



**Andrzej Sokala\***

*Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

## KILKA UWAG DO PROJEKTU ZMIAN W KODEKSIE WYBORCZYM Z LISTOPADA 2017 R.

### I. Wprowadzenie

W dniu 10 listopada 2017 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy o długiej i skomplikowanej nazwie: o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>1</sup>. Projekt zawierał propozycje zmian w kilku aktach prawnych rangi ustawowej (m.in. w ustrojowych ustawach samorządowych), w tym w szczególności zmian w ustawie kodeks wyborczy<sup>2</sup>. I te ostatnie właśnie będą przedmiotem uwag przedstawionych w niniejszym tekście.

Na wstępie trzeba podkreślić, że – po pierwsze – omawiany projekt nowelizacji kodeksu wyborczego był bardzo obszerny, obejmował bowiem ponad sto zmian o różnicowanym charakterze i ciężarze gatunkowym. Po drugie, część z nich dotyczyła niezwykle istotnych kwestii, w tym rozwiązań bez wątpienia wpływających na ocenę przeprowadzanych wyborów jako demokratycznych, a więc wyborów wolnych i uczciwych (*free and fair election*)<sup>3</sup>. Z tych przeto względów oczywiste wydaje się, że tego rodzaju projekt nowelizacyjny wymaga bardzo poważnej debaty oraz – jeśli zostałby uchwalony – odpowiednio długiego *vacatio legis*, niezbędnego do przygotowania go do wprowadzenia do prawnego obrotu. Mowa tu w szczególności o projektowanej fundamentalnej zmianie systemu wyborczego do rad gmin oraz zasadniczej zmianie systemu organizacji i statusu polskiej administracji wyborczej odpowiedzialnej za organizację, przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Oczywiście wydaje się także, że proces legislacyjny dotyczący tak ważnej materii powinien przebiegać bez pośpiechu,

\* sokala@umk.pl

<sup>1</sup> Druk nr 2001.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

<sup>3</sup> Szerzej: A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 53 i nn.; zob. także J. Elklit, *Free and fair Elections* [w:] *International Encyclopedia of Elections*, ed. R. Rose, Washington 2000, s. 130 i nn.

bo ten z pewnością nie służy jakości stanowionego prawa. Tymczasem już pobieżna analiza omawianego poselskiego projektu wskazuje wyraźnie – z uwagi na liczne błędy i usterki w nim zawarte – że został on przygotowany wyjątkowo niestarannie i właśnie w pośpiechu<sup>4</sup>. Jeśli zważyć ponadto, że projekt ów procedowany był w parlamencie dość krótko<sup>5</sup> – stosowną ustawę uchwalono bowiem już dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>6</sup> – nie sposób niestety oprzeć się wrażeniu, że cały ten proces nie przebiegał z niezbędnym namysłem i nie mógł mieć wiele wspólnego z zasadami przyzwoitej legislacji. Jak trafnie zauważył bowiem Leszek Garlicki, „przyspieszenie prac... nad projektami, których szybkie uchwalenie większość parlamentarna uważa za szczególnie pożądane” jest ryzykowne, gdyż „może to prowadzić do problemów, bo nadmierna szybkość prac sejmowych dokonuje się czasem kosztem pominięcia przepisów regulaminu sejmowego i dobrych obyczajów parlamentarnych<sup>7</sup>. Tak było niestety i w tym przypadku. Jarosław Flis, omawiając proces legislacyjny zapoczątkowany omawianym przeze mnie projektem, pisze o „przepychaniu zmian w szalonym trybie i w atmosferze napięcia politycznego”, konkludując zasadnie: „przygotowana w takim trybie ustawa, wprowadzająca fundamentalne zmiany w tak dziwnych okolicznościach, zasługiwała na to, by powstrzymać ją prezydenckim wetem<sup>8</sup>”. Tak się jednak – jak wiadomo – nie stało<sup>9</sup>.

Warto też przypomnieć, że omawiany projekt zmian w kodeksie wyborczym nawiązywał – głównie w części dotyczącej modelu polskiej administracji wyborczej – do wcześniejszej inicjatywy ustawodawczej pochodzącej z tego samego środowiska politycznego, a mianowicie do poselskiego projektu zmian w kodeksie wyborczym, jaki wpłynął do Sejmu w dniu 7 sierpnia 2014 r. Proponowane

<sup>4</sup> Na przykład w art. 5 pkt 47 omawianego projektu mowa o „państwowych komisjach wyborczych” – choć PKW była, jest i najprawdopodobniej będzie tylko jedna; z art. 5 pkt 59 projektu nie wynikało, by jego autorzy zamierzali uchylić przepis art. 166 § 2 kodeksu wyborczego stanowiący, iż PKW określa właściwość terytorialną komisarzy wyborczych oraz właściwość rzeczową w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojewódzkim, choć – zgodnie z omawianym projektem – właściwości o charakterze ogólnowojewódzkim po planowanych zmianach miało nie być. Tego typu przykładów można by wskazać dużo więcej.

<sup>5</sup> Projekt wpłynął dnia 10 listopada 2017 r., 13 listopada skierowano go do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu, które odbyło się już 24 listopada 2017 r. Po pracach w komisji 13 grudnia 2017 r. odbyło się drugie czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu, po czym tego samego dnia skierowano go ponownie do komisji w celu przedstawienia sprawozdania. Następnego dnia – 14 grudnia 2017 r. – odbyło się trzecie czytanie na posiedzeniu Sejmu, po czym kolejnego dnia ustawę przekazano Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu. Senat przyjął ustawę z poprawkami już 21 grudnia, niezwłocznie zaś po świąteczno-noworocznej przerwie – w dniu 10 stycznia 2018 r. – przyjął ją Sejm. Następnego dnia przekazano ją Prezydentowi do podpisu.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U., poz. 130). Akt ogłoszono dnia 16 stycznia 2018 r.

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 237.

<sup>8</sup> J. Flis, *Te zmiany zasługiwały na weto*, „Rzeczpospolita”, 17.01.2018, s. A5.

<sup>9</sup> Prezydent podpisał wspomnianą ustawę w dniu 15 stycznia 2018 r.

w nim zmiany ustroju polskiej administracji wyborczej omówiłem krytycznie w opracowaniu pt. *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*<sup>10</sup>.

W niniejszym tekście odniosę się do kilku najistotniejszych propozycji zmian w polskim prawie wyborczym zaproponowanych w poselskim projekcie z dnia 10 listopada 2017 r., zwłaszcza tych, które – moim zdaniem – budzą największe wątpliwości z merytorycznego lub techniczno-legislacyjnego punktu widzenia. Mowa tu w szczególności o projektowanych zmianach dotyczących systemu i statusu oraz kompetencji polskiej administracji wyborczej, oraz nowego sposobu oddawania głosu przez wyborcę.

## II. Propozycje zmian dotyczące systemu i statusu oraz kompetencji administracji wyborczej

### 1. Obowiązujący stan prawny na dzień 10 listopada 2017 r.

W świetle obowiązujących w chwili złożenia do łaski marszałkowskiej omawianego projektu przepisów kodeksu wyborczego, w którym *sedes materiae* dla omawianej kwestii stanowi dział II, zatytułowany *Organy wyborcze* (art. 157–191), polska administracja wyborcza tworzy hierarchicznie zbudowaną, kilkuszczelbłą strukturę, na którą się składają: Państwowa Komisja Wyborcza, komisarze wyborczy oraz okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. Strukturę tę uzupełnia Krajowe Biuro Wyborcze stanowiące *sui generis* zawodowy wyborczy aparat pomocniczy. Ważną, jeśli nie najważniejszą, rysą charakteryzującą polską administrację wyborczą jest sędziowski skład większości organów wyborczych, co ma niewątpliwy wpływ na bezstronność i neutralność polityczną oraz profesjonalizm jej działania<sup>11</sup>.

Szczególne znaczenie w tym systemie ma centralny i najwyższy organ wyborczy, a mianowicie Państwowa Komisja Wyborcza [dalej: PKW]. Z uwagi na jego pozycję, kompetencje i zadania (dużo szersze niż tylko w sprawach wyborczych) ustawodawca przewidział dla tego organu specjalny skład i tryb powoływania, a także szereg rozwiązań gwarantujących mu autonomię i niezbędną niezależność od innych organów państwowych. Po pierwsze, w skład PKW wchodzi 9 osób: 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Sądu Najwyższego i 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do składu PKW wskazują sędziów właściwi prezesi: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Członków PKW powołuje Prezydent RP w drodze postanowienia. Kadencja członków Komisji trwa 9 lat. Dodać wypada, że PKW sama wybiera ze swojego składu przewodniczącego i dwóch jego zastępców. Sama też ustala swój regulamin. Funkcję sekretarza PKW pełni zaś z urzędu

<sup>10</sup> A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18, s. 7 i nn.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 156–157.

Szef Krajowego Biura Wyborczego, który uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Szef KBW jest powoływany i odwoływany przez Komisję na wniosek jej przewodniczącego.

Pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonymi na obszar województwa lub jego część są komisarze wyborczy. Powołuje ich PKW, na wniosek ministra sprawiedliwości, na okres pięciu lat spośród sędziów.

Wypada dodać, że zarówno PKW, jak i komisarze wyborczy mają charakter organów stałych – działających w permanencji. Pozostałe organy wyborcze natomiast (komisje okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe) stałego charakteru nie mają – są powoływane po zarządzeniu konkretnych wyborów i na ich potrzeby. W skład okręgowych komisji wyborczych oraz rejonowych komisji wyborczych powołani przez PKW mogą być wyłącznie sędziowie. Ustawodawca zdecydował też, że niektórym komisjom terytorialnym (wojewódzkim, powiatowym i miejskim w miastach na prawach powiatu) przewodniczyć powinni sędziowie. *Ratio legis* takiego rozwiązania stanowi niewątpliwie stopień skomplikowania procedury ustalania wyników wyborów do sejmików województw, rad powiatów oraz rad miast na prawach powiatu<sup>12</sup>.

Podsumowując: obowiązujący w Polsce w chwili złożenia omawianego projektu model administracji wyborczej – model administracji niezależnej od innych władz państwowych (tzw. *independent model*)<sup>13</sup> – spełnia wszystkie wymogi stawiane państwowemu demokratycznemu przez uznane standardy międzynarodowe w sprawach wyborczych, a zwłaszcza przez Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych<sup>14</sup>. Sprawdził się on też dobrze w wieloletniej praktyce<sup>15</sup>.

## 2. Analiza propozycji nowelizacyjnych dotyczących administracji wyborczej

### a) propozycje dotyczące składu i charakteru Państwowej Komisji Wyborczej

Zgodnie z art. 5 pkt 51 ocenianego projektu, zamiast dziewięciu sędziów w skład PKW miałyby wchodzić tylko dwóch (jeden z Trybunału Konstytucyjnego oraz jeden z Naczelnego Sądu Administracyjnego). Pozostałych 7 członków PKW powoływałby Prezydent RP spośród osób „mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm”, a wskazanych przez kluby poselskie. Wypada zwrócić uwagę, że w stosunku do idącego w podobnym kierunku – wspomnianego wyżej – projektu zmian składu i statusu PKW złożonego w Sejmie RP przez grupę posłów dnia 7 sierpnia 2014 r., w omawianym projekcie zabrakło w Państwowej Komisji Wyborczej miejsca dla sędziego wywodzącego się z Sądu Najwyższego. Trzeba jednak zaznaczyć, że rozwiązanie takie ma wejść

<sup>12</sup> Zob. A. Sokala, *Kontrowersje...*, s. 11–12.

<sup>13</sup> Szerzej na temat podstawowych modeli administracji wyborczej we współczesnym świecie demokratycznym zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 36 i nn.; a także D. Sześciło, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15, s. 93 i nn.

<sup>14</sup> Zo. A. Sokala, *Kontrowersje...*, s. 18.

<sup>15</sup> Zob. A. Szmyt, A. Sokala, *Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji*, „Przegląd Wyborczy. Biuletyn informacyjny” 2013, nr 8–9, s. 41.

w życie dopiero po najbliższych wyborach do Sejmu RP. Zgodnie bowiem z art. 5 § 3 omawianego projektu PKW w dotychczasowym składzie powinna działać do czasu otwarcia pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji.

Proponowaną – choć odroczoną w czasie – zmianę polegającą na zastąpieniu sędziowskiego składu najwyższego organu wyborczego, jakim jest PKW, składem o charakterze politycznym należy ocenić za zdecydowanie szkodliwą i nieuzasadnioną merytorycznie. Może ona bowiem prowadzić do utraty zaufania obywateli do uczciwości i rzetelności przeprowadzanych w Polsce wyborów. Wypada także przypomnieć, że po raz ostatni Państwowa Komisja Wyborcza funkcjonowała w politycznym składzie w 1989 r., w trakcie tzw. wyborów czerwcowych<sup>16</sup>. Trzeba podkreślić, że wśród zadań PKW jest również kontrolowanie finansowania partii politycznych. Nadanie przeto temu organowi politycznego charakteru może spowodować, iż wbrew klasycznej prawnej regule *Nemo iudex idoneus in propria causa*<sup>17</sup> przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w PKW, kontrolując finanse partyjne, będą sędziami „we własnej sprawie”.

#### **b) propozycje dotyczące zmian statusu komisarzy wyborczych i ich kompetencji**

Poważne wątpliwości budzą też – moim zdaniem – projektowane zmiany dotyczące komisarzy wyborczych. Omawiany projekt zmian w kodeksie wyborczym przewiduje (w art. 5 pkt 59) odejście od sędziowskiego modelu w odniesieniu do tych jednoosobowych organów wyborczych, co może prowadzić do ich upolitycznienia. W miejsce 51 komisarzy wyborczych funkcjonujących na dzień złożenia projektu, zaproponowano powołanie wojewódzkich komisarzy wyborczych w każdym z 16 województw oraz powiatowych komisarzy wyborczych w każdym powiecie (jest ich 314) i w każdym mieście na prawach powiatu (jest ich 66). Zamiast więc kilkudziesięciu mielibyśmy w strukturze polskiej administracji wyborczej blisko 400 komisarzy wyborczych. Pytanie, czy taka zmiana jest rzeczywiście potrzebna, ma czysto retoryczny charakter. Zwłaszcza jeśli zważyć, że zadania przewidziane w omawianym projekcie dla powiatowych komisarzy wyborczych są niezbyt liczne i ograniczają się do krótkiego, nie dłuższego niż 3 miesiące, „okresu wyborczego”. Zadań o charakterze stałym komisarzy powiatowi nie mają. Rodzi się zatem pytanie o sens nadania im statusu stałych organów wyborczych – co przewiduje projekt. Ja uzasadnienia dla przyjęcia takiego rozwiązania nie znajduję.

Wszystkich komisarzy wyborczych powoływać ma – w myśl omawianego projektu – PKW spośród „osób mających wykształcenie wyższe prawnicze”,

<sup>16</sup> Zob. A. Sokala, *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3 (92), s. 52–53.

<sup>17</sup> „Nikt nie jest odpowiednim sędzią we własnej sprawie” – sentencja oparta na słowach z konstytucji cesarzy rzymskich Walensa, Gracjana i Walentyniana zamieszczonej w Kodeksie Justyniańskim z 529 r. (C. 3,5,1). Zasada przywoływana jest także często w innej wersji: *Nemo est iudex in propria causa*. W tej postaci umieszczono ją na jednej z kolumn Sądu Najwyższego – por. „*Regulae iuris*”. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 2001, s. 116–117.

a nie sędziów, jak to było w stanie prawnym obowiązującym na dzień złożenia projektu. Przy czym – co ważne – w omawianym projekcie przyjęto (art. 8 § 1), że „kadencja dotychczasowych komisarzy wyborczych wygasa w dniu wejścia w życie” projektowanej ustawy nowelizującej kodeks wyborczy. W konsekwencji przyjęto też (w art. 8 § 2), że Państwowa Komisja Wyborcza powołać musi owych blisko 400 swoich pełnomocników – bo taki jest status komisarza wyborczego – w niezwykle krótkim, bo 60-dniowym terminie liczonym od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej kodeks wyborczy. Nałożenie na PKW tego obowiązku z tak krótkim terminem wykonania wydaje się być niemal niewykonalne, jeśli zważyć, że chodzi o ważny organ wyborczy, będący pełnomocnikiem PKW, a więc do osób pełniących te funkcje, Komisja musi mieć pełne zaufanie. Tego bez wnikliwej, a więc wymagającej czasu, analizy kandydatur i spotkań z nimi, nie da się po prostu rzetelnie zrobić. Trzeba też zauważyć, iż opiniowany projekt zmian w kodeksie wyborczym nie wskazywał „procedury rekrutacyjnej” w odniesieniu do komisarzy wyborczych. Nie określał on też, czy będzie możliwe ponowne powołanie tej samej osoby do pełnienia tej funkcji w kolejnej kadencji. Warto też zauważyć, że autorzy opiniowanego projektu nie przewidzieli – jak się wydaje – zróżnicowania wynagrodzeń wojewódzkich i powiatowych komisarzy wyborczych, choć zakres obowiązków tych ostatnich będzie zasadniczo mniejszy. Dużo ważniejsze jest jednak to, że w opiniowanym projekcie brakuje gwarancji dla apolityczności osób, pełniących funkcje komisarzy wyborczych. Nie wprowadzono doń bowiem zakazu członkostwa komisarza w partii politycznej i zakazu prowadzenia przezeń działalności politycznej.

Warto także zwrócić uwagę, iż omawiany projekt zmian w kodeksie wyborczym łamie istniejący obecnie czytelny podział organów wyborczych w odniesieniu do wyborów samorządowych na dwie grupy: grupę organów organizujących i nadzorujących przebieg wyborów oraz ustalanie ich wyników (PKW i komisarze wyborczy) oraz grupę organów przeprowadzających wybory i ustalających wyniki głosowania i wyniki wyborów (terytorialne i obwodowe komisje wyborcze). Kompetencje oraz zadania nadzorcze i wykonawcze tych organów bezzasadnie „wymieszano”, co w praktyce bez wątpienia będzie prowadzić do wielu absurdalnych z punktu widzenia sytuacji. Na przykład, zgodnie z art. 5 pkt 60, wojewódzki komisarz wyborczy będzie powoływał (i rozwiązywał) wojewódzką komisję wyborczą, której jest przewodniczącym. Oznacza to w praktyce, że będzie także powoływał (i odwoływał) samego siebie! Dalej: wojewódzki komisarz wyborczy będzie rozpatrywał skargi na działalność terytorialnych komisji wyborczych, a więc także na działalność wojewódzkiej komisji wyborczej, której jest przewodniczącym z urzędu. Oznacza to złamanie przywołanej już wyżej kardynalnej zasady prawa *nemo iudex idoneus in propria causa!* Dalej: wojewódzki komisarz wyborczy będzie uchylał uchwały terytorialnych komisji wyborczych (w tym i wojewódzkiej komisji, której przewodniczy) podjęte z naruszeniem prawa lub niezgodne z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej i przekazywał

sprawę właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia lub podejmował rozstrzygnięcie w sprawie. W praktyce oznacza to możliwość uchylecia uchwały jego „własnej” wojewódzkiej komisji. Raz jeszcze zatem wypada przywołać w tym miejscu zasadę *nemo iudex idoneus in propria causa*, nie opatrując tego żadnym komentarzem. Przykładów tego typu można zresztą w odniesieniu do omawianego projektu zmian w kodeksie wyborczym podać znacznie więcej.

### **c) propozycja zmiany sposobu wyboru Szefa Krajowego Biura Wyborczego**

Jak już wcześniej wspomniałem – w stanie prawnym obowiązującym na dzień złożenia omawianego projektu – funkcję sekretarza PKW pełnił z urzędu Szef Krajowego Biura Wyborczego, powoływany przez PKW na wniosek jej przewodniczącego. To właśnie kierowane przez Szefa Biuro zapewnia obsługę organów wyborczych oraz organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne warunki umożliwiające sprawne i zgodne z prawem przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Należy także przypomnieć, że – co niezwykle istotne – zarówno Szef KBW, jaki i wszyscy pracownicy tego urzędu muszą być neutralni politycznie: nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej. Omawiany projekt zmian w kodeksie wyborczym (w art. 5 pkt 70) zawiera wielce kontrowersyjną propozycję zmiany trybu powoływania Szefa KBW – miałby on być powoływany przez PKW, ale spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat. Tego typu zmiana będzie niewątpliwie prowadzić do upolitycznienia KBW, co nie może pozostać bez wpływu na zaufanie wyborców do uczciwości i rzetelności przeprowadzanych wyborów. Ponadto autorzy opiniowanego projektu (w art. 7) proponują, by stosunek pracy dotychczasowego Szefa KBW wygasł z chwilą powołania nowego Szefa Biura, którego PKW miałaby obowiązek powołać w terminie 30 dni od wejścia w życie nowelizacji kodeksu wyborczego. Zważywszy na kalendarz wyborczy i podjęte już przez PKW i KBW przygotowania do planowanych na jesień 2018 r. wyborów samorządowych tego rodzaju zmiana może spowodować destabilizację prowadzonych już prac przygotowawczych do najbliższej elekcji. Uważam, że jeśli wolą ustawodawcy będzie zmiana trybu powoływania Szefa KBW (mająca – powtórzę raz jeszcze – charakter *reformatio in peius*), powinna ona zostać odroczone w czasie, podobnie jak zmiana składu PKW, co przewiduje opiniowany projekt. Natychmiastową zaś zmianę Szefa KBW (i w konsekwencji sekretarza PKW) należy uznać za szkodliwą z punktu widzenia płynności prac aparatu wyborczego, zwłaszcza w kontekście przygotowań do zbliżających się wyborów samorządowych.

### **d) propozycja powoływania dwu obwodowych komisji wyborczych**

Zgodnie z art. 4 pkt 65 omawianego projektu powoływana do tej pory w obwodzie głosowania jedna obwodowa komisja wyborcza ma się składać *de facto* z dwóch odrębnych komisji. Pierwsza z nich to „obwodowa komisja wyborcza

ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie głosowania”, druga natomiast to „obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie”. Komisje te – każda w składzie 9 osób – ma powoływać co do zasady powiatowy komisarz wyborczy spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby. Rozwiązanie takie – być może rozsądne na pierwszy rzut oka – może jednak doprowadzić w praktyce do poważnych problemów. Po pierwsze, z uwagi na fakt, iż obwodów (a więc i obwodowych komisji wyborczych) w dotychczas przeprowadzanych w Polsce wyborach było zawsze ponad 25 tys., proponowana zmiana wymusi więc znalezienie nie ponad 200 tys. (jak do tej pory), a ponad 400 tys. członków tychże komisji – co nie wydaje się rzeczą łatwą. Po drugie, w konsekwencji proponowana zmiana musi spowodować podwojenie środków finansowych przeznaczonych na zryczałtowane diety należne członkom komisji. Po trzecie wreszcie, należy zakładać znaczne wydłużenie czasu oczekiwania na wyniki głosowania i – w konsekwencji – na wyniki wyborów. Wymuszą to w sposób oczywisty niezbędne procedury przekazania dokumentacji wyborczej przez pierwszą z komisji obwodowych drugiej.

### **3. Uwagi dotyczące innych propozycji nowelizacyjnych**

#### **a) propozycja nowego sposobu głosowania**

Omawiany projekt zmian w kodeksie wyborczym przewiduje (w art. 4 pkt 2) nowy sposób oddawania głosu przez wyborcę. W stanie prawnym obowiązującym na dzień złożenia projektu zastosowanie tym względzie miała czytelna zasada, iż wyborca oddaje głos, stawiając w znajdującej się na karcie do głosowania kratce (z reguły z lewej strony obok nazwiska wybieranego kandydata) znak „x”, rozumiany jako dwie linie proste przecinające się w obrębie kratki. Ten prosty do zinterpretowania, dobrze znany i utrwalony już w świadomości wyborców i członków obwodowych komisji wyborczych sposób głosowania autorzy projektu proponują zastąpić innym. Wyborca mianowicie, by ważnie oddać głos, powinien – zgodnie z projektem – postawić na karcie do głosowania, w stosownej kratce znak „x” rozumiany jako „co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki”. Użyty we wskazanym projekcie przepisu termin „co najmniej dwie linie”, bez wątplenia rodzić będzie trudności interpretacyjne, przed którymi stawać będą członkowie obwodowych komisji wyborczych zobowiązani do oceny ważności oddanego głosu. Jeśli takie rozumienie znaku „x” zostanie przyjęte, trzeba będzie pomyśleć – jak sądzę – o wprowadzeniu do ustawy obowiązku drukowania na kartach do głosowania kratek o odpowiednio dużych rozmiarach, tak, by np. wyborca chcący postawić podczas oddawania głosu kilkanaście linii w kratce, miał na to szansę. Warto także w tym miejscu – jak mi się wydaje – zwrócić uwagę na jeszcze inne proponowane rozwiązanie dotyczące procedury głosowania. Idzie mianowicie o zawartą w art. 4 pkt 18 opiniowanego projektu zmianę dotychczasowego art. 41 kodeksu wyborczego. Przypomnieć trzeba, że



w dotychczasowym stanie prawnym dopisanie na karcie do głosowania przez wyborcę „dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych dopisków poza kratką nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu”. Proponowana przez autorów opiniowanego projektu zmiana zakłada, że poczynienie jakichkolwiek znaków lub dopisków także „w obrębie kratki” na ważność głosu nie wpłynie. Takie rozwiązanie ocenić należy krytycznie, albowiem ono może spowodować poważne problemy interpretacyjne dla członków obwodowych komisji wyborczych oceniających ważność oddanych przez wyborców głosów.

### **b) nowe zasady podziału jednostek samorządu terytorialnego na obwody głosowania**

W omawianym projekcie zmian przepisów kodeksu wyborczego (art. 5 pkt 60 lit. c) znalazły się także propozycje nowych zasad podziału na obwody głosowania oraz – mówiąc w pewnym skrócie – ustalenia siedzib obwodowych komisji wyborczych (lokali wyborczych). Idzie o to, że zamiast właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego kompetencje w tym zakresie postanowiono przekazać powiatowym komisarzom wyborczym. Czy jest to jednak przemyślane i merytorycznie uzasadnione rozwiązanie? Każdy, kto kiedykolwiek brał udział w procesie przygotowywania i organizacji wyborów, odpowie zdecydowanie, nie! Trudno bowiem sobie wyobrazić, by tych ważnych dla wyborców czynności prawidłowo dokonał ktoś, kto nie ma wiedzy o topografii gminy ani informacji o liczbie mieszkańców gminy (z podziałem na sołectwa, dzielnice i ulice) i nie zna placówek, w których można wyznaczyć siedziby obwodowych komisji wyborczych, a w każdym razie w taki sposób, by dotarcie do lokali wyborczych było dla wyborców jak najłatwiejsze. Jeśli zatem z niezrozumiałych dla piszącego te słowa powodów przekazanie kompetencji w tym zakresie z rady gminy na powiatowego komisarza wyborczego nastąpi, wydaje się niezbędne, by przynajmniej dokończył on tych czynności na wniosek organu gminy.

### **c) likwidacja instytucji głosowania korespondencyjnego**

Zgodnie z postanowieniami omawianego projektu zmian w kodeksie wyborczym (art. 4 pkt 23) polscy wyborcy utracą, z chwilą ewentualnego wejścia w życie tych zmian, możliwość głosowania korespondencyjnego. Propozycję tej zmiany ocenić należy jednoznacznie negatywnie. Stanowi ona bowiem oczywiste ograniczenie gwarancji głosowania wynikające z zasady powszechności wyborów – jednej z podstawowych zasad prawa rządzących wyborami – w dodatku zasady konstytucyjnej. Ten alternatywny sposób oddania głosu<sup>18</sup> jest szczególnie ważny dla wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców przebywających poza granicami kraju. Wypada przypomnieć, że istota przywołanej zasady powszech-

<sup>18</sup> Na temat alternatywnych sposobów głosowania szeroko J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2013.

ności wyborów sprowadza się do dyrektywy, by krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych był możliwie najszerszy, a w każdym razie by był wolny od dyskryminujących ograniczeń<sup>19</sup>. Wynika z tego ciężący na właściwych organach państwowych (w tym także na Sejmie i Senacie RP) obowiązek stworzenia warunków dla takiego zorganizowania wyborów, by każdy, komu służy podmiotowe prawo wyborcze, miał realną możliwość z niego skorzystać. W tym kontekście proponowana likwidacja instytucji głosowania korespondencyjnego musi być traktowana jako oczywiste naruszenie zasady powszechności wyborów.

### III. Wnioski

Omawiany w niniejszym opracowaniu (z konieczności w pewnym skrócie) poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej zaproponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) wypada – moim zdaniem – ocenić zdecydowanie negatywnie i to z kilku istotnych powodów:

Po pierwsze, projekt zmian w kodeksie wyborczym nie został przygotowany, jak na projekt zmiany ustawy tej wagi i znaczenia dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, jakim jest przecież Rzeczpospolita, w sposób przemyślany i staranny. Przeciwnie, można odnieść wrażenie, że przygotowywały go osoby zupełnie „nieczujące” zagadnień będących jego przedmiotem, w dodatku działające w pośpiechu, bez niezbędnej refleksji i podchodzące z dużą dozą nonszalancji do zasad prawidłowej legislacji. Świadczą o tym dobitnie liczne usterki i błędy oraz mało precyzyjne ujęcia poszczególnych przepisów tego dokumentu.

Po drugie, przewidziane w projekcie zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej są – w moim przekonaniu – nieuzasadnione merytorycznie. Zmierzają one ewidentnie do upolitycznienia aparatu wyborczego, co w konsekwencji prowadzić może do powstania u wyborców wątpliwości co do uczciwości i rzetelności przeprowadzanych wyborów. Stanowią też – poprzez odejście od sędziowskiego modelu organów wyborczych – realne zagrożenie dla profesjonalizmu polskich służb wyborczych.

Po trzecie, część projektowanych zmian narusza podstawowe zasady prawa rządzące wyborami, a w szczególności zasadę powszechności wyborów.

Nie ma, co oczywiste, ani jednego idealnego modelu administracji wyborczej, ani jednego idealnego systemu wyborczego. Wszystko zatem można zmieniać – pod kilkoma wszakże warunkami. Po pierwsze, powinny to być zmiany na lepsze. Po drugie, nie można przy wprowadzaniu zmian łamać kardynalnych reguł

<sup>19</sup> Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s.v. „Powszechności wyborów zasada”. Szerzej na temat tej zasady K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

prawa, w tym podstawowych zasad rządzących wyborami. Po trzecie, zmiany powinny być przeprowadzane z niezbędnym namysłem oraz z odpowiednio długim *vacatio legis* – przewidującym stosowny czas na ich „bezpieczne” wprowadzenie w życie<sup>20</sup>. Tymczasem omawiany projekt zmian w kodeksie wyborczym w żadnym razie warunków tych – moim zdaniem – nie spełnia, stanowiąc modelowy wręcz przykład *reformatio in peius* – a więc zmiany na gorsze!

**Andrzej Sokala**

### **FEW REMARKS ON THE DRAFT AMENDMENT TO THE ELECTORAL CODE OF NOVEMBER 2017**

The model of electoral administration functioning until recently was characterized by the independence of electoral bodies from other state authorities, political neutrality and significant participation of judges (the so-called independent model). In November 2017, a draft amendment to the Electoral Code was submitted by deputies, containing a number of proposals that significantly changed that. The Author, taking into account the views of the doctrine of electoral law, analyzes and evaluates the proposed amendments, drawing attention to threats which they can bring to democratic elections carried out in our country

---

<sup>20</sup> Warto przywołać interesujący tekst K.W. Czaplickiego, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy* [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka i P. Rażny, Toruń 2017, s. 29 i nn.