

Równe i powszechne. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym

Równe i powszechne wybory są naczelną zasadą ustrojową demokratycznego państwa prawa. Świadomość tego mają sami obywatele i obywatelki, którzy w ostatnich wyborach parlamentarnych, w październiku 2023 roku, tłumnie ruszyli do lokali wyborczych, często mimo niesprzyjających warunków związanych zarówno z przygotowaniem samego dnia głosowania, jak i z przebiegiem całego procesu wyborczego. W interesie państwa jest to, aby wybory cieszyły się zaufaniem społecznym i faktycznie opierały się na zasadach powszechności i równości. Wychodząc naprzeciw potrzebie zagwarantowania tych wartości oraz utrzymania zainteresowania i zaangażowania obywatelskiego, organizacje społeczne widzą konieczność wprowadzenia systemowych zmian w zakresie regulacji procesu wyborczego.

Wiele problemów da się naprawić szybko, lecz przy zachowaniu określonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹ sześciomiesięcznego terminu poprzedzającego zarządzenie wyborów. Potrzebujemy jednak rozwiązań kompleksowych, które mają wspierać wyborców, a nie interesy poszczególnych partii i innych ugrupowań politycznych. Celem proponowanych przez organizacje społeczne najpilniejszych i jednocześnie najważniejszych zmian jest kształtowanie przekonania o uczciwości wyborów, wzmocnienie instytucji odpowiedzialnych za ich przeprowadzanie oraz usprawnienie procedur. Kompleksowa reforma systemu wyborczego wymaga czasu, jednak debatę o jej zasadach należy podjąć jak najszybciej.

Proponowane przez nas kierunki zmian są pogrupowane w obszary tematyczne i poprzedza je krótki opis problemu, na który mają stanowić odpowiedź.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygnatura akt KP 3/09.

Niniejsze propozycje są wynikiem prac ekspertów reprezentujących organizacje monitorujące zmiany w prawie wyborczym oraz sposób i konsekwencje ich wdrażania od momentu uchwalenia Kodeksu wyborczego (k. wyb.) w roku 2011.

Akcja Demokracja
Forum Obywatelskiego Rozwoju
Fundacja Centrum im. prof. Bronisława Geremka
Fundacja Feminoteka
Fundacja im. Stefana Batorego
Fundacja Odpowiedzialna Polityka
Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Fundacja Wolności
Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Inicjatywa Nasz Rzecznik i organizacje w niej zrzeszone
Instytut Spraw Publicznych
Komitet Obrony Demokracji
Sieć Obywatelska Watchdog Polska
Stowarzyszenie 61 // MamPrawoWiedziec.pl

Warszawa, maj 2024

1. Administracja wyborcza

1.1. Niezależność i kompetencje administracji wyborczej

PROBLEM: Zmiany wprowadzone w Kodeksie wyborczym w kolejnych nowelizacjach w latach 2018, 2020 oraz 2023 doprowadziły m.in. do zmiany modelu funkcjonowania administracji wyborczej i obniżenia rangi Państwowej Komisji Wyborczej (PKW):

- Odejście od modelu sędziowskiego – obecnie w skład PKW wchodzi jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego oraz siedem osób wskazywanych przez Sejm, które już nie muszą być sędziami.
- Państwowa Komisja Wyborcza straciła część kompetencji: PKW wybiera teraz szefa Krajowego Biura Wyborczego oraz komisarzy wyborczych spośród kandydatów przedstawionych przez władzę wykonawczą – ministra spraw wewnętrznych i administracji.
- Centralny Rejestr Wyborców (CRW, system zbierający i porządkujący dane o wyborcach) prowadzi nie PKW, a minister właściwy ds. informatyzacji².
- Kompetencje PKW w zakresie przyjmowania skarg w sprawach okręgów wyborczych przejął Sąd Administracyjny i nie ma możliwości zgłoszenia odwołania od jego decyzji.
- Kandydaci na komisarzy wyborczych już nie muszą być sędziami, wystarczy dwuletnie doświadczenie w zawodzie prawniczym.
- Kandydaci na członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych już nie muszą być sędziami.

² W 2023 roku instytucją odpowiedzialną za CRW było Ministerstwo Cyfryzacji, na którego czele stał polityk, Janusz Cieszyński, kandydat PiS do Sejmu z pierwszego miejsca na liście wyborczej w okręgu nr 35 (Olsztyn); w 2024 roku Ministerstwem Cyfryzacji kieruje polityk, wiceprzewodniczący Nowej Lewicy, Krzysztof Gawkowski.

KONSEKWENCJE: Od 2019 roku sędziowie stanowią mniejszość członków Państwowej Komisji Wyborczej – odejście od modelu sędziowskiego skutkuje upolitycznieniem najwyższego organu wyborczego i prowadzi do tego, że członkowie PKW są podatni na wpływy polityczne³. Na powoływanie szefa Krajowego Biura Wyborczego większy wpływ ma władza wykonawcza, obniżone zostały wymogi kwalifikacji dla komisarzy wyborczych, a od 2023 roku – także członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych. Tym samym PKW straciła część kompetencji na rzecz władzy wykonawczej.

ROZWIĄZANIA:

Niezależność

Wariant pierwszy. Należy przywrócić sędziowski model powoływania najwyższych organów wyborczych – w szczególności Państwowej Komisji Wyborczej oraz okręgowych komisji wyborczych, powracając do przepisów sprzed nowelizacji z lat 2018 i 2023.

Wariant drugi. Ponieważ powrót do sędziowskiego modelu powoływania Państwowej Komisji Wyborczej skutkowałby kolejną rewolucją kadrową, należy zwiększyć prawne gwarancje niezależności członków PKW poprzez uszczelnienie przepisów dotyczących zakazu łączenia funkcji publicznych, zawartych w art. 157 § 4e Kodeksu wyborczego⁴.

Wariant trzeci. Wydarzenia ostatnich lat pokazują, że zarówno obecny model parlamentarny, jak i poprzedni model sędziowski niosą ze sobą wyzwania związane z niezależnością organów wyborczych. W związku z tym należy opracować model hybrydowy, który – z jednej strony – będzie zapewniał niezależność i bezstronność, a z drugiej – umożliwiał kontrolę społeczną zarówno ze strony sił politycznych, jak i społeczeństwa obywatelskiego.

Kompetencje w zakresie Centralnego Rejestru Wyborców

Międzynarodową praktyką i jednocześnie podstawową funkcją organu przeprowadzającego wybory jest prowadzenie rejestru wyborców. W Polsce Centralny Rejestr Wyborców (CRW) prowadzi nie Państwowa Komisja Wyborcza, a minister właściwy ds. informatyzacji. W celu przywrócenia właściwych PKW kompetencji oraz zmniejszenia pokusy manipulowania rejestrem wyborców przez siły polityczne nadzór nad Centralnym Rejestrem Wyborców powinien zostać przekazany Państwowej Komisji Wyborczej.

Niezależne Krajowe Biuro Wyborcze

Należy pozbawić ministra spraw wewnętrznych i administracji prawa do przedstawiania kandydatur na szefa Krajowego Biura Wyborczego oraz prawa współdecydowania o jego odwołaniu. Prawo do

3 Członkowie PKW w kadencji 2019–2024 – Arkadiusz Pikulik, Dariusz Lasocki i Liwiusz Laska – w trakcie pełnienia funkcji w PKW zasiadali w organach nadzorczych spółek i instytucji powiązanych z władzą, odpowiednio – Galwanizer (spółka zależna od Agencji Rozwoju Przemysłu), Centralny Port Komunikacyjny oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W momencie zgłaszania kandydatury na nową kadencję PKW, w grudniu 2023 roku, Arkadiusz Pikulik nie zasiadał już w radzie nadzorczej Galwanizera. 26 kwietnia 2024 roku członek PKW Maciej Kliś został powołany na stanowisko wiceprezesa Banku Gospodarstwa Krajowego.

4 Aby zwrócić uwagę na problem konfliktu interesów oraz kwestie bezstronności i uczciwości członków Państwowej Komisji Wyborczej, w marcu 2024 roku, w momencie powołania nowych członków PKW, Fundacja Odpowiedzialna Polityka przygotowała Kodeks postępowania członka Państwowej Komisji Wyborczej oraz wystosowała apel do wszystkich członków PKW o jego podpisanie. Żaden z członków PKW Kodeksu nie podpisał ani nie odniósł się do jego treści. Por. <https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/kodeks-postepowania-czlonka-pkw.pdf> [dostępny tu i dalej: 15.05.2024].

decydowania o obsadzie kierownictwa organu wykonawczego Państwowej Komisji Wyborczej powinno należeć wyłącznie do jej własnych kompetencji.

Powoływanie szefa Krajowego Biura Wyborczego powinno odbywać się na drodze transparentnego konkursu, który umożliwi poznanie kompetencji osób ubiegających się o to stanowisko.

Obwodowe komisje wyborcze

Podstawowym założeniem wyłaniania składów komisji spośród osób zgłaszanych przez komitety wyborcze powinno być zachowanie równowagi między przedstawicielami różnych środowisk politycznych i wzajemne kontrolowanie się członków. Zasady powoływania obwodowych komisji wyborczych zostały jednak zmienione w sposób umożliwiający jednemu komitetowi bycie reprezentowanym w składzie komisji przez więcej niż dwie osoby. W praktyce, co wynika z informacji od obserwatorów oraz lokalnych przedstawicieli komitetów, często dochodzi do sytuacji, kiedy składy obwodowych komisji wyborczych są zdominowane przez 1–2 komitety. Należy powrócić do sytuacji sprzed 2018 roku, kiedy reprezentacja komitetów wyborczych w każdej komisji nie przekraczała dwóch osób.

1.2. Transparentność działania administracji wyborczej

PROBLEM: Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej są niejawne, a protokoły z jej posiedzeń nie są powszechnie dostępne. Nie ma możliwości obserwacji prac PKW przez obserwatorów społecznych. Dane o członkach komisji wyborczych poszczególnych szczebli nie są publikowane w dostępnych, łatwych do przeszukiwania bazach danych.

Tymczasem Komisja Wenecka zaleca, aby „posiedzenia centralnych komisji wyborczych były otwarte dla wszystkich, łącznie z mediami”, a eksperci ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) w odniesieniu dla Polski wprost rekomendują: „Państwowa Komisja Wyborcza mogłaby zwiększyć przejrzystość i dostępność informacji dla niższych szczebli administracji wyborczej i społeczeństwa. Aby zwiększyć przejrzystość procesu decyzyjnego PKW i zaufanie publiczne, posiedzenia tego organu, w tym porządki obrad, powinny być ogłaszane z wyprzedzeniem oraz otwarte dla mediów, obserwatorów społecznych i międzynarodowych, a także zainteresowanych obywateli”.

KONSEKWENCJE: Ograniczenie prawa do informacji określone w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim – obniżenie zaufania społecznego do prac organów wyborczych.

ROZWIĄZANIE:

Należy zwiększyć transparentność prac Państwowej Komisji Wyborczej, wprowadzając jawne protokoły oraz transmisje na żywo z jej posiedzeń.

W okresie wyborczym możliwość śledzenia procesu wyborczego przez obserwatorów społecznych powinna być rozszerzona również na Państwową Komisję Wyborczą – obecnie jedynie komitety wyborcze mają możliwość delegowania męża zaufania do monitorowania pracy PKW. Takie rozwiązania pozwoliłyby zwiększyć zaufanie społeczne do najwyższego organu wyborczego.

Dane o członkach komisji wyborczych (m.in. dane demograficzne typu płeć) czy dane dotyczące delegującego ich komitetu wyborczego powinny być dostępne publicznie, w jednej zbiorczej bazie danych, co umożliwi ich sprawną analizę pod kątem reprezentatywności.

2. Równość i dostępność wyborów

2.1. Równość wyborów w kraju

PROBLEM: Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy liczby mandatów na podstawie przepisów art. 203 Kodeksu wyborczego. Zmiany demograficzne, w tym także zmiany w terytorialnym rozkładzie ludności, powinny znaleźć odzwierciedlenie w rozdziale mandatów na poszczególne okręgi. Ewentualne przesunięcia w liczbie mandatów w okręgach wyborczych służą realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów. Jednak Sejm nie jest zobowiązany, aby wniosek PKW rozpatryć i dokonać koniecznych, z punktu widzenia równości, zmian w podziale mandatów na okręgi wyborcze.

Nie bez znaczenia jest tu ewidentna niefunkcjonalność rozwiązania zawartego w art. 203 § 4 Kodeksu wyborczego, z którego wynika, że ustalenie skorygowanego podziału będzie dokonywane dopiero w czwartym kwartale roku przedwyborczego: oznacza to bowiem, że wprowadzaniem zmian Sejm musi się zająć już w okresie bezpośrednio przedwyborczym. O ile w przypadku podziału mandatów sejmowych rzecz jest relatywnie prosta (podział wynika jednoznacznie z przepisów Kodeksu wyborczego oraz danych demograficznych i jest opracowany i przedstawiany Sejmowi przez PKW), to już korekta podziału kraju na okręgi senackie wymaga arbitralnych, a przy tym trudnych decyzji politycznych o znoszeniu dotychczasowych i tworzeniu nowych okręgów.

KONSEKWENCJE: Konieczność korekty demograficznej – dostosowania podziału mandatów w Sejmie między okręgi wyborcze (art. 202 k. wyb.), a także podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu (art. 261 k. wyb.) – jest podnoszona przez Państwową Komisję Wyborczą od dekady. Jednak pomimo jednoznacznych wskazań w odniesieniu do okręgów wyborczych zarówno do Sejmu, jak i do Senatu, ani w latach 2014–2015 (większość sejmowa – PO–PSL), ani w latach 2018–2019 (większość sejmowa – PiS), ani w latach 2022–2023 (większość sejmowa – PiS) Sejm nie tylko nie wprowadził postulowanych przez PKW zmian, ani nawet nie podjął nad nimi prac. W efekcie w wyborach parlamentarnych w roku 2023 nieprawidłowo przypisane były aż 22 mandaty sejmowe (dotyczyło to aż 21 z 41 okręgów) i co najmniej dwa miejsca w Senacie (dwa województwa mają po jednym mandacie za mało)⁵.

ROZWIĄZANIA:

Należy niezwłocznie dokonać korekty podziału mandatów między okręgi sejmowe zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej z 21 października 2022 roku⁶.

Chodzi o korektę polegającą na:

- zwiększeniu o jeden liczby mandatów obsadzanych w okręgach nr: 3 – Wrocław, 13 – Kraków, 19 – Warszawa I, 23 – Rzeszów, 25 – Gdańsk, 26 – Słupsk, 37 – Konin, 38 – Piła i 39 – Poznań oraz o dwa mandaty w okręgu nr 20 – Warszawa II;

5 J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/10/Korekta-demograficzna.pdf>; E. Morawska, *Na bakier z demografią. Zmiany, których brakuje w Kodeksie wyborczym*, Mam Prawo Wiedzieć.pl, 30 stycznia 2023, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artukul/na-bakier-z-demografia-zmiany-ktorych-brakuje-w-kodeksie-wyborczym>.

6 Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do przeprowadzenia stosownej analizy na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego. Dane, z których korzysta, przeprowadzając obliczenia, są przekazywane przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast i ustalane według stanu na koniec trzeciego kwartału (koniec września) w roku przypadającym przed rokiem, w którym upływa kadencja Sejmu. W tym przypadku był to wrzesień 2022 roku.

- zmniejszeniu o jeden liczby mandatów obsadzanych w okręgach nr: 1 – Legnica, 2 – Wałbrzych, 5 – Toruń, 6 – Lublin, 7 – Chełm, 9 – Łódź, 31 – Katowice, 32 – Sosnowiec, 33 – Kielce, 34 – Elbląg i 40 – Koszalin.

Taka korekta powinna być wprowadzona na samym początku kadencji 2023–2027, co gwarantowało by znaczącą poprawę sytuacji w kolejnych wyborach, niezależnie od woli, motywacji i układu sił w Sejmie pod koniec kadencji.

Kolejne korekty powinny być dokonywane przez Sejm niezwłocznie po wpłynięciu do Marszałka Sejmu wniosku Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie.

Należy opracować i wprowadzić korektę podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu, aby usunąć jego niezgodność z wymogami art. 261 k. wyb.

Z treści art. 261 § 1 Kodeksu wyborczego wynika nakaz, aby okręg wyborczy do Senatu obejmował obszar zamieszkały przez nie więcej niż 2% i nie mniej niż 0,5% ludności Polski, zaś z § 2 wynika zasada, by w województwie wybierano łącznie liczbę senatorów różniącą się o nie więcej niż 1 od liczby wynikającej z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Treść tych przepisów dopuszcza dość dużą elastyczność w kształtowaniu okręgów wyborczych do Senatu, jednakże swoboda ta nie jest nieograniczona – wprawdzie równość wyborów do Senatu (w odróżnieniu od wyborów do Sejmu) nie jest wprost wymogiem wynikającym z Konstytucji RP, jednak obowiązek przynajmniej względnego dążenia do tej równości wynika pośrednio z konstytucyjnej zasady równości obywateli.

W swoim piśmie z 21 października 2022 roku Przewodniczący PKW wskazuje, że jakkolwiek wszystkie okręgi wyborcze do Senatu spełniają wymogi art. 261 § 1 k. wyb., to w województwach mazowieckim i małopolskim liczba wybieranych senatorów jest za mała o jednego, zaś w województwie śląskim – za duża względem normy wynikającej z art. 261 § 2.

Konkretny podział – zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego – musi być dokonany przez Sejm i Senat. Znoszenie i powoływanie okręgów do Senatu musi wywoływać polityczne napięcia, te jednak będą nieporównanie mniejsze, jeśli prace nad nimi będą prowadzone najpóźniej w połowie kadencji, względem przewidywanej daty wyborów.

Należy wprowadzić zmiany w regułach dokonywania korekty demograficznej (zmiana treści art. 203 k. wyb.).

Wprowadzenie zaległych korekt, postulowanych przez Państwową Komisję Wyborczą w roku 2022, stanowiłoby wprawdzie istotny krok do przodu, ale nie rozwiązywałoby problemu na przyszłość. Chcąc usunąć, a przynajmniej ograniczyć problem korekt demograficznych przed kolejnymi wyborami, należały wprowadzić zmiany w procedurze z art. 203 k. wyb. W tym wypadku można brać pod uwagę zarówno zmiany bardziej ograniczone, jak i dalej idące.

Wariant pierwszy – minimalny. Wskazanie w art. 203 § 4 wcześniejszego momentu ustalenia liczby mieszkańców w okręgach, na podstawie której PKW stwierdza konieczność zmian podziału mandatów w okręgach wyborczych. Obecnie jest to koniec trzeciego kwartału roku poprzedzającego koniec kadencji Sejmu. Cofnięcie tego momentu o 12 czy wręcz o 24 miesiące dałoby Sejmowi więcej czasu na wprowadzenie zmian, zwiększając szansę parlamentu na wywiązanie się ze swego obowiązku. Taka

zmiana spowodowałaby jednak dokonywanie podziałów na podstawie mniej aktualnych (niż w obecnych rozwiązaniach) danych demograficznych.

Wariant drugi, dalej idący – wybory do Sejmu. Przekazanie obecnych kompetencji Sejmu do określania liczby mandatów w okręgach innemu organowi. Właściwa liczba mandatów w okręgach ściśle i bezpośrednio wynika z urzędowych danych demograficznych i przepisów prawa, nie pozostawiając decydom w tym zakresie żadnej swobody, dlatego racjonalna byłaby rezygnacja z zapisywania jej w treści ustawy (co wymaga dla jej uaktualnienia każdorazowego przeprowadzania pełnej procedury nowelizacji Kodeksu wyborczego) i wprowadzenia zasady ogłaszania jej w postanowieniu Prezydenta RP o zarządzeniu wyborów – analogicznie, jak to się dzieje w przypadku kalendarza wyborczego, którego terminy też są zawarte w ustawie, a organ zarządzający wybory je tylko formalnie „komunikuje”.

Wariant trzeci, dalej idący – wybory do Senatu. W przypadku Senatu decyzja o określeniu granic okręgów zawiera pewien element arbitralności, stąd też konieczne wydaje się pozostawienie tej decyzji w rękach parlamentarzystów. Poza koniecznym przedłużeniem czasu na przeprowadzenie zmian w podziale na okręgi (jak w wariantcie minimalnym), zasadne byłoby zaostrożenie reguł art. 261 § 2, dotyczących liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach, tak aby była ona jednoznacznie określona. Do określenia liczby senatorów wybieranych w województwie można by użyć albo – jak się to dzieje obecnie przy rozwiązywaniu analogicznych problemów w wyborach do innych organów – reguły z art. 202 k. wyb., albo posłużyć się inną metodą, np. Webstera-Sainte-Laguë⁷.

Za rozwiązaniem takim stoją dwie racje. Po pierwsze, prowadziłyby ono do wzmocnienia równości wyborów do Senatu, która, choć nie jest bezpośrednio normą konstytucyjną, jest jednak cechą pożądaną. Po drugie, chociaż takie rozwiązanie wymuszałyby częstsze niż obecnie dokonywanie zmian w podziale na okręgi do Senatu, to w powiązaniu z wymogami art. 260 k. wyb. bardzo silnie ograniczałoby dowolność w dokonywaniu takich podziałów. To z kolei oznacza, że w znacznie mniejszym stopniu mogłyby być one przedmiotem politycznych sporów i przetargów, a w konsekwencji – łatwiej byłoby posłom i senatorom dojść do konsensusu w sprawie ostatecznego kształtu okręgów wyborczych.

2.2. Równość wyborów za granicą⁸

PROBLEM: Głosy oddane za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu kwalifikowane są odpowiednio jako oddane w okręgu nr 19 (Warszawa), w okręgu nr 44 (Warszawa – Białołęka, Bielany, Śródmieście, Żoliborz). Z wyborów na wybory rośnie liczba osób głosujących za granicą, co sprawia, że głosy mieszkańców stolicy ważą jeszcze mniej niż w innych miejscach Polski.

KONSEKWENCJE: W wyborach do Sejmu w 2019 roku głosy oddane poza granicami Polski stanowiły 1,7% ogółu oddanych głosów, w 2023 roku było to aż 2,6% – a więc więcej niż udział głosów w 30 z 41 okręgów wyborczych w kraju. Inaczej rzecz ujmując: 2,6% ogólnej liczby mandatów w Sejmie to 11,96 mandatów.

7 Metoda Webstera-Sainte Laguë jest stosowana do podziału mandatów w systemach wyborczych opartych na proporcjonalnej reprezentacji z listami partyjnymi. Główna różnica pomiędzy metodą d'Hondta a metodą Webstera-Sainte Laguë to liczby wykorzystywane do ustalenia tzw. ilorazów wyborczych. W przypadku metody d'Hondta liczba głosów uzyskanych przez komitet dzielona jest odpowiednio przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3... itd.), zaś w przypadku metody Sainte-Laguë liczba ta dzielona jest przez kolejne liczby nieparzyste (1, 3, 5, 7... itd.).

8 B. Michalak, *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6648/plik/oe-431.pdf>.

W 2023 roku w wyborach do Sejmu głosy oddane za granicą stanowiły 33% wszystkich głosów przypisanych do okręgu nr 19 (okręg Warszawa dla głosujących w stolicy i za granicą). Jeszcze większe dysproporcje widać w wyborach do Senatu, gdzie w okręgu nr 44 w ostatnich wyborach parlamentarnych tylko 1 na 3 oddane głosy to głos osób mieszkających na warszawskiej Białołęce, Bielanach, Śródmieściu i Żoliborzu, a 2 z 3 oddanych głosów należały do osób mieszkających za granicą.

ROZWIĄZANIA: Uwzględnianie głosów oddanych za granicą przy podziale mandatów między okręgi do Sejmu oraz ustalaniu wyników wyborów do Senatu.

Wariant pierwszy. Rozwiązaniem, które można wprowadzić względnie łatwo, jest odpowiednie zastosowanie przepisów obowiązujących przy wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej. Przewidują one, że przed wyborami obwody zagraniczne są losowo przypisywane do różnych okręgów w kraju. Przyjęcie podobnego systemu w Polsce rozwiązałyby problem, zarówno w odniesieniu do wyborów do Sejmu, jak i do Senatu, prowadząc do równego (w pewnym przybliżeniu) rozkładu „obciążania” okręgów w kraju głosami z zagranicy.

Wariant drugi. Gdyby powyższa propozycja nie zyskała akceptacji Sejmu, konieczne byłoby podjęcie prac nad innym rozwiązaniem np. wyodrębnieniem okręgu wyborczego dla zagranicy.

2.3. Dostępność wyborów

PROBLEM: Głosowanie korespondencyjne w ograniczonym zakresie zostało dopuszczone w roku 2011. W 2015 roku stało się procedurą powszechnie dostępną. Jednak w związku z nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 roku – ponownie ograniczającą dostępność głosowania korespondencyjnego – wszyscy wyborcy mogli skorzystać z tej formy głosowania tylko w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku. Obecnie głosowanie korespondencyjne dostępne jest tylko dla wybranych grup wyborców – osób z niepełnosprawnościami, wyborców powyżej 60 roku życia (od 2020 roku) oraz osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji (również od 2020 roku). Na zasadzie wyjątku powszechny dostęp do głosowania korespondencyjnego przywrócono w związku z pandemią COVID-19 w wyborach prezydenckich w 2020 roku.

KONSEKWENCJE: Taka forma głosowania była rzadko wykorzystywana przez wyborców w kraju, jednak stanowi ona istotne uzupełnienie dla uczestnictwa w wyborach w lokalu, np. jako alternatywa dla głosowania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania (niedostępnego w przypadku wyborów samorządowych). Zawężenie możliwości głosowania korespondencyjnego do wskazanych grup wyborców (osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami) nie uwzględnia problemów napotykanych przez innych, niedających się łatwo skategoryzować wyborców, np. osób mieszkających daleko od siedziby obwodowej komisji wyborczej czy osób przebywających w podróży z przyczyn zawodowych.

ROZWIĄZANIE: Doświadczenia z wyborów, w których głosowanie korespondencyjne było powszechnie dostępne, nie wskazują na istnienie poważnych zagrożeń związanych z jego zastosowaniem. Postulujemy więc przywrócenie już stosowanego i sprawdzonego rozwiązania, jakim jest powszechne prawo do głosowania korespondencyjnego. Warto jednak zwrócić uwagę na problem naruszenia tajności głosowania (np. poprzez głosowanie rodzinne), którego nie można zauważyć ani któremu nie można zapobiec, jeżeli głosowanie odbywa się poza lokalem wyborczym.

2.4. Dostępność wyborów za granicą

PROBLEM: Mimo wysiłków podejmowanych przez ministerstwo spraw zagranicznych i organizacje polonijne, aby w kolejnych wyborach tworzyć więcej obwodów głosowania za granicą, dla wielu osób oddanie głosu w siedzibie obwodowej komisji wyborczej pozostaje ogromnym wyzwaniem. Poza koniecznością pokonania niekiedy dużego dystansu, aby do lokalu wyborczego dotrzeć, już na miejscu wyborca często spotyka się z nieprzystosowaniem lokalu wyborczego i wynikających z tego długich kolejek osób oczekujących na oddanie głosu.

KONSEKWENCJE: Oddalenie lokalu wyborczego od miejsca zamieszkania, konieczność długiej podróży lub stania w kolejce może wręcz zniechęcać do oddania głosu. Dlatego też, w czasie gdy głosowanie korespondencyjne było powszechnie dostępne, to właśnie wyborcy mieszkający za granicą korzystali z tej formy najczęściej: w 2020 roku w drugiej turze wyborów prezydenckich za granicą zagłosowało ponad 418 tysięcy obywateli. 399 360 z nich wybrało głosowanie korespondencyjne, podczas gdy w tych samych wyborach w kraju z tej metody głosowania skorzystało 215 271 osób.

Doświadczenie roku 2020, kiedy ze względu na pandemię COVID-19 setki tysięcy osób za granicą oddały głos w formie korespondencyjnej, wskazało jednak na szereg problemów logistycznych związanych np. z terminową wysyłką pakietów korespondencyjnych, ich odesłaniem przez wyborców na czas oraz z odpowiednim przygotowaniem obwodowych komisji wyborczych za granicą, właściwych terytorialnie konsułów oraz Okręgowej Komisji Wyborczej w „Warszawie I”, odpowiedzialnej za obsługę zagranicznych komisji.

ROZWIĄZANIA: Opowiadamy się za generalnym przywróceniem głosowania korespondencyjnego także dla ogółu wyborców w kraju. Jako szczególnie potrzebne wskazujemy danie tej możliwości wyborcom za granicą. Warto jednak zwrócić uwagę na praktyczne konsekwencje korzystania z głosowania korespondencyjnego przez dziesiątki tysięcy wyborców i usprawnić proces wysyłki, odbioru oraz rozliczania kart do głosowania (np. poprzez możliwość wysyłki wielu pakietów jednocześnie bądź wprowadzenie elektronicznego śledzenia pakietu wyborczego). W tym zakresie kluczowe jest wsparcie merytoryczne/szkoleniowe i osobowe dla konsułów, ponieważ w praktyce to oni odpowiadają za organizację wyborów za granicą.

Celowe byłoby również wprowadzenie możliwości tworzenia za granicą osobnych obwodowych komisji wyborczych do obsługi jedynie głosowania korespondencyjnego (z możliwością działania obu komisji na jednym obszarze). Jak uczą doświadczenia z lat ubiegłych, dla komisji obsługujących głosowanie osobiste obsługa masowego głosowania korespondencyjnego okazywała się istotnym obciążeniem. Jednocześnie komisja utworzona do obsługi jedynie głosowania korespondencyjnego mogłaby działać w lokalach, w których prowadzenie głosowania osobistego byłoby niemożliwe. Wprowadzenie dwóch typów komisji pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie dostępnych za granicą zasobów, powołanie większej liczby komisji i sprawniejsze liczenie głosów.

2.5. Ograniczenie czasu na liczenie głosów zagranicą

PROBLEM: Kodeks wyborczy przewiduje, że jeśli okręgowa komisja wyborcza nie uzyska w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania protokołów z wynikami głosowania z komisji obwodowych za granicą lub na statkach, głosowanie w nich uważa się za niebyłe.

KONSEKWENCJE: Wprawdzie przepis w tym brzmieniu obowiązuje od wielu lat, jednak dopiero ostatnio zaczął budzić wątpliwości. Podczas wyborów „covidowych” w 2020 roku czas na zliczenie głosów został jednorazowo wydłużony do 48 godzin (ze względu na wielkość komisji wyborczych za granicą

i na obowiązujące wyjątkowo głosowanie korespondencyjne). W 2023 roku przed wyborami parlamentarnymi m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich⁹ oraz środowiska polonijne zwracały uwagę na realną możliwość niepoliczenia głosów oddanych przez Polaków za granicą w wymaganym terminie 24 godzin od zakończenia głosowania. Mimo inicjatywy senatorów ówczesnej opozycji parlament nie zdecydował się na wydłużenie tego terminu lub na jego zniesienie. Ostatecznie głosy we wszystkich komisjach zostały policzone na czas, jednak członkowie obwodowych komisji wyborczych za granicą pracowali pod ogromną presją, której łatwo można było uniknąć.

Z założenia limit 24 godzin na przekazanie protokołów z wynikami głosowania z obwodów za granicą miał dotyczyć sytuacji, kiedy opóźnienia w przekazaniu wyników są skutkiem zdarzenia losowego, np. awarii radia na statku. Pominięcie głosów z obwodu, ponieważ komisja nie zdążyła podać wyników przez zbyt dużą liczbę głosów do zliczenia, świadczy o niedostosowaniu istniejących regulacji do realiów głosowania za granicą i intencji ustawodawcy.

ROZWIĄZANIE: Należy dążyć przede wszystkim do tego, aby każda komisja miała warunki pracy, pozwalające na wykonanie jej zadania w rozsądnym czasie, jednak wydłużenie określonego w Kodeksie wyborczym czasu na przesłanie protokołów z wynikami z komisji za granicą do 48 godzin bądź wręcz zniesienie tego limitu nie powinno stanowić zasadniczego problemu. Opóźnienie publikacji ostatecznych, pełnych wyników głosowania o 24 godziny nie stanowiłoby żadnego zagrożenia dla demokracji. Warto również zauważyć, że nie wszystkie wcześniejsze ordynacje wyborcze zawierały analogiczny przepis, ograniczeniu nie podlega również czas na przekazanie protokołów z wynikami dla obwodów w kraju, choć i w nich, przynajmniej hipotetycznie, również mogłoby dojść do nieprzewidzianych zdarzeń losowych, uniemożliwiających przesłanie wyników w ciągu 24 godzin.

2.6. Wielkość obwodów głosowania

PROBLEM: Obwody do głosowania mogą liczyć od 200 do 4000 mieszkańców. W nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2023 roku limit mieszkańców przypadających na obwód głosowania został zmniejszony, dopuszczalne jest organizowanie obwodu do głosowania liczącego nie 500, ale właśnie 200 mieszkańców. Ustawodawca nie zdecydował się jednak zmniejszyć górnego limitu mieszkańców, który pozostał na poziomie 4000 osób w obwodzie¹⁰.

KONSEKWENCJE: Podczas wyborów w 2023 roku i wcześniejszych przed dużymi obwodami wyborczymi w miastach głosujący oczekiwali w kolejkach na możliwość głosowania. Miało to wpływ na przedłużenie czasu głosowania, trudności w kontroli przebiegu głosowania wewnątrz lokalu wyborczego, w tym zapewnienie warunków do oddania głosu w sposób tajny, oraz na długi czas liczenia głosów. W tych samych obwodach, ze względu na większą liczbę członków obwodowych komisji wyborczych, nie były przestrzegane przepisy dotyczące wspólnego liczenia głosów przez całą komisję¹¹.

ROZWIĄZANIE: Należy zmniejszyć górny limit liczby mieszkańców przypadających na obwód głosowania do nie więcej niż 3000 osób, przy jednoczesnym utrzymaniu liczby członków komisji przypisanych do obwodu w zależności od jego wielkości.

⁹ *Ograniczenie czasowe liczenia głosów w komisjach wyborczych za granicą. Polemika RPO ze stanowiskiem PKW*, 10 maja 2023, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-za-granica-liczenie-glosow-sejm-senat-pkw-wideo-kolejne>.

¹⁰ W wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2023 roku na terenach wiejskich powstało 3336 nowych obwodowych komisji wyborczych.

¹¹ Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Wnioski z obserwacji wyborów parlamentarnych 2023!*, Warszawa 2024, <https://odpowiedzialnapolityka.pl/wnioski-z-obszerwacji-wyborow-parlamentarnych-2023>.

Za granicą system rejestracji wyborców do komisji nie powinien pozwalać na dopisywanie się do komisji, w której zarejestrowanych jest już 3000 wyborców. W sytuacji zbliżenia się do górnego limitu ministerstwo spraw zagranicznych po konsultacji z PKW i z właściwym konsulem powinno rozważyć zorganizowanie dodatkowego obwodu głosowania.

2.7. Korekta liczebności sejmików

PROBLEM: Obecny model wyboru sejmików nie realizuje zasady proporcjonalności. Liczebność radnych sejmiku ustalana jest zgodnie z algorytmem: 30 radnych w województwach liczących do 2 milionów mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tysięcy mieszkańców. W odniesieniu do sytuacji demograficznej oznacza to sukcesywne zmniejszanie liczebności sejmików wraz ze spadkiem liczby ludności.

Półowa sejmików ma parzystą liczbę radnych (8 sejmików – 30 radnych, 1 sejmik – 36 radnych), co nie tylko komplikuje bieżącą pracę, ale w ogóle utrudnia rządzenie. Dodatkowo głosy pojedynczego radnego ważą więcej niż całej grupy posłów do Sejmu. Jak wskazuje Jarosław Flis: „z czterech największych województw wybiera się więcej posłów, niż jest radnych w sejmiku”¹².

KONSEKWENCJE: „Mała liczebność sejmików oznacza, że równowaga sił w sejmikach z reguły opiera się na niedużej większości”¹³ – zwraca uwagę Jarosław Flis. Przykładem jest sytuacja z 2018 roku, kiedy to jeden z radnych startujący do sejmiku śląskiego zmienił barwy klubowe po wyborach. To wystarczyło, aby województwem rządziła inna, nie zwycięska partia. Przy małej liczebności radnych w sejmikach (w zależności od liczby mieszkańców województwa od 30 do 51 radnych) zmiana zdania przez jednego radnego odpowiada – jeśli chodzi o wagę polityczną – zmianie zdania przez 15 posłów. W przypadku trzydziestomandatowego sejmiku konieczność zdobycia większości 16 radnych odpowiadałaby wymogowi tworzenia większości sejmowej przez minimum 246 posłów.

ROZWIĄZANIE: Bazowa liczba mandatów powinna wynosić nie 30, a 31. Wskazane jest również, aby progi odwoływały się do aktualnych danych dotyczących liczebności ludności.

2.8. Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami (OzN)

PROBLEM: Dyskusja o dostępności wyborów dla osób z niepełnosprawnościami najczęściej sprowadza się do rozmów o dostępności głosowania, a wręcz – dostępności lokali wyborczych. Tymczasem Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacje zrzeszające osoby z niepełnosprawnościami wymieniają większy katalog kwestii, które ograniczają zasadę równości wyborów dla wszystkich obywateli¹⁴. Zwracają uwagę m.in. na:

- niedostępność kampanii wyborczej dla OzN, w szczególności dla osób z niepełnosprawnością słuchu i wzroku (niedostosowanie materiałów wyborczych);
- przygotowanie kart do głosowania bez wzięcia pod uwagę trudności wykorzystania nakładek w alfabecie Braille’a (w tym – niesprawdzanie poprawności nakładek w odniesieniu do list wyborczych);

12 Parzysta liczba radnych w sejmikach to patologia [rozmowa z Jarosławem Flisem], „Do Rzeczy”, 9 maja 2024, <https://dorzeczy.pl/opinie/583959/prof-flis-parzysta-liczba-radnych-w-sejmikach-to-patologia.html>.

13 M. Cześnik i in., *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/03/ebook_Reguly_Zamiary_Praktyki_Fund_Batorego.pdf.

14 M. Różański, *Pełnomocniczka RPO: Nie każdy może oddać głos*, Ngo.pl, 1 sierpnia 2023, https://publicystyka.ngo.pl/pełnomocniczka-rpo-nie-kazdy-moze-oddac-glos?fbclid=IwAR3c7Z0VMQRGZOu6M9M_D0xoU9iCmDnDpK260c1Ydurq83LzevslsWWQOvA.

- pozbawienie prawa do głosowania osób ubezwłasnowolnionych (w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną)¹⁵.

KONSEKWENCJE: W Polsce żyje blisko 5,5 miliona osób z niepełnosprawnościami, z czego 64% z nich dysponuje orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Jest to więc znaczna grupa wyborców, których sprawy zbyt rzadko podnoszone są w debacie publicznej i które w dużym stopniu są wykluczone z czynnego uczestniczenia w kampanii wyborczej oraz z biernego jej śledzenia. Ponadto, osoby prawnie ubezwłasnowolnione – według danych ministerstwa cyfryzacji jest ich w Polsce blisko 100 tysięcy – są automatycznie pozbawiane czynnego i biernego prawa wyborczego, co leży w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Europejską Konwencją Praw Człowieka.

ROZWIĄZANIA: Należy zmienić prawo, tak aby osoby ubezwłasnowolnione ze względu na niepełnosprawność intelektualną nie zostawały automatycznie pozbawiane prawa wyborczego. Należy zwiększyć starania mające na celu zwiększenie dostępności kampanii wyborczej oraz przekazywanych przez administrację wyborczą i jednostki samorządu terytorialnego informacji wyborczych, w szczególności poprzez opatrywanie audycji wyborczych tłumaczeniem na polski język migowy (PJM) oraz napisami. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna zostać prawnie upoważniona do regulowania kwestii dostępności audycji wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami. Informacje wyborcze powinny być dostępne dla wszystkich odbiorców i pisane językiem łatwym do czytania i rozumienia¹⁶.

3. Finansowanie kampanii wyborczej, komitetów wyborczych oraz partii politycznych

3.1. Prowadzenie kampanii przez podmioty trzecie oraz sankcje za nieprzestrzeganie przepisów

PROBLEM: W 2018 roku dokonano pozornie nieistotnej zmiany art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego, którego obecne brzmienie to: „Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”.

Ponadto w ramach tej samej nowelizacji został uchylony art. 499 Kodeksu wyborczego, wprowadzający sankcje za nieprawidłowe wydatkowanie środków na kampanię wyborczą. Do tego czasu osoby prowadzące agitację wyborczą bez zgody pełnomocnika wyborczego mogły podlegać karze grzywny albo aresztu.

KONSEKWENCJE: Usunięcie przecinka przed zwrotem „po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego” spowodowało, że wymóg ten zaczął odnosić się jedynie do zbierania podpisów poparcia kandydatów, zaś wszelkie inne formy indywidualnej agitacji takiej zgody już nie wymagają – co za tym idzie, pozostają poza jakąkolwiek kontrolą i limitami. Usunięcie art. 499 wprowadzającego sankcje spowodowało, że komitety wyborcze w praktyce nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za omijanie przepisów regulujących zasady prowadzenia kampanii.

¹⁵ Relacja z debaty *Wybory dostępne dla wszystkich?*, Biuro RPO, 29 marca 2023, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/debata-wybory-dostepne-dla-wszystkich-relacja>.

¹⁶ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami. Kolejna odpowiedź PKW*, 19 października 2023, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-dostepnosc-glusi-pkw-krrit-odpowiedz-kolejna>.

Ten fakt, w połączeniu z brakiem możliwości monitorowania finansowania kampanii wyborczej w czasie rzeczywistym, sprawił, że ugrupowania polityczne sprawnie i często korzystają z tej luki w prawie i wykorzystują powiązane ze sobą instytucje do wspierania swoich kampanii. Nieprawidłowości te widoczne były szczególnie w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 roku. Należały do nich m.in.:

- finansowe i operacyjne zaangażowanie spółek Skarbu Państwa¹⁷ (opłacanie reklam czy sprzętu na spotkania wyborcze), wykorzystywanie na rzecz kampanii zasobów publicznych¹⁸;
- wykorzystywanie mediów publicznych poprzez manipulowanie treściami;
- prowadzenie i finansowanie agitacji wyborczej w tzw. prekampanii.

Na potrzebę regulacji tej ostatniej (czyli prekampanii) od dawna zwracała uwagę Państwowa Komisja Wyborcza: „Działania o charakterze agitacyjnym podjęte przed zarządzeniem wyborów naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych, są sprzeczne z zasadami dobrze pojmowanej kultury politycznej i są powszechnie odbierane jako obejście prawa m.in. przez osoby fizyczne promujące się w ten sposób”¹⁹. Rozpoczęta przedwcześnie agitacja przeczy idei transparentności finansowania polityki i pozwala ominąć limity wydatków²⁰.

Nagminne wykorzystywanie zasobów publicznych i spółek Skarbu Państwa w kampanii wyborczej na rzecz komitetów wyborczych rządzących w skali kraju i/lub lokalnie opcji politycznych sprzyja nierealizowaniu zasady równych wyborów, przede wszystkim w odniesieniu do kandydatów i ugrupowań politycznych.

ROZWIĄZANIA: Należy przywrócić pierwotne brzmienie art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego. Jeśli zmieniony zostanie art. 106 i kandydaci nie będą mogli bez zgody pełnomocnika finansowego prowadzić agitacji wyborczej, należy pamiętać również o przywróceniu przepisu sankcjonującego takie zachowanie.

Zarówno regulacja prekampanii, jak i ukrócenie wykorzystywania przez siły polityczne zasobów publicznych są skomplikowane. Warto jednak rozpocząć dyskusję na ten temat, a także prowadzić działania uwrażliwiające polityków i wyborców na konsekwencje wynikające z nadużywania władzy. Zaproponowane w tym rozdziale rozwiązania dotyczące m.in. zwiększenia transparentności sprawozdań finansowych komitetów wyborczych i umożliwienia bieżącej kontroli wydatków ponoszonych na kampanię wyborczą przyczynią się do uszczelnienia systemu finansowania kampanii wyborczych.

3.2. Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych

PROBLEM: Obecnie sprawozdania finansowe komitetów składane są w formie papierowej w terminie trzech miesięcy po dniu głosowania. Zaś przedstawiane wraz ze sprawozdaniami załączniki – umowy, faktury itd. – mają zazwyczaj dość niski poziom szczegółowości.

17 T. Kowalski, *Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2015–2019*, <https://oko.press/images/2021/02/Raport-prof.-Kowalskiego.pdf>.

18 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Nadużywanie zasobów publicznych w kampanii wyborczej – raport wstępny*, Warszawa 2023, <https://odpowiedzialnapolityka.pl/publikacje/raporty-z-observacji/naduzywanie-zasobow-publicznych-w-kampanii-wyborczej-raport-wstepny>.

19 Państwowa Komisja Wyborcza, *Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej*, 7 maja 2018, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1525701446_4-8-18.pdf.

20 E. Morawska, *Ile kampanii w prekampanii?*, MamPrawoWiedziec.pl, 4 lipca 2023, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artikul/ile-kampanii-w-prekampanii>.

KONSEKWENCJE: Sprawozdania finansowe i załączane do nich dokumenty są kiepskim źródłem informacji o faktycznej naturze poniesionych na kampanię wydatków, co w połączeniu z kontrolą sprawozdań finansowych *ex post* sprawia, że zarówno organy wyborcze, jak i zainteresowani obywatele oraz organizacje społeczne mogą nigdy nie dowiedzieć się, na co faktycznie zostały wydane przeznaczone na kampanię środki (również publiczne). Szczegółowość dokumentów stanowiących załączniki do sprawozdań finansowych komitetów jest wyjątkowo istotna również w przypadku wydatków na reklamę polityczną w Internecie.

ROZWIĄZANIE: Jako że wzór sprawozdania określa minister właściwy ds. finansów w formie rozporządzenia, zmiana jego formatu nie wymaga nowelizacji Kodeksu wyborczego. Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych i partii politycznych powinny być składane w formie elektronicznej, najlepiej w otwartym formacie, umożliwiającym automatyczne przeszukiwanie zawartości (a więc np. nie w formie skanów). Powinny one zawierać konkretne informacje o transakcji zawartej między komitetem wyborczym a innymi podmiotami. Powinny być także maksymalnie szczegółowe i zawierać dokładne informacje o zakupionym produkcie, a w przypadku usług – również o miejscu i okresie ich świadczenia.

W przypadku wydatków poniesionych na reklamę w mediach społecznościowych dokumenty powinny wskazywać przynajmniej: nazwę komitetu wyborczego, który opłacił reklamę, tytuł reklamy, identyfikator reklamy z tzw. biblioteki reklam na platformie elektronicznej, informację o kwocie wydanej na reklamę (a w przypadku reklamy cyklicznej – również okresy emisji i koszt każdej z nich). Wszystkie informacje, które obecnie są dostępne w bibliotece reklam, powinny być również zawarte na fakturze – niezależnie od tego, czy komitet wyborczy współpracował z pośrednikiem (np. agencją mediową) i nie dokonywał zamówień bezpośrednio.

Wydatki na reklamę w Internecie powinny być zaprezentowane w rozbiciu na dwie kategorie:

- pierwszą – obejmującą wydatki na reklamę na platformach internetowych i inne usługi umożliwiające (mikro)targetowanie;
- drugą – obejmującą wydatki na reklamę kontekstową lub kierowaną do bliżej niezdefiniowanej grupy odbiorców (tj. osób, którym nie można przypisać konkretnych cech na podstawie ich danych osobowych).

Ponadto sprawozdania finansowe powinny wyróżniać usługi zakupione przez komitet wyborczy od firm lub osób fizycznych, polegające na udostępnianiu przez te osoby (na prowadzonych przez nie profilach i stronach w mediach społecznościowych) informacji o aktywności komitetów, ich przekazach politycznych lub innych treściach o charakterze politycznym²¹.

3.3. Bieżąca kontrola wydatków na kampanię wyborczą

PROBLEM: Zaprezentowane wyżej postulaty zwiększenia szczegółowości i transparentności sprawozdań finansowych komitetów wyborczych nie rozwiązują, niestety, wszystkich problemów wynikających z obecnego systemu rozliczania wydatków na kampanię. Zgodnie z Kodeksem wyborczym komitety wyborcze są bowiem zobowiązane przedstawić organom wyborczym sprawozdania finansowe najpóźniej w trzy miesiące po dniu głosowania. Do tego czasu ani administracja wyborcza, ani obywatele (w tym organizacje społeczne i media) nie mają *de facto* wglądu do wydatków komitetów. Jedynym dostępnym w trakcie trwania kampanii źródłem informacji o wpływach na konta komitetów wyborczych

21 D. Batorski i in., *Kto (naprawdę) Cię namierzył?*, Fundacja Panoptykon, 2020, <https://panoptykon.org/ktocienamierzyl-raport>.

(a więc o wysokości środków, jakimi dysponują w celu prowadzenia kampanii wyborczej) są rejestry wpłat od osób fizycznych. Jednak sposób, w jaki w praktyce finansowana jest kampania komitetów wyborczych partii i koalicji, oznacza, że publikowane przez nie rejestry wpłat często są puste.

Komitety wyborcze są zobowiązane prowadzić, publikować i na bieżąco aktualizować rejestry wpłat od osób fizycznych. Jednak w praktyce istnieje dysproporcja pomiędzy komitetami wyborczymi koalicji i partii a innymi rodzajami komitetów wyborczych (organizacji i wyborców). W przypadku partii startujących samodzielnie i/lub tworzących koalicję – wyborcy chętni poprzeć komitet wyborczy namawiani są do dokonania wpłaty nie na konto komitetu, a na fundusz wyborczy partii, z którego dopiero partia decyduje się przelać określoną ilość środków na konto komitetu wyborczego. W takiej sytuacji rejestr wpłat przedstawionych przez komitet wyborczy partii jest pusty, ponieważ *de facto* żaden wyborca nie przekazuje środków bezpośrednio na komitet. Zmniejsza to również transparentność finansowania kampanii wyborczej, ponieważ:

- komitety wyborcze są zobowiązane wykazywać wpłaty przekraczające łącznie minimalne wynagrodzenie za pracę (obecnie 4242 zł), a partie wpłaty przekraczające łącznie 10 000 zł;
- informacje o wpłatach komitet wyborczy musi upublicznić w przeciągu 7 dni, partia zaś w przeciągu 14 dni²².

KONSEKWENCJE: Obowiązujący system uniemożliwia jakkolwiek, również społeczny, bezpośredni nadzór nad sposobem wydawania przeznaczonych na kampanię środków finansowych. Uniemożliwia on również organom wyborczym i organom ścigania weryfikację doniesień przekazywanych przez obywateli lub media.

ROZWIĄZANIA:

Wariant pierwszy. Wobec braku informacji o bieżących wydatkach komitetów wyborczych częściowym rozwiązaniem mogłyby być rejestry umów, znane i już stosowane w Polsce w odniesieniu do partii politycznych. W ramach takich rejestrów wszystkie komitety wyborcze mogłyby na bieżąco publikować informacje o zawieranych umowach na zakup towarów (np. na produkcję materiałów kampanijnych) i usług (np. przygotowanie strony internetowej czy zaprojektowanie materiałów kampanijnych, wykorzystywanych w mediach społecznościowych).

Wariant drugi. Zastosowanie obowiązku prowadzenia i publikacji przez partie polityczne na swojej stronie internetowej rejestru wpłat na fundusz wyborczy (obok już istniejącego obowiązku publikacji rejestru wpłat na partię). W rejestrze tym powinny być publikowane wpłaty według takich samych kryteriów, jakie obowiązują komitety wyborcze (od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę od jednej osoby oraz w ciągu 7 dni od wpłaty). Komitet wyborczy partii politycznej powinien na swojej stronie opublikować link do rejestru wpłat na fundusz wyborczy partii, która go utworzyła (w przypadku komitetu koalicyjnego linki do stron z rejestrami wpłat na fundusz wyborczy wszystkich partii, które taki komitet tworzą).

Wariant trzeci. Propozycją, która idzie jeszcze dalej, jeśli chodzi o transparentność finansowania kampanii i możliwość monitorowania wydatków w czasie niemal rzeczywistym, są – funkcjonujące np.

22 Fundacja Wolności, *Gdzie znaleźć strony internetowe komitetów wyborczych z rejestrami wpłat i kredytów?*, 20 marca 2024, <https://fundacjawolnosc.org/gdzie-znalezc-strony-internetowe-komitetow-wyborczych-z-rejestrami-wplat-i-kredytow>.

w Słowacji – konta transparentne²³. Są to otwierane dla komitetu wyborczego w jednym z banków rachunki, w ramach których wszystkie wykonywane na koncie operacje (wraz z informacją o nadawcy/odbiorcy, tytule i kwocie) są dostępne przez Internet i na bieżąco aktualizowane. Takie rozwiązanie mogłoby zniechęcić do naginania istniejących regulacji prawnych i zwiększyłoby nadszarpnięte dziś zaufanie obywateli do polityków.

Niezależnie od przyjętych rozwiązań należy zwiększyć zasoby Krajowego Biura Wyborczego, co umożliwi sprawniejszą realizację zadań związanych z kontrolą finansowania kampanii wyborczej²⁴.

3.4. Rejestry wpłat i umów partii politycznych

PROBLEM: Państwowa Komisja Wyborcza ma prawo sprawdzać, czy partie polityczne prowadzą i rejestrują wpłaty oraz prowadzą rejestry umów. Jednocześnie PKW może nakładać kary pieniężne, w praktyce nie ma jednak możliwości egzekwowania, czy partie polityczne prowadzą rejestry – posłowie nie przewidzieli przepisów wykonawczych.

KONSEKWENCJE: Mimo ustawowego (od lipca 2022 roku) obowiązku, przeszło 70% partii politycznych nie prowadzi rejestrów umów i wpłat. Również te partie, które utworzyły rejestry, zrobiły to w zróżnicowany, często wątpliwy prawnie sposób, np. pokazując dane tylko z roku bieżącego, nie podając wymaganego prawem imienia ojca osoby wpłacającej, nie określając przedmiotu umowy itd. Zróżnicowanie liczby miejsc i formatów przechowywania danych utrudnia ich jakiegokolwiek porównywanie. W praktyce analiza rejestrów wymaga sprawdzenia setek stron internetowych, co nie wpływa pozytywnie ani na postrzeganie przez obywateli transparentności finansowania polskiej polityki, ani na możliwość społecznej kontroli nad nią. O ile więc temat konkretnych umów czy wpłat nie wzbudzi zainteresowania medialnego, faktyczna rozliczalność partii jest iluzoryczna.

ROZWIĄZANIA: Postulujemy stworzenie centralnego rejestru wpłat i umów. Dane pochodziłyby częściowo z deklaracji partii, a częściowo – z innych systemów informatycznych, np. systemów księgowych bądź bankowych. Rozwiązanie mogłoby być zbliżone do Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) czy podobne do już wspomnianych konttransparentnych, stosowanych w Słowacji.

Dane dotyczące finansowania polityki powinny być na bieżąco dostępne zarówno dla instytucji kontrolnych, jak i opinii publicznej. Zmiana mogłaby się odbyć z korzyścią dla samych partii: pozwoliłaby na bieżącą, a nie roczną weryfikację finansową, umożliwiła sprawne działania naprawcze, zamiast obecnie długiego i nadmiernie restrykcyjnego procesu weryfikacji i zatwierdzania sprawozdań.

3.5. Kompetencje kontrolne względem finansowania kampanii wyborczych

PROBLEM: Już w 2007 roku eksperci wyborczy zadawali rządzącym pytania o nadużywanie środków publicznych w kampanii wyborczej oraz o możliwość sprawowania kontroli nad wydatkowanymi przez

²³ Transparentne konta są dostępne w Słowacji dla wielu kategorii podmiotów, w tym dla partii politycznych. Wykaz obecnie prowadzonych kont, w tym kont partii politycznych prowadzących kampanię w wyborach do Parlamentu Europejskiego, można znaleźć na: <https://www.transparentneucty.sk/#>.

²⁴ *Wybory parlamentarne w Polsce 2023. Obserwacja społeczna. Wnioski i rekomendacje*, Fundacja Odpowiedzialna Polityka, 2023, <https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/wybory-parlamentarne-w-polsce-2023.-obserwacja-spoeczna-wnioski-i-rekomendacje-v.-1.pdf>.

partie subwencjami budżetowymi (a więc środkami publicznymi) przez uprawnione do tego organy²⁵ – np. Najwyższą Izbę Kontroli. Wątpliwości dotyczące tego, kto powinien móc kontrolować wydawanie przez partie pieniędzy publicznych, pozostają aktualne, lecz ze względu na zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej (odejście od modelu sędziowskiego) powraca pytanie, czy to właśnie PKW powinna sprawować tę kontrolę.

KONSEKWENCJE: W sytuacji, w której 7 z 9 członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazywanych jest przez kluby parlamentarne, to właśnie członek PKW ostatecznie decyduje o akceptacji (lub nie) sprawozdań finansowych ugrupowań politycznych – zarówno konkurencyjnych, jak i tego ugrupowania, przez które został do PKW nominowany. Choć wszyscy członkowie PKW powinni cechować się niezależnością, nie zmienia to faktu, że mamy do czynienia z rzeczywistym lub potencjalnym konfliktem interesów.

ROZWIĄZANIA: W razie pozostania przy obecnych rozwiązaniach, dotyczących kompozycji i trybu powoływania PKW, należy rozważyć, czy zadań związanych z kontrolowaniem finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych nie powinny wykonywać wyspecjalizowane komórki NIK. Za takim rozwiązaniem przemawia również brak wystarczających zasobów osobowych i możliwości działania w PKW/Krajowym Biurze Wyborczym.

3.6. Reklama polityczna w mediach społecznościowych i Internecie

PROBLEM: Ogromnym wyzwaniem pozostaje wykorzystywanie mediów społecznościowych i platform internetowych jako wehikułów wpływu na procesy demokratyczne²⁶. Na Polsce spoczywa obecnie obowiązek wdrożenia regulacji Unii Europejskiej poświęconej przejrzystości reklamy politycznej. Dodatkowo upowszechnienie sztucznej inteligencji, w tym technologii tworzącej tzw. *deep fake*, stanowi kolejne zagrożenie dla uczciwości procesów wyborczych.

KONSEKWENCJE: Sposób targetowania reklam (treści sponsorowanych) w mediach społecznościowych umożliwia wpływ na kierunki debaty publicznej i wynik wyborów. Brak odpowiedniego uregulowania kampanii w Internecie na poziomie krajowym oraz wdrożenia europejskich regulacji sprawia, że polscy wyborcy mogą łatwo paść ofiarami krajowych lub zagranicznych aktorów chcących zagrozić uczciwości polskich wyborów i podważyć zaufanie do instytucji państwowych. Jest to jedna z pilniejszych spraw do załatwienia.

ROZWIĄZANIA: Należy jak najszybciej wskazać odpowiedzialny organ (np. Państwową Komisję Wyborczą), który będzie zajmować się tą kwestią, oraz wyposażyć go w kompetencje i zasoby, które pozwolą skutecznie egzekwować przejrzystość reklamy politycznej.

Niezbędne są zmiany w przepisach Kodeksu wyborczego, które zobligują komitety wyborcze do oznaczania materiałów wyborczych informacją o wykorzystaniu sztucznej inteligencji do wygenerowania mowy lub obrazu.

²⁵ Podsumowanie konferencji *Skuteczna kontrola finansowania polityki*, która odbyła się 26 kwietnia 2007 roku: <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/16518176250111224001188897227.pdf>.

²⁶ D. Batorski i in., *Obraz kampanii w mediach społecznościowych. Raport podsumowujący*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/03/Obraz-kampanii-w-mediach_podsumowanie.pdf; D. Głowacka i in., *Państwo podmiotowej cyfryzacji. Diagnoza i kierunki niezbędnych działań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/11/Panstwo-podmiotowej-cyfryzacji_diagnoza.pdf.

Eksperci Instytutu Spraw Publicznych rekomendują w tym przypadku dostosowanie Kodeksu wyborczego do zmiany znaczenia Internetu w komunikacji, również w kampaniach wyborczych. Taka regulacja powinna „usunąć rozbieżności rozumienia materiału wyborczego oraz jego publicznego charakteru, tak aby w sposób oczywisty kontroli mogły podlegać również wszystkie możliwe działania w sieci”²⁷.

3.7. Równoległe finansowanie kampanii wyborczej i referendalnej

PROBLEM: Rozgraniczenie kampanii wyborczej i referendalnej należy uznać za niewystarczające²⁸. W 2023 roku pojedynczy komitet wyborczy mógł przeznaczyć na kampanię wyborczą 39 mln zł (32 mln zł na wybory do Sejmu oraz blisko 7 mln zł – do Senatu). Tymczasem w przypadku kampanii referendalnej nie obowiązywał żaden limit. Dodatkowo w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej i referendalnej w jednym roku podniesieniu uległ limit wpłat, jakich na rzecz każdej partii politycznej mógł dokonać każdy obywatel. I chociaż organizacja referendum równoległe z wyborami nie zwiększa limitu finansowego, który każda partia mogła wydać na kampanię wyborczą, to kampanię referendalną (bez limitów finansowych) mogły prowadzić zarówno partie polityczne, jak i inne podmioty zależne od rządu (np. fundacje spółek Skarbu Państwa).

KONSEKWENCJE: W efekcie połączenia kampanii referendalnej i wyborczej komitet Prawa i Sprawiedliwości dzięki kontrolowaniu budżetów ministerstw i zależnych spółek Skarbu Państwa zyskał znaczące dodatkowe środki na prowadzenie kampanii wyborczej. Jako inicjator kampanii referendalnej, która powtarzała główne hasła wyborcze komitetu PiS, dysponował w zasadzie nieograniczonym budżetem na promocję.

ROZWIĄZANIA: Zobowiązanie podmiotów prowadzących odpłatną kampanię referendalną do składania odrębnych sprawozdań finansowych z jej prowadzenia²⁹.

4. Dzień głosowania

Dzień głosowania to kulminacja procesu wyborczego. O ile zdecydowana większość wyborców nie spotyka się bezpośrednio z innymi, wymienionymi przez nas w tym dokumencie problemami, to wyzwania związane z faktycznym przebiegiem dnia głosowania wpływają na ich zaufanie oraz na chęć uczestnictwa w akcie wyborczym.

4.1. Procedury dnia głosowania

PROBLEM: W ciągu ostatnich lat Sejm znowelizował procedury przeprowadzania głosowania oraz liczenia głosów. Między innymi w 2018 roku wprowadzono „nową definicję znaku X”, a w 2023 roku – obowiązek okazywania każdej karty wszystkim członkom obwodowej komisji wyborczej obecnym przy liczeniu głosów. W 2023 roku zmieniono również definicję kworum (minimalnej liczby członków komisji obecnych podczas głosowania), które zmniejszono z $\frac{2}{3}$ do $\frac{1}{2}$.

27 F. Pazderski i in., *Systemowe zagrożenia dla uczciwości wyborów w Polsce. Jak im przeciwdziałać?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2024, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/systemowe-zagrozenia-dla-uczciwosci-wyborow-w-polsce-oraz-rekomendacje-dzialan-pozwalajacych-im-przeciwdzialac>.

28 W lipcu 2023 roku Sejm znowelizował ustawę o referendum ogólnokrajowym, która ujednoliciła przepisy dotyczące organizacji wyborów i referendum, taka by referendum mogło zostać przeprowadzone w dniu wyborów. Była to kolejna zmiana prawa wyborczego, która miała miejsce w roku wyborczym.

29 *Wybory parlamentarne w Polsce 2023. Obserwacja społeczna. Wnioski i rekomendacje*, op. cit.

KONSEKWENCJE: Skomplikowany charakter procedur wyborczych oraz ich relatywnie częste zmiany w połączeniu ze złą jakością szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych powodują, że ci ostatni często nie są w stanie opanować podstawowych koncepcji, takich jak: różnice pomiędzy kartą nieważną a głosem nieważnym. Nowa definicja znaku X (co najmniej dwie linie przecinające się w obrębie kratki) nie tylko bywa problematyczna do oceny przez członków obwodowych komisji wyborczych, ale również często prowadzi do nieuwzględnienia woli wyborcy (jeżeli sposób, w jaki wyborca oddał głos, nie spełnia ustawowej definicji X). Zmiana definicji kworum w połączeniu z rekordową w 2023 roku frekwencją i już wspomnianymi „dużymi” komisjami wyborczymi w największych miastach przyczyniła się do powstawania kolejek.

ROZWIĄZANIE: Wprawdzie wcześniej rekomendowaliśmy niewprowadzanie takich zmian, w tym momencie nie rekomendujemy automatycznego ich wycofania. Należy jednak poddać gruntownej analizie ich funkcjonowanie w wyborach w latach 2023 i 2024 i na tej podstawie podjąć decyzję o pozostawieniu lub wycofaniu poszczególnych rozwiązań.

4.2. Szkolenia członków komisji

PROBLEM: Istniejący obecnie system szkolenia członków komisji opiera się w znacznym stopniu, z jednej strony, na centralizacji, z drugiej – na lokalnym zróżnicowaniu. Bazując na wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, to PKW/KBW przygotowuje prezentację, z wykorzystaniem której szkoleni są członkowie – jednak to samorządy gminne decydują o tym, w jaki sposób i kogo będą szkoliły.

KONSEKWENCJE: Powyższy system rozproszonej odpowiedzialności prowadzi do sytuacji, w której w jednej gminie w pełni przeszkoleni są wszyscy członkowie komisji, a w sąsiedniej – już tylko przewodniczący i zastępca. Taki rozdźwięk połączony z nieprzyjaznym formatem szkolenia, który utrudnia przyswojenie nawet podstawowych informacji, sprawia, że cierpi na tym jakość procedur dnia głosowania, a w najbardziej ekstremalnych przypadkach – również jego uczciwość, np. z powodu nieprawidłowego zakwalifikowania prawidłowo oddanego głosu. Ponadto z doświadczeń organizacji prowadzących obserwację wyborów wynika, iż niekiedy podczas szkoleń zwraca się większą uwagę na szczegółowość procedur niż na rolę i obowiązki członków komisji. Konsekwencją takiego podejścia jest m.in. bagatelizowanie przez członków komisji wyborczych przestrzegania tajności głosowania.

Odnotowujemy również problemy z wykonywaniem działań przez obserwatorów społecznych – kwestionowanie wystawionych obserwatorom zaświadczeń, ograniczenie rzeczywistej możliwości obserwacji poprzez „usadzenie” obserwatora w takim punkcie lokalu wyborczego, skąd obserwacja działań komisji jest utrudniona. Często takie działania nie wynikają ze złej woli, ale z niewystarczającego zrozumienia roli obserwatorów społecznych, ich praw i obowiązków.

ROZWIĄZANIA:

Postulujemy:

- stworzenie korpusu trenerów, którzy byliby odpowiedzialni za szkolenie członków komisji na danym obszarze geograficznym oraz, wspólnie z PKW/KBW, za opracowanie formuły szkolenia i przygotowanie materiałów szkoleniowych;
- objęcie obowiązkowym szkoleniem wszystkich kandydatów na członków komisji wyborczej, niezależnie od pełniących w niej funkcji;

- unowocześnienie formatu szkoleń poprzez wprowadzenie elementów interaktywnych, role-play i modelowań zachowań oraz samych materiałów szkoleniowych (w tym stworzenie materiałów pomocniczych dla członków komisji na dzień głosowania);
- zwiększenie nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania, uprawnieniami komisji do reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania oraz prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych;
- szkolenia członków komisji wyborczych w zakresie dostępności lokali wyborczych i głosowania dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

4.3. Lokale wyborcze

PROBLEM: Z roku na rok wraz z modernizacją infrastruktury lokalnej wzrasta liczba lokali wyborczych oznaczonych jako dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (OzN). Zgodnie z Kodeksem wyborczym w każdej gminie co najmniej połowa lokali powinna być dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Szczegółowe kryteria określa stosowne rozporządzenie ministra infrastruktury. Z regularnych monitoringów prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz z informacji pochodzących od analizujących tę kwestię obserwatorów społecznych wynika, że większość takich lokali faktycznie nie była dostępna. Podczas wyborów parlamentarnych tylko 36% monitorowanych lokali spełniało wszystkie kryteria³⁰.

Rzecznik zwraca uwagę również na niedostępność bezpośredniego otoczenia lokalu wyborczego – w tym na brak dostosowanych miejsc parkingowych.

Ostatnie wybory pokazują, że lokale wyborcze nie tylko nie są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, ale generalnie – nie są przystosowane do przyjęcia kumulacyjnych fal wyborców zarówno w przypadku wysokiej frekwencji, jak w „godzinach szczytu”.

KONSEKWENCJE: Nieodpowiednia wielkość lokalu, złe oświetlenie, zbyt małe stoły/pulpity przeznaczone do wypełniania kart wyborczych, zbyt mało stanowisk do oddania głosu i niewłaściwe ich ustawienie oraz inne czynniki utrudniające sprawne głosowanie mają negatywny wpływ nie tylko na realizację prawa do głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami, ale również – na zapewnienie wszystkim wyborcom warunków do oddania głosu w sposób tajny.

ROZWIĄZANIA: Warto byłoby rozważyć wprowadzenie wytycznych dla gmin, co pomogłoby w określeniu, czy pomieszczenie przeznaczone na lokal wyborczy jest odpowiednie dla przeprowadzenia tam głosowania, a także poręcznych zestawień wymagań, dzięki którym urzędnicy łatwo mogliby sprawdzić dostosowanie lokalu do potrzeb wszystkich wyborców, w tym tych z niepełnosprawnościami. Rozporządzenie ministra infrastruktury określające kryteria dla lokalu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami powinno być rozszerzone o kwestie związane z dostępnością bezpośredniego otoczenia lokalu wyborczego.

Ponadto podczas szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych warto uwrażliwiać osoby pełniące te funkcje na kwestie dostępności głosowania dla osób z różnymi typami niepełnosprawności – nie tylko dla osób poruszających się na wózkach.

30 Rzecznik Praw Obywatelskich, *O wybory dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Apel RPO do samorządowców*, 4 kwietnia 2024, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-ozn-dostepnosc-samorzady>.

5. Obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania

5.1. Prawa obserwatorów społecznych

PROBLEM: Od momentu jej wprowadzenia w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 roku instytucja społecznej obserwacji wyborów w Polsce staje się coraz popularniejszą formą zaangażowania społecznego w proces wyborczy. Jednak obserwatorzy społeczni i organizacje ich delegujące nie mają takich samych uprawnień co mężowie zaufania, chociażby w zakresie obrony swoich praw przy wykorzystaniu mechanizmów z art. 161a k. wyb. czy obserwacji referendum ogólnokrajowego.

KONSEKWENCJE: Z dostępnych nam danych wynika, że w 2023 roku funkcję społecznego obserwatora i obserwarki wyborów pełniło co najmniej kilkanaście tysięcy osób. Jednak w tym samym roku prawa obserwatorów były naruszane najczęściej od czasu wprowadzenia instytucji społecznego obserwatora wyborów do Kodeksu wyborczego. Kwestionowane było prawo do obserwacji komisji innych niż obwodowe, prowadzenia obserwacji przed dniem głosowania oraz do obserwacji referendum. Niektóre z powyższych sytuacji wynikały z błędnych interpretacji prawa przez administrację wyborczą – część z nich została zawczasu skorygowana, część znalazła swoje rozwiązanie w Sądzie Najwyższym.

Tu warto podkreślić, że organizacje delegujące społecznych obserwatorów wyborów miały bardzo ograniczone możliwości reakcji na przypadki naruszenia prawa do obserwacji, ponieważ (w przeciwieństwie do komitetów wyborczych delegujących mężów zaufania) nie są podmiotem uprawnionym do skarżenia uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Organizacje musiały więc prosić komitety wyborcze o złożenie skargi do Sądu Najwyższego i/lub wykorzystywać wyjątkową w 2023 roku sytuację, kiedy niektóre organizacje społeczne mogły zaskarżyć uchwały PKW z racji statusu organizacji uprawnionej do prowadzenia kampanii referendalnej.

ROZWIĄZANIA: Pora uznać ogromną rolę zaangażowanych obywateli i obywaterek i uporządkować niektóre kwestie związane ze statusem społecznych obserwatorów wyborów w polskim systemie wyborczym. Postulujemy zatem:

- uregulowanie w ustawie o referendum ogólnokrajowym prawa do obserwacji społecznej referendum ogólnokrajowego;
- przyznanie organizacjom delegującym obserwatorów społecznych (na równi z pełnomocnikami wyborczymi komitetów wyborczych) prawa do złożenia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przewidzianym w art. 161a ust. 1 k. wyb.;
- zrównanie praw obserwatorów i mężów zaufania w zakresie rejestracji prac komisji w trakcie dnia głosowania w kraju i za granicą.

5.2. Rejestracja prac komisji

PROBLEM: W nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2023 roku wprowadzono obowiązek zgłaszania obserwatorów społecznych i mężów zaufania w celu umożliwienia im przesyłania wykonanych podczas dnia głosowania filmów i zdjęć, mających dokumentować nieprawidłowości w procesie wyborczym, przesyłanych na ministerialną platformę internetową. Jednocześnie wprowadzono wymóg usunięcia tych treści z własnych aparatów i telefonów najpóźniej na dzień po publikacji wyników głosowania. W celu gromadzenia zdjęć i nagrań z komisji wyborczych, wykonanych przez mężów zaufania oraz obserwatorów społecznych i międzynarodowych, ministerstwo cyfryzacji uruchomiło aplikację Mąż Zaufania³¹.

31 Aplikacja Mąż Zaufania, Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aplikacja-mezowie-zaufania>.

KONSEKWENCJE: Wymóg uprzedniego zgłaszania obserwatorów społecznych i mężów zaufania w celu umożliwienia im utrwalenia prac komisji (a co za tym idzie również zaobserwowanych nieprawidłowości) oznacza przekazanie danych osobowych obserwatorów społecznych i mężów zaufania instytucji rządowej, a więc politycznej. Wprowadzone w 2023 roku zmiany wymuszają również na obserwatorach niezwłoczne usunięcie zdjęcia/nagrania (nawet jeżeli osoba nie zdecyduje się przekazać go na platformę), co uniemożliwia samodzielne wykorzystanie nagrania jako dowodu przed wymiarem sprawiedliwości bądź przy tworzeniu materiałów szkoleniowych. Podczas wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego w październiku 2023 roku zdjęcia i nagrania do stworzonej w tym celu bazy danych przekazało osiem osób, a koszt poniesiony na stworzenie i obsługę systemu do stycznia 2024 roku wyniósł około 5,5 mln zł.

ROZWIĄZANIE: Postulujemy rezygnację z aplikacji Mąż Zaufania oraz z obowiązku zgłaszania mężów zaufania i obserwatorów społecznych celemu umożliwienia im rejestracji prac komisji. Wskazanym jednak byłoby rozpoczęcie dyskusji na temat rejestrowania prac komisji wyborczych przez obserwatorów społecznych i mężów zaufania w sposób, który nie narusza prywatności wyborców czy tajności głosowania.

5.3. Zaświadczenia – obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania

PROBLEM: Zgodnie z obecną interpretacją Kodeksu wyborczego komitety wyborcze delegujące mężów zaufania oraz organizacje społeczne delegujące obserwatorów społecznych są zobowiązane wystawić każdej osobie zaświadczenie papierowe zgodnie z zasadą: 1 komisja = 1 obserwator = 1 zaświadczenie.

KONSEKWENCJE: Postępująca cyfryzacja życia publicznego, w tym wyborów, sprawia, że konieczność okazywania przez męża zaufania lub obserwatora społecznego papierowego zaświadczenia o delegowaniu do pracy w konkretnej obwodowej komisji wyborczej wydaje się zbędna i generuje znaczne obciążenie dla komitetów wyborczych i organizacji społecznych, wystawiających takie zaświadczenia i rozsyłających je po całym kraju.

ROZWIĄZANIE: Postulujemy wprowadzenie możliwości wystawiania mężom zaufania i społecznym obserwatorom wyborów zaświadczeń w formie elektronicznej (do rozważenia np. skan zaświadczenia okazywany na urządzeniu mobilnym, zaświadczenie podpisywane podpisem kwalifikowanym itp.). Ponadto warto umożliwić podmiotom delegującym mężów zaufania i obserwatorów społecznych wyznaczenie ich do większej niż jedna liczby komisji, np. do wszystkich komisji na danym obszarze geograficznym.

5.4. Akredytacje – obserwatorzy międzynarodowi

PROBLEM: Kodeks wyborczy nie precyzuje procedur związanych z akredytacją obserwatorów międzynarodowych w Polsce.

KONSEKWENCJE: W ostatnich latach coraz większe zainteresowanie społeczności międzynarodowej wyborami w Polsce przekłada się na liczbę osób chcących monitorować nasze wybory w charakterze obserwatorów międzynarodowych. Brak jasno określonych, transparentnych procedur regulujących akredytację takich obserwatorów może zniechęcić organizacje chcące obserwować polskie wybory do podjęcia wysiłku organizacji misji obserwacyjnej. W 2023 roku brak jasno określonego punktu kontaktowego w MSZ/PKW w sprawie akredytacji obserwatorów międzynarodowych oraz opóźnienia wynikające (jak mniemamy) ze spiętrzenia procedur wyborczych i referendalnych sprawiły, że

znaczna grupa obserwatorów międzynarodowych otrzymała akredytacje wieczorem, na dzień przed dniem głosowania³².

ROZWIĄZANIE: Należy wprowadzić jeden format wniosku o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych, a także określić, w jakich terminach i komu taki wniosek powinien zostać przekazany, oraz wyznaczyć czas na wydanie decyzji o akredytacji.

Ze względu na rosnące wykorzystywanie obserwacji wyborów jako narzędzia wojny hybrydowej (tzw. *fake observers*³³) warto również rozważyć publikację listy organizacji, które wnioskowały o akredytację, wraz ze statusem i liczbą akredytowanych obserwatorów.

5.5. Diety dla mężów zaufania

PROBLEM: Nowelizacja Kodeksu wyborczego z początku 2023 roku przyznała mężom zaufania prawo do diety (40% zryczałtowanej diety członka komisji) oraz dni wolnych w dniu liczenia głosów i dniu następującym po dniu ustalenia wyników głosowania. Dieta wypłacana jest przez urząd właściwej gminy na podstawie zaświadczenia wydanego przez przewodniczącego komisji obwodowej, potwierdzającego, że mąż zaufania spędził w komisji minimum pięć godzin w trakcie głosowania i był obecny podczas całego procesu ustalania wyników.

KONSEKWENCJE: Pamiętając o tym, że mąż zaufania ma prawo do złożenia zastrzeżeń do protokołu głosowania, można mieć wątpliwości, czy słuszna jest zależność wypłaty diety męża zaufania od dokumentu wystawianego jednoosobowo przez przewodniczącego komisji obwodowej, której prace ten mąż zaufania „kontroluje”.

ROZWIĄZANIE: Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem jest rezygnacja z diet dla mężów zaufania, co postuluje również PKW. Można rozważyć pozostawienie uprawnień do dnia/dni wolnych na czas ustalania wyników głosowania i w dzień po, na podstawie zaświadczenia wystawianego przez komisję kolejalnie, a nie jednoosobowo przez przewodniczącego.

6. Konflikty dotyczące terminów wyborów, kalendarz wyborczy, sytuacje nadzwyczajne

PROBLEM: Przedłużenie kadencji samorządów do 5 lat spowodowało pojawienie się niejako systemowego, dwudziestoletniego cyklu konfliktów dotyczących terminów wyborów samorządowych i parlamentarnych. Kwestia ta została szerzej omówiona już w 2022 roku w opracowaniu Jarosława Flisa³⁴. Problemy, które wtedy przewidywano, już stały się realne. Jesteśmy świadkami spiętrzeń wyborczych i nakładających się na siebie elekcji – jak np. w 2023 roku bądź obecnie. Konflikt terminu wyborów samorządowych i parlamentarnych w 2023 roku został rozwiązany, jednak doszło do tego w sposób budzący poważne wątpliwości konstytucyjne, poprzez przesunięcie wyborów samorządowych na rok 2024. Takie rozwiązanie stworzyło analogiczny konflikt między terminem wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego.

32 M. Auzbiter, *Międzynarodowi obserwatorzy wciąż bez akredytacji na wybory w Polsce*, „Rzeczpospolita”, 13 października 2023, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39265751-międzynarodowi-obszatorzy-wciaz-bez-akredytacji-na-wybory-w-polsce>.

33 Europejska Platforma na rzecz Demokratycznych Wyborów prowadzi europejską bazę *fake observers*: <https://www.fakeobservers.org/politically-biased-election-observers.html>.

34 J. Flis, *Kalendarzowy kalejdoskop*, Fundacja im Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kalendarzowy-kalejdoskop.pdf>.

Warto jednak zauważyć, że konflikty terminów wyborów mogą się jednak pojawiać, nawet jeśli usuwamy tę konkretną przyczynę – zawsze może dojść do przerwania kadencji Sejmu lub prezydenta; a termin wyborów do Parlamentu Europejskiego zależy od decyzji na poziomie unijnym.

KONSEKWENCJE: Potencjalnego konfliktu terminów wyborów nie należy rozpatrywać jedynie w kategoriach konieczności przeprowadzenia głosowania w tym samym dniu. Proces wyborczy jest rozciągnięty w czasie. Nałożenie się na siebie kalendarzy czynności w dwóch różnych elekcjach stwarza dla administracji wyborczej i samorządów problemy organizacyjne, choć te, zwłaszcza jeśli kalendarze zachodzą na siebie w niewielkim stopniu, powinny być do opanowania. Jednak największą trudność sprawia nakładanie się okresów dwóch kampanii wyborczych, szczególnie gdy w obu elekcjach mogą kandydować te same osoby (np. na burmistrza i na posła do Parlamentu Europejskiego). Praktyczna niemożność oddzielenia od siebie obu kampanii oznacza jednocześnie praktyczną niemożność kontrolowania prawidłowości ich finansowania, w tym zachowywania limitu wydatków czy przestrzegania ciszy wyborczej.

ROZWIĄZANIE: Konieczne jest zatem także podjęcie prac nad uelastycznieniem zasad określania terminów wyborów, tak by zawsze możliwe było zapewnienie odpowiedniej odległości poszczególnych elekcji bądź też efektywniejsze uwzględnianie argumentów praktycznych czy kulturowych (jak unikanie głosowania lub prowadzenia kampanii wyborczej w okresach najważniejszych świąt albo bezpośrednio po nich). Osobnym problemem jest również określanie kalendarza wyborczego, jeśli w ustawowym terminie nie da się przeprowadzić wyborów ze względu na wprowadzenie w tym czasie stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej. Doświadczenie wyborów prezydenckich 2020 roku pokazuje, że dotychczasowe regulacje w tym zakresie są zbyt mało jednoznaczne. Na gruncie obowiązującego prawa trudno w szczególności określić, czy w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego możliwe jest zawieszenie kalendarza wyborczego, czy też po zniesieniu stanu nadzwyczajnego wszystkie lub niektóre czynności wyborcze powinny zostać podjęte na nowo.

7. Edukacja obywatelska

PROBLEM: Przeprowadzane w ostatnich latach badania opinii publicznej regularnie pokazują, że zaufanie do instytucji wyborów oraz do ich wyniku utrzymuje się na dość niskim poziomie (40%)³⁵. Częściowo wynika to zapewne z polaryzacji politycznej i promowanych przez polityków narracji o zagrożeniu fałszowaniem wyborów. Znajomość prawa wyborczego wśród obywateli, zwłaszcza tych najmłodszych, jest niewystarczająca. Z pytań zadawanych organizacjom zajmującym się edukacją obywatelską wynika, że wyborcy nie wiedzą, w jaki sposób zmienić obwód głosowania, ile znaków X mogą postawić na karcie w poszczególnych wyborach, jak znaleźć listę osób do głosowania itp.

Dodatkowym problemem wartym podkreślenia jest brak tajności głosowania – Polska jest krajem, gdzie obywatelki i obywatele regularnie rezygnują z prawa do oddania głosu w sposób tajny, na co zwracają uwagę zarówno krajowe, jak i międzynarodowe misje obserwacji wyborów.

KONSEKWENCJE: Część wyborców nie bierze udziału w głosowaniu, ponieważ nie potrafi skorzystać z prawa wyborczego.

35 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Budowniczy zaufania – rola zaangażowanych obywateli w procesie wyborczym*, 2023, <https://odpowiedzialnapolityka.pl/publikacje/inne-publikacje/raport-budowniczy-zaufania-rola-zaangazowanych-obywateli-w-procesie>.

ROZWIĄZANIE: Należy stworzyć systemowe podejście do edukacji wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza powinna powołać departament ds. komunikacji, aby zwiększyć swoją obecność w mediach społecznościowych, a także prowadzić działania edukacyjne i informacyjne w partnerstwie z samorządem i organizacjami społecznymi. Warto rozważyć wyodrębnienie w Krajowym Biurze Wyborczym zespołu zajmującego się edukacją wyborczą i informowaniem wyborców.

Należy zwiększyć aktywność Państwowej Komisji Wyborczej w kierunku budowania świadomości wyborców na temat ryzyka związanego z nieprzestrzeganiem zasady tajności głosowania. Należy zobligować członków obwodowych komisji wyborczych do kontroli przestrzegania zasady tajności głosowania w lokalach wyborczych oraz wprowadzić gwarancję tajności głosowania w sytuacji jednoczesnego przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego, np. poprzez zmianę sposobu ustalania liczby osób uprawnionych, które wzięły udział w referendum ogólnokrajowym (stwierdzenia jego wiążącego charakteru)³⁶.

8. Protesty wyborcze i ważność wyborów

PROBLEM: Od 2018 roku o ważności wyborów w Polsce decyduje Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym. Co do legalności tego organu istnieją poważne zastrzeżenia i w myśl orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu ta Izba powinna zostać rozwiązana. Protesty wyborcze mogą być składane, gdy doszło do przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów mających związek z głosowaniem i ustaleniem jego wyników. Krąg podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego jest zbyt wąski i obejmuje wyborcę, którego nazwisko było ujęte w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, przewodniczącemu komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczego komitetu wyborczego.

Opisany wyżej obecnie obowiązujący system zakładający wąski katalog podmiotów uprawnionych do złożenia protestu, przesłanek do jego złożenia, a także ograniczający czas na złożenie do okresu po ogłoszeniu wyniku wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą wydaje się nielogiczny i wysoce nieprzyjazny dla wyborcy, zarówno od strony proceduralnej, jak i wymogów formalnych samego protestu.

KONSEKWENCJE: W wyborach parlamentarnych w 2023 roku do Sądu Najwyższego wpłynęło łącznie 1177 spraw zarejestrowanych jako protesty wyborcze w wyborach do Sejmu i do Senatu. Z tego 1152, a więc blisko 98%, sąd pozostawił bez dalszego biegu, z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych (np. brak podpisu podmiotu wnoszącego protest, niewskazanie adresu miejsca zamieszkania lub numeru PESEL, wniesienie protestu przez osobę nieuprawnioną lub przekroczenie terminu na wniesienie protestu). Tylko dla 14 protestów sąd wyraził opinię o zasadności zarzutów i stwierdził, że pozostają one bez wpływu na wynik wyborów, a dla 11 – sąd wyraził opinię o bezzasadności zarzutów.

Powyższe statystyki pokazują, z jednej strony – jak niewielka jest liczba obywateli, którzy zdecydowali się na złożenie protestu wyborczego w odniesieniu do ostatnich wyborów; z drugiej zaś – że podjęty przez nich wysiłek w większości przypadków nie doprowadził do rozpatrzenia przedstawionych przez nich racji.

³⁶ O wpływie połączenia daty głosowania w wyborach parlamentarnych z głosowaniem w referendum ogólnokrajowym pisała m.in. Fundacja Odpowiedzialna Polityka w swoim raporcie z obserwacji wyborów: *Wybory parlamentarne w Polsce 2023. Obserwacja społeczna. Wnioski i rekomendacje*, op. cit.

ROZWIĄZANIE: Przywrócenie zasady, że ważność wyborów w Polsce stwierdza Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

Proponujemy rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego o kandydatów w wyborach, mężów zaufania i obserwatorów społecznych. Jeśli chodzi o wyborców, na potrzeby złożenia protestu wyborczego należy zrezygnować z wymogu ujęcia w spisie wyborców dla uprawnionych do głosowania stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania. Należy rozważyć również rozpoczęcie dyskusji na temat rozszerzenia katalogu naruszeń, z tytułu których można złożyć protest wyborczy (co pozwoliłoby również na rozszerzenie terminu, w jakim protest można złożyć), a także wprowadzenie rozwiązań dających obywatelowi rzeczywiste poczucie zostania wysłuchanym.

Zakończenie

Proponowane przez nas postulaty to tylko początek większych prac nad polskim prawem wyborczym, które powinien podjąć parlament oraz wszystkie podmioty bezpośrednio zaangażowane w proces organizacji i przeprowadzenia wyborów.

W dokumencie nie ujęliśmy konsekwencji finansowych proponowanych rozwiązań, zdajemy sobie jednak z nich sprawę i jesteśmy zdania, że muszą być ujęte na kolejnym etapie – formułowania przepisów. Z pewnością nie podjęliśmy wszystkich wątków, jakie pojawiają się w debacie na temat wyborów. Wśród tych, które zidentyfikowaliśmy, warto wymienić: udzielenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych Białorusinom i Ukraińcom mieszkającym w Polsce, zniesienie ciszy wyborczej oraz głosowanie elektroniczne.

Nie wszystkie błędy – i te z ostatnich ośmiu lat, i te jeszcze starsze – da się naprawić szybko i łatwo. Jednak nie chodzi wyłącznie o „odtworzenie” sytuacji sprzed lat – powinniśmy podjąć znacznie bardziej kompleksową debatę nad kształtem polskiego systemu wyborczego. Większość jego rozwiązań zakorzeniona jest w latach 90. XX wieku, a więc w Polsce o zupełnie innej rzeczywistości politycznej, innych problemach społecznych, innym stanie świadomości demokracji, wreszcie – innych technologiach. Zaprojektowanie gruntownej przebudowy systemu wyborczego to nie jest jednak zadanie na miesiące, lecz lata, i nie musi – a może nawet nie powinno – zamknąć się w jednej kadencji Sejmu. Naprawa polskiego systemu wyborczego musi dokonywać się w określonym porządku – zaczynając od tego, co pilne, ale względnie proste. Zmiany potrzebne, ale bardziej złożone, powinny być przeprowadzane z koniecznym namysłem, czego ostatnio brakowało. Prace nad zasadniczą reformą warto zacząć szybko – ale nastawiając się na to, że będzie to zadanie na lata.