



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei



## O uczciwości wyborów w Polsce

### Komentarz

---

Mikołaj Czeńnik, Anna Materska-Sosnowska

**Wybory są świętem demokracji. To truizm, ale jakże prawdziwy. W 1989 roku wybory 4 czerwca stanowiły etap otwarcia. Wiedzieliśmy, od czego chcemy odejść, ale nie wiedzieliśmy, do jakiego modelu demokracji dojdziemy.**

W demokracji możemy różnić się w poglądach, a wybory to narzędzie: dzięki niemu możemy wybierać tych, którzy będą nas reprezentować, w naszym imieniu rządzić i zmieniać rzeczywistość. Wybory stanowią nasz wpływ na decyzje polityczne. Wybory to nie tylko procedury czy sama kartka wyborcza, ale przede wszystkim polityka, rozumiana jako program, wizja świata czy wybór konkretnych decyzji. Opowiadamy się nie tylko, przeciwko komu i czemu głosujemy, ale przede wszystkim za kim i za czym.

Najważniejszą, wręcz konstytutywną zasadą systemu demokratycznego jest polityczna równość. Jej zagwarantowaniu służą kryteria procesu demokratycznego, do których zalicza się **rzeczywiste uczestnictwo, równe prawo głosu, oświecone rozumienie, nadzór nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzję dorosłych**. Jedynie łączne ich spełnienie pozwala dany system, wspólnotę lub stowarzyszenie uznać za demokrację. Podstawową procedurą, która to zapewnia, są właśnie wolne i uczciwe wybory. Demokratyczny proces wyborczy jest fundamentem, podstawą demokratycznego państwa cieszącego się zaufaniem obywateli, a wolne, cykliczne i rywalizacyjne wybory to granica między demokracjami a „nie-demokracjami”.

Obywatelki i obywatele Rzeczypospolitej między innymi dlatego cenią sobie przełom roku 1989. To wydarzenie dało nam możliwości wpływania na otaczającą rzeczywistość, „na dochodzenie – jak pisał Joseph Schumpeter – do decyzji politycznych” za pomocą najpowszechniejszej demokratycznej procedury, a mianowicie wyborów, czyli procedury, „w której jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”. Przez blisko 30 lat budowany był system demokratycznych, wolnych, powszechnych i równych wyborów.

Demokratyczne wybory odbywają się według ustalonych standardów. Aby były użyteczne z punktu widzenia obywateli i obywateli, muszą być: powszechne, równe, bezpośrednio, przeprowadzane w głosowaniu tajnym, a przede wszystkim – **uczciwe i wolne**.

W teorii demokracji Robert Dahl wymienia siedem kryteriów takich „doskonałych” wyborów. Pierwsze trzy odnoszą się do okresu głosowania:

- wszyscy wyborcy głosują;
- wszystkie głosy mają taką samą wagę;
- wygrywa lista partyjna lub kandydat z największą liczbą głosów.

Pozostałe kryteria odnoszą się do okresu przed głosowaniem:

- wszyscy wyborcy mogą wskazywać swoich preferowanych kandydatów spośród figurujących na liście;
- **wszyscy wyborcy mają taką samą możliwość dostępu do informacji o dokonywanych wyborach kandydatów;**
- zwycięzcy kandydaci uzyskują mandaty;
- wszystkie inne decyzje są podległe tym, którzy zostali wybrani w wyborach.

Wybory w Polsce niewątpliwie są wolne, ale czy zawsze pozostają także uczciwe? Obecnie polskie prawo nie posługuje się pojęciem „uczciwe wybory”, nie ma nawet prawnej definicji tego terminu. Niemniej po ostatnim cyklu wyborczym,

a zwłaszcza po wyborach prezydenckich w 2020 roku, wiemy, że wybory były poprawne, dość rzetelne w przepisach i procedurach, ale ich uczciwość – czy, jak inni określają, sprawiedliwość – budziła wątpliwości zarówno polskich, jak i zagranicznych obserwatorów. Chodziło przede wszystkim o kwestie nierównego dostępu do mediów publicznych, jak i nierównych wydatków na kampanię wyborczą. To, co najważniejsze i wielokrotnie podkreślane: doszło do złamania zasady określającej, że „obywatele mają nieskrępowany dostęp do wszelkich źródeł informacji, które nie mogą podlegać monopolowi rządu”.

Jesteśmy w wyjątkowym momencie, nieporównywalnym z tym, co się nam jako Rzeczypospolitej przytrafiało w ostatnich dekadach. Pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie, niemal u naszych bram, drastycznie zmieniły sytuację. Może to potencjalnie ograniczyć powszechność i równość najbliższych wyborów. Dodatkowo rządzący systematycznie planują albo nagłaśniają próby zmian w ordynacjach wyborczych, tak aby – idąc śladem węgierskim – ograniczyć demokratyczność wyborów i możliwość przejęcia władzy przez opozycję.

O uczciwe wybory w zmienionej, komplikującej się sytuacji może być jeszcze trudniej. Powoli ponownie wchodzimy w cykl wyborczy: w 2023 roku będziemy wybierać naszych przedstawicieli w samorządzie i parlamentarzystów, w 2024 posłów do Parlamentu Europejskiego, a w 2025 Prezydenta RP. Wszystkie te głosowania będą przeprowadzane w odmiennych warunkach i w nowej sytuacji. Mogą być także zagrożone, z powodów niezależnych od polityków, jak wojna za naszymi granicami, ale też ze względu na działania właśnie tych polityków, które naruszają uczciwość procedur wyborczych – nieporównywalnie większe możliwości świadomego, planowego i systematycznego ich naruszania zawsze mają rządzący.

Przed zbliżającymi się wyborami, zwłaszcza parlamentarnymi, wyraźnie rysują się następujące zagrożenia dla ich uczciwego i rzetelnego przeprowadzenia.

Po pierwsze, zagrożone może być **uczestnictwo obywateli i obywateli**. Tocząca się za naszą wschodnią granicą wojna, a także co prawda „odwołana” przez rządzących, ale wciąż trwająca pandemia mogą spowodować, że nie dla wszystkich będą one równo dostępne. Politycy (tu akurat głównie rządzący) mogą wykorzystywać wojnę w Ukrainie do wprowadzania różnego rodzaju stanów nadzwyczajnych. Co więcej, nawet sam widok przemieszczających się po drogach kolumn pancernych oddziałuje na mieszkańców. Podobnie jak próbną lub częściową mobilizacja. Media, szczególnie sprzyjające rządowi, mogą też wzmacniać niepokój, straszyć i budować „potrzebę koncentracji wokół flagi”. Można w ten sposób wpływać na preferencje wyborcze – lęk jest emocją bardzo mocno na nie działającą, czego przykładem są wybory do Sejmu w 2015 roku i wzbudzenie wtedy przez Prawo i Sprawiedliwość lęku przed uchodźcami.

Po drugie, w nadchodzących wyborach zagrożona może być zasada **równego prawa głosu**. Rzetelność nadchodzących wyborów (przede wszystkim do Sejmu, a także samorządowych) może być naruszona przy podziale mandatów pomiędzy okręgi. Stosowane sposoby przeliczania liczby mandatów w okręgu sprawiają, że niektóre z nich są niedoszacowane, osłabione (jak np. w Wielkopolsce czy na Pomorzu), a inne ponadproporcjonalnie wzmacniane (niektóre okręgi na wschodzie kraju). Wskutek tego obywatelki i obywatele mają nierówny udział we władzy, rozumiany jako faktyczna siła ich głosu. Problem ten – z powodu szybkich zmian demograficznych i migracji mieszkańców – pogłębia się z każdymi wyborami. Jak wyliczył Jacek Haman<sup>1</sup>, tylko w przypadku okręgu nr 19 obejmującego całą Warszawę (do którego zaliczane są głosy oddane za granicą) powinno być co najmniej 5–6 mandatów więcej niż obecnie – jeśli chcemy tam zachować równość głosów.

Zagrożeniem dla uczciwości nadchodzących wyborów jest też dotychczasowa klientelistyczna

polityka uprawiana przez rządzących. Nie mają oni żadnych skrupułów, aby wykorzystywać najróżniejsze publiczne zasoby do działań ściśle partyjnych, mających generować poparcie wyborcze dla nich. To znana od dawna patologia, jednak teraz została doprowadzona do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Inwestycje publiczne są „celowane” w zagłębienia poparcia dla rządzących, co zostało szczegółowo i systematycznie opisane przez Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza<sup>2</sup> na przykładzie dotacji z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych: średnia wysokość dotacji dla całego kraju wyniosła 83 zł na mieszkańca, a w gminach rządzonych przez PiS ponad 250 zł na osobę.

Po trzecie, zagrożona jest zasada „oświeconego rozumienia” spraw publicznych przez obywateli. Politycy mogą wykorzystywać tragedię w Ukrainie czy pandemię do swoich partykularnych celów, głównie propagandowych (czy *quasi*-propagandowych, *vide* formalnie informacyjna działalność TVP). Mogą też w sposób nie zawsze uczciwy czy pełny przekazywać wiadomości o wojnie, o zmianach na frontach, o skali zagrożeń dla polskich obywateli i obywateli; to samo dotyczy innych wyzwań czy zagrożeń stojących przed Rzeczpospolitą (zaraza), a także jej sukcesów. Wreszcie polityka informacyjna władz może służyć zarówno uspokajaniu nastroju, jak i rozniecaniu paniki, co oczywiście wpływa na wybory.

Co więcej, wzorem rządzonych przez Viktora Orbána Węgier, rządzący promują rozwiązania godzące w wolność słowa, czego przykładem jest próba wprowadzenia „lex TVN”, już dokonywane przejęcia na rynku prasy czy blokada informacyjna na granicy z Białorusią itp. To wszystko znacząco wpływa na opinię publiczną, najpewniej z pozytywnym dla rządzących rezultatem wyborczym. Od dawna też są zachwiane pluralizm medialny i dostęp do mediów publicznych: niektórzy byli całkowicie pomijani w ostatnich kampaniach, o innych rozpowszechniano nieprawdę czy puszczano *fake news*. Jak wskazują *Kodeks Dobrej*

<sup>1</sup> J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do sejmu*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Korekta-demograficzna.pdf>.

<sup>2</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/11/Rzadowy-Fundusz-Polski-Lad\\_PIS\\_wzory-podzialu.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/11/Rzadowy-Fundusz-Polski-Lad_PIS_wzory-podzialu.pdf).

*Praktyki w Sprawach Wyborczych*<sup>3</sup>, stosowanie takich metod powoduje, że aktorzy nie mają równego dostępu do teatru wyborczego.

Po czwarte, od 2015 roku zmieniają się instytucje odpowiedzialne za wybory. Państwowa Komisja Wyborcza jest organem, który ma gwarantować legalność, przejrzystość i uczciwość procesu wyborczego. Jest to możliwe jedynie przy zachowaniu bezstronności i apolityczności. Tymczasem przeszliśmy od niezależnego modelu sędziowskiego do modelu mieszanego z dużym wpływem polityków na skład PKW. Dodatkowo w najbliższym czasie kończy się kadencja zarówno Państwowej Komisji Wyborczej, jak i komisarzy wyborczych, czyli organów nadzorczo-wykonawczych. Proces wyboru nowego składu PKW, jak i korpusu wyborczego powinien przebiegać pod szczególnym nadzorem.

Partie opozycyjne mają nieporównanie mniejszą moc sprawczą niż urzędująca władza. Mogą jednak zrobić coś innego: przywrócić polityczność swoim działaniom. Mogą też mobilizować szerokie rzesze obywateli i obywateli do społecznej kontroli wyborów, co ma szansę nam zapewnić większą uczciwość i rzetelność. Równie ważne jest więc zarówno pilnowanie reguł, jak i przywracanie wiary w sens polityki, w tym przekonania, że podobnie jak w wyborach w 1989 roku nawet przy nierównych zasobach, łącznie z dostępem do mediów, można odnieść zwycięstwo.

<sup>3</sup> Komisja Wenecka Rady Europy, *Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych*, 2002, cz. II, pkt 2.

Proces wyborczy organizowany jest przez państwo. Są w nim bezpieczniki ustrojowe, które uniemożliwiają sprawującym władzę przejęcie pełnej kontroli nad procesem wyborczym. Jednak w ostatnich latach rządzący wykazywali się małym zrozumieniem dla tej zasady ustrojowej – cały czas trwa osłabianie instytucji i procedur stojących na straży uczciwości wyborów oraz związanej z nią niezależności odpowiednich instytucji, jak Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze czy sądy. Dlatego dziś, w sytuacji, gdy państwo jednocześnie przechodzi przez kilka kryzysów i mierzy się z wieloma obiektywnymi wyzwaniem, pokusa „upośledzenia” procesu wyborczego w celu ponownego wygrania wyborów może być jeszcze większa. Dlatego też szczególnie ważne jest uświadomienie sobie zagrożeń uczciwości procesu wyborczego, a nie tylko samego dnia głosowania i aktu wyborczego. Jedynie wtedy uda się nam przygotować tak, aby móc zabezpieczyć wolne i uczciwe wybory.

Trzeba pamiętać, że wybory to kluczowy element działania systemu demokratycznego, ale też najważniejszy test rzeczywistości dla debaty politycznej i życia politycznego. Czysta polityka spotyka się w nich z regułami, a te ostatnie są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dobrych wyborów. Kluczem jest polityczna oferta. Innymi słowy, wybory mają sens wtedy, gdy ludzie wierzą, że polityka ma sens. Jeśli poczucie tego sensu stracą, wówczas żadne reguły go nie przywrócą.

**Mikołaj Czeźnik** – socjolog, politolog. Członek zarządu Fundacji im. Stefana Batorego. Profesor Uniwersytetu SWPS, dyrektor Instytutu Nauk Społecznych SWPS. Członek zespołu badawczego Polskiego Generalnego Studium Wyborczego.

**Anna Materska-Sosnowska** – politolożka. Członkini zarządu Fundacji im. Stefana Batorego. Wykładowczyni i adiunktka w Katedrze Systemów Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

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

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-56-7