decyzje, wybory*. Od ponad 20 lat zajmuje się problematyką wyborczą.

Anna Materska-Sosnowska – dr, członkini zarządu Fundacji Batorego. Politolożka. Wykładowczyni i adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka Podyplomowego Studium Zagadnień Legislacyjnych Wydziału Prawa i Administracji UW.

Anna Rakowska-Trela – dr hab., profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat, członkini Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego i Zespołu ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku senatu RP, autorka licznych publikacji m.in. z zakresu prawa wyborczego.

Andrzej Rychard – prof. dr hab., Członek Korespondent PAN, dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, przewodniczący Rady Fundacji im. Stefana Batorego, członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego.

Magdalena Wrzalik – asystent w Katedrze Prawa Ustrojowego i Porównawczego na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Częstochowie. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół problematyki prawa wyborczego i referendalnego.

Jarosław Zbieranek – dr, prawnik. Od kilkunastu lat zajmuje się m.in. tematyką praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami oraz zagadnieniem ułatwień w głosowaniu. Autor raportów, analiz, a także publikacji naukowych. Od 2008 roku członek zespołu Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.



Praca jest bardzo interesująca i inspirująca, ma też niesłuchanie ważny aspekt dokumentacyjny. Zdecydowanie podzielam większość czy prawie wszystkie stawiane w niej tezy, jak i postulaty formułowane pod adresem ustawodawcy. (...)

Niewątpliwą wartością publikacji jest całościowe spojrzenie na problematykę wyborczą (...). Dzięki temu powstało kompleksowe opracowanie, w którym zawarte są postulaty rozproszone w wielu wcześniejszych ekspertyzach Fundacji im. Stefana Batorego, jak i w licznych pracach przyczynkarskich, głównie artykułach w naukowych periodykach oraz rozdziałach w zbiorowych monografiach.

Z recenzji wydawniczej prof. dr. hab. Krzysztofa Skotnickiego

Monografia stanowi udaną próbę podsumowania wyników badań zespołu autorskiego nad prawem i praktyką wyborczą w Polsce w latach 2017–2020 i w pełni zasługuje na opublikowanie.

Porządkuje rozproszoną i niesystematyczną wiedzę o problematyce wyborczej. Uzupełnia luki w tej wiedzy, a także daje bardzo sensowne rekomendacje zmian w prawie wyborczym w przyszłości.

Z recenzji wydawniczej prof. dr. hab. Arkadiusza Żukowskiego