

Krzysztof Skotnicki

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Łódzki

AKTUALNE PROBLEMY POLSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO

1. Wprowadzenie

Prawo wyborcze, nie bez racji, uważane jest przez konstytucjonalistów i politologów za jądro całego systemu politycznego państwa. Jest to również niewątpliwie najbardziej dynamiczna część prawa konstytucyjnego. Tezę tę potwierdzają częste zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, jak i jeszcze liczniejsze propozycje nowelizacji tego aktu zgłaszane tak przez polityków i przybierające sformalizowaną postać inicjatyw ustawodawczych, jak i przez przedstawicieli doktryny czy środowisk reprezentujących konkretne grupy społeczne bądź występujących w ich interesie. Należy przypomnieć, że kiedy uchwalano Kodeks wyborczy, chyba nikt nie przypuszczał, że do zmian w treści dojdzie jeszcze przed jego wejściem w życie 1 sierpnia 2011 r., zaś tylko w obecnej VII kadencji Sejmu (wybranego jesienią 2011 r.) zgłoszono już prawie dwadzieścia projektów jego nowelizacji (uczyniły to wszystkie kluby poselskie), spośród których trzy zostały uchwalone, zaś kolejne projekty takich nowelizacji są sygnalizowane. Celem tego opracowania jest wskazanie i przedstawienie problemów polskiego prawa wyborczego, które w ostatnich latach były i w niektórych przypadkach pozostają przedmiotem dyskusji politycznych i naukowych. W rozważaniach pomijam natomiast kwestie zmian, które miały na celu usunięcie błędów w Kodeksie wyborczym, jak i wynikające z konieczności jego dostosowania do regulacji prawa Unii Europejskiej².

¹ Dziennik Ustaw Nr 21, poz. 112; Nr 26, poz. 134; Nr 94, poz. 550; Nr 102, poz. 588; Nr 134, poz. 777; Nr 147, poz. 881; Nr 149, poz. 889; Nr 171, poz. 1016 oraz Nr 217, poz. 1281; z 2012 r. poz. 849, poz. 951 oraz poz. 529 oraz z 2014 r. poz. 179, poz. 180 i 1072.

² W szczególności są to zmiany dotyczące sposobu wyliczania limitów wydatków przeznaczonych na cele kampanii wyborczej podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego

Pragnę jednocześnie zastrzec, że z uwagi na założenie tej publikacji, jakim jest wpisanie się w pokazanie problemów współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego podczas polsko-litewskiego seminarium konstytucjonalistów, traktuję to opracowanie jedynie jako zasygnalizowanie omawianej problematyki, nie zaś jako szczegółowe i wnikliwe odniesienie się do podnoszonej w nim problematyki.

2. Konieczność konstytucjonalizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego

Od 10 lat Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Paradoks stanowi jednak to, że polska Konstytucja milczy na temat tego członkostwa. Tym samym nie jest uregulowany w niej sposób wyboru Parlamentu Europejskiego. W doktrynie prawa konstytucyjnego jest pełna zgoda odnośnie do tego, że kwestię tę należy w ustawie zasadniczej uregulować. Niestety nie ma ku temu woli politycznej, co stawia nas w bardzo złym świetle w Europie.

3. Prawa wyborcze dla osób bez obywatelstwa polskiego

Konstytucja w art. 62 ust. 1 stanowi, że czynne prawo wyborcze należy wyłącznie do obywateli polskich. Już od dawna ordynacje wyborcze, a także obowiązujący Kodeks wyborczy prawo to w przypadku wyborów do organów gmin, jak i wyborów do Parlamentu Europejskiego przyznaje zamieszkującym w Polsce obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie mają jednak polskiego obywatelstwa. Wynikało to z Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht z 7 lutego 1992 r. (art. 8b), jak art. 19 ust. 1 tzw. Traktatu akcesyjnego (dalej: TWE), który Polska podpisała 26 kwietnia 2003 r. w Atenach, na mocy którego przystąpiliśmy do Unii. Traktat akcesyjny został przy tym zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa K 18/04), a jednym z zarzutów była sprzeczność jego art. 19 ust. 1 z art. 62 Konstytucji. Trybunał odrzucił ten pogląd, argumentując przede wszystkim, że zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorzą-

(Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy; Dz. U. poz. 179) oraz sposobu potwierdzania przez obywateli Unii Europejskiej mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, ich prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy; Dz. U. poz. 180).

dową stanowi „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”. Trudno temu zaprzeczyć, zasadne dlatego wydaje się dokonanie stosownej zmiany treści art. 62 Konstytucji. Należy również zastanowić się, czy praw wyborczych w wyborach na szczeblu gminnym nie przyznać wszystkim zamieszkującym w nich mieszkańcom, a nie wyłącznie obywatelom polskim i obywatelom innych państw Unii Europejskiej, którzy nie mają obywatelstwa polskiego. Słuszne są słowa Piotra Uziębły, który pisze: „o sprawach takich wspólnot powinni decydować wszyscy, którzy faktycznie do niej należą, w niej funkcjonują i są zdolni do podjęcia decyzji, a nie tylko osoby, które mają pewną, formalną więź, kształtowaną przez obywatelstwo”³.

4. Automatyzm w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych

Drugim cenzusem wyborczym zawartym w art. 62 Konstytucji, który niewątpliwie wymaga szybkiej rewizji, jest przewidziane w jego ust. 2 automatyczne pozbawianie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądowym⁴. Rozwiązanie takie wynikało z przeświadczenia, że osoby te wymagają opieki i nie są w stanie samodzielnie podejmować decyzji. Dzisiaj uważa się jednak, że osoby z zaburzeniami psychicznymi nie powinny być izolowane, i że zwiększeniu powinien ulec zakres przyznawanych takim osobom praw⁵. Stąd raczej powszechne w demokratycznych krajach jest przeświadczenie, że każdy przypadek powinien być rozpatrywany indywidualnie i nie powinno mieć miejsca jakiegokolwiek automatyczne ograniczanie ich praw⁶. Akcentuje się również pejoratywny wydźwięk samego pojęcia „ubezwłasnowolnienie”, które nie ma odpowiednika w przepisach prawa francuskiego czy niemieckiego⁷.

³ Zob. P. Uziębły, *Cenzusy wyborcze XXI w. – potrzeba nowego podejścia*, Toruń 2014, s. 10–11.

⁴ Szerzej na ten temat pisałem w opracowaniu *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. nauk. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 30–37.

⁵ Jednym z przejawów jest przyznanie osobie ubezwłasnowolnionej na podstawie dokonanej 9 maja 2007 r. nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia (Dz. U. Nr 121, poz. 831).

⁶ Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 147.

⁷ Zob. T. Pajor, *Ochrona osób niepełnosprawnych a ubezwłasnowolnienie*, [w:] *Studium nad potrzebą ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, red. K. Kurowski, Łódź 2010, s. 85–86.

Przede wszystkim wskazywany jest jednak wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 maja 2010 r. w sprawie *Alajos Kiss v. Węgry*, w którym uznano, że ubezwłasnowolnienie może być podstawą pozbawienia praw wyborczych, nie można czynić jednak tego automatycznie, lecz za każdym razem powinna być dokonywana indywidualna ocena sądu, gdyż inaczej ma miejsce naruszenie art. 3 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁸. W następstwie tego wyroku w Ustawie zasadniczej Węgier uchwalonej przez Zgromadzenie Krajowe w dniu 18 kwietnia 2011 r. w części „Wolność i odpowiedzialność” w art. XXIII ust. 6 ustanowiono „Nie korzysta z prawa wyborczego osoba, która została go pozbawiona przez sąd z powodu [...] ograniczenia poczytalności”⁹.

5. Czy wybierać tylko w jednej gminie?

Rozważania pragnę rozpocząć od postawienia z pozoru zaskakującego pytania o to, kto powinien uczestniczyć w wyborach samorządowych, a przede wszystkim korzystać z czynnego prawa wyborczego podczas wyborów organów gminy – rady i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Konstytucja w art. 16 stanowi, że wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Jednocześnie jedną z zasad prawa wyborczego jest zasada równości, która w aspekcie formalnym rozumiana jest jako posiadanie przez wyborcę jednego głosu lub jednakowej większej liczby głosów. W konsekwencji oznacza to, że można uczestniczyć w wyborze tylko jednego organu samorządowego tego samego szczebla, a tym samym, że można być wpisanym wyłącznie do jednego rejestru wyborców, a następnie również tylko do jednego spisu wyborców, zaś decyduje o tym stałe zamieszkiwanie w gminie.

W przeszłości było to niewątpliwie w pełni zrozumiałe, gdyż generalnie posiadaliśmy tylko jedno mieszkanie czy dom i miejsce to generalnie związane było z życiowymi interesami osoby. Współcześnie jednak coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją, gdy osoba ma dwa mieszkania czy domy i to

⁸ J. Kisielińska, *Prawa wyborcze osób pozbawionych wolności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Wiedza Prawnicza” 2012, nr 6, s. 22–24.

⁹ W doktrynie węgierskiej podkreśla się, że następstwem tego wyroku ETPC jest ustanowienie w art. XXIII ust. 6 nowej węgierskiej Konstytucji (Ustawy Zasadniczej z 18 kwietnia 2011 r.) m.in., iż z prawa wyborczego nie korzysta osoba, która została go pozbawiona przez sąd z powodu ograniczenia poczytalności (szerzej zob.: T. Drinóczy, *Nowy węgierski system wyborczy*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIII, s. 52–53). Zob. też: *Ustawa zasadnicza Węgier*, Wstęp, tłum. J. W. Brodziński, Warszawa 2012, s. 63.

w różnych gminach, powiatach, a nawet województwach i trudno jej jednoznacznie przesądzić (zdecydować), gdzie jest jej stałe miejsce zamieszkania. Inna, acz zbliżona jest także sytuacja, w której przedsiębiorca czy inna osoba prowadząca interes w mieście buduje dom na wsi w innej gminie. Dla osób takich równie ważne jest to, kto zostanie radnym czy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w obu gminach. Podobnie jest w przypadku studenta mieszkającego w jednej miejscowości, a studiującego w innej gminie. Można zresztą próbować podawać wiele innych przykładów, w których wyraźnie widać, że osoba z uwagi na posiadanie miejsca zamieszkiwania, prowadzenia interesów czy pracę, jak może i z innych względów, jest żywotnie zainteresowana wynikiem wyborów w więcej niż jednej gminie, powiecie czy nawet województwie.

Przedstawiony problem jest zjawiskiem, które bez wątpienia będzie narastać i moim zdaniem nie można go nie zauważać. W moim przekonaniu należy dlatego zastanowić się, czy w przypadku wyborów samorządowych, zwłaszcza na poziomie gminy, ale i powiatu, czynne prawo wyborcze nie powinno być uzależnione nie tylko od cenzusu (stałego) zamieszkiwania, ale i innych wykazywanych żywotnych interesów, takich jak posiadanie drugiego miejsca zamieszkania, prowadzenie interesów, studiowanie, a może nawet praca¹⁰. Pragnę zwrócić również uwagę na fakt, że kwestia innych więzi z terenem niż zamieszkanie jest dostrzegana w przypadku kandydowania na ławnika, zgodnie bowiem z art. 158 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹, może nim zostać wybrana osoba, która jest zatrudniona, prowadzi działalność gospodarczą lub mieszka w miejscu kandydowania co najmniej od roku.

6. Obniżenie wieku wyborcy

Z związku z kwestią czynnego prawa wyborczego, która nie wywołała jednak szerszego oddźwięku w dyskusji, wskazać należy propozycję obniżenia do 16 lat granicy wieku niezbędnej dla jego uzyskania. W rozwiązaniu takim upa-

¹⁰ Szerzej na ten temat pisałem w: *Stale zamieszkiwanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy i referendum gminnym*, [w:] *Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, t. XXII, s. 315; *W sprawie czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów gminy*, [w:] *Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesięciolecie urodzin* (w druku).

¹¹ Tj. Dz. U. 2013, poz. 427, 662, 1165, 1247, 1433, 1623, z 2014 r. poz. 31, 481, 504, 512, 619, 1071.

truje się sposób na zwiększenie frekwencji wyborczej, licząc, że ta grupa wyborców aktywnie włączy się w życie polityczne¹². Zwolennicy tego rozwiązania uważają, że jest to element procesu demokratyzacji i poszerzania kręgu osób uprawnionych do głosowania, a jako argument przemawiający za jego przyjęciem wskazują również fakt, iż staje się ono coraz popularniejsze w świecie, a w Europie uczyniono tak ostatnio w Austrii. Można chyba również sądzić, że pomysłodawcy liczą na zakładany radykalizm zachowań osób w młodym wieku i tym samym pozyskanie większej liczby głosów dla swoich list kandydatów oraz lewicowych i antyreligijnych haseł, propozycję taką zgłosił bowiem Ruch Palikota. Mając jednak na uwadze to, że po pierwsze, polska Konstytucja w art. 62 ust. 1 przewiduje dla uzyskania czynnego prawa wyborczego granicę lat 18, a po drugie, nie reguluje problematyki unijnej, w zgłoszonej inicjatywie ustawodawczej zakładano obniżenie wieku wyborcy do lat 16 wyłącznie podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego¹³. Projekt tej regulacji został wprawdzie odrzucony, warto zwrócić jednak uwagę na fakt braku poparcia dla niego ze strony osób z tej grupy wiekowej, co potwierdziły wyraźnie wyniki badań przeprowadzonych w 2010 r. przez SMG/KRC, jak i widoczny duży dystans do tej propozycji ze strony młodych osób podczas ankiety przeprowadzonej w trakcie realizacji projektu „Wybory? Lubię to!”, kiedy za tym rozwiązaniem opowiedziało się 5,4%, zaś przeciwko ponad 50% badanych¹⁴.

7. Głosowanie korespondencyjne

W wypowiedzi tej przede wszystkim chciałbym odnieść się jednak do kwestii powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego. Przypomnę, że propozycje ustanowienia takiego sposobu głosowania w literaturze przedmiotu zgłaszane były w Polsce już od dawna¹⁵, opowiadały się za tym również liczne organizacje społeczne¹⁶. Nie było jedynie zgody odnośnie do tego, kto mógłby korzystać z takiej możliwości oraz jak powinno to przebiegać od strony formal-

¹² M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011.

¹³ Druk nr 2110/VII kadencja Sejmu.

¹⁴ Zob. M. Waszak, J. Zbieranek, dz. cyt; *Europejskie wybory młodych*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2014, s. 67, 79.

¹⁵ Szerzej na ten temat piszę w: *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 261.

¹⁶ Zob. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 109 i n.

nej. Próba jej ustanowienia miała nawet miejsce w 2003 r. w trakcie prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego, ostatecznie do jej wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego doszło jednak dopiero w Kodeksie wyborczym. Co ciekawe, w projekcie tej ustawy głosowanie korespondencyjne nie było przewidziane, a do jego wprowadzenia doszło dopiero w trakcie dalszych prac w Komisji nadzwyczajnej zajmującej się problematyką wyborczą pod wpływem działań podjętych przez Instytut Spraw Publicznych¹⁷. W przyjętej regulacji ustanowiono możliwość głosowania korespondencyjnego jedynie przez wyborców przebywających w dniu wyborów za granicą. Jednak jeszcze przed wejściem Kodeksu wyborczego w życie grupa posłów złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kilkudziesięciu przepisów kilku ustaw wyborczych¹⁸, w tym postanowień Kodeksu wyborczego regulujących głosowanie korespondencyjne za granicą, zarzucając mu naruszenie standardów rzetelności wyborów, zasady zaufania obywatela do państwa i prawa oraz naruszanie tajności głosowania¹⁹. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego poglądu²⁰. Jeszcze przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego doszło też do jego nowelizacji i m.in. ustanowiono możliwość głosowania korespondencyjnego w kraju przez wyborców niepełnosprawnych²¹.

Jak dotąd, możliwość głosowania korespondencyjnego istniała podczas wyborów do Sejmu i Senatu w dniu 9 października 2011 r. oraz późniejszych wyborów uzupełniających do Senatu, jak i podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniu 25 maja 2014 r. Głosujących w ten sposób było jednak niewielu²². Nie ulega wątpliwości, że w dużej mierze wynikało to z braku wiedzy wyborców o takiej możliwości głosowania. Wiele głosów nie zostało

¹⁷ Szerzej na ten temat zob.: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, [w:] *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, Gdańsk 2012, s. 295–304; K. Skotnicki, *Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce*.

¹⁸ Oprócz niektórych postanowień Kodeksu wyborczego (np. głosowanie dwudniowe, głosowanie przez pełnomocnika) wniosek dotyczył również ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113) oraz ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 26, poz. 134).

¹⁹ Zob. sprawa K 9/11, OTK Z.U. 2001/6A/ poz. 61.

²⁰ Zob. K. Skotnicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 124.

²¹ Zostało to dokonane ustawą z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 147, poz. 881).

²² Podczas wyborów parlamentarnych za granicą do komisji wyborczych odesłano: w wyborach do Sejmu – 17 161 kopert do głosowania, zaś w wyborach do Senatu – 17 061 kopert do głosowania. W kraju głosowało natomiast korespondencyjnie tylko 807 wyborców niepełnosprawnych, przy czym nakładki w systemie Braille'a wysłano do 43 wyborców. Zob. J. Zbieranek, *Alternatywne...*, s. 176–179. Z kolei podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego z kopert na karty do głosowania wyjęto 4 593 karty do głosowania.

też uznanych za ważne, gdyż w odesłanych kopertach zwrotnych nie było wymaganych oświadczeń o osobistym i tajnym głosowaniu. W związku z tym pojawiają się głosy postulujące rezygnację z tych oświadczeń. Jestem temu przeciwny i to nie tylko dlatego, że bardzo mocno optowałem za tym rozwiązaniem w momencie ustanawiania tego sposobu głosowania, lecz uważam, że podważyłoby to funkcję gwarancyjną takiego oświadczenia, zabezpieczającą przed protestami wyborczymi podważającymi wynik wyborów z uwagi na oddanie głosu nie osobiście lub bez zachowania tajności głosu. Jestem także przeciwny postulatowi pokrywania za granicą kosztu związanego z odesłaniem przez wyborców koperty zwrotnej²³. Nie jestem również przekonany co do zasadności pokrywania przez państwo opłaty za przesłanie koperty zwrotnej przez wyborcę niepełnosprawnego w Polsce. Z jednej strony to przejaw nierównego traktowania wyborcy w kraju i za granicą, z drugiej natomiast strony należy również pamiętać, że wyborcy głosujący na ogólnych zasadach też ponoszą pewne koszty związane z dotarciem do obwodowej komisji wyborczej, związane często np. z przejazdem.

W dniu 24 lipca 2013 r. Grupa Posłów na Sejm Klubu Platforma Obywatelska zgłosiła projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, w którym zaproponowano ustanowienie możliwości głosowania korespondencyjnego podczas każdych wyborów przez wszystkich wyborców²⁴. W moim przekonaniu nie był to pomysł rozważny, gdyż nie uwzględniał odmienności poszczególnych wyborów, a w szczególności specyfiki wyborów samorządowych na szczeblu gminy. Już przed laty podkreślałem, że głosowanie korespondencyjne niesie ze sobą szczególnie duże niebezpieczeństwo nadużyć podczas wyborów i to nadużyć możliwych podczas kilku etapów postępowania wyborczego. Podczas wyborów samorządowych narasta niebezpieczeństwo niezgodnych z prawem zachowań urzędników samorządowych, listonoszy, a w szczególności pojawienia się zjawiska kupowania i sprzedawania kart do głosowania²⁵. Jestem jedną z osób, którym udało się w trakcie prac w Sejmie przekonać posłów, że w przypadku wyborów samorządowych nie jest to dobre rozwiązanie²⁶. W uchwalonej ostatecznie ustawie powszechna możliwość głosowania korespondencyjnego została dlatego wprowadzona jedynie pod-

²³ Tamże, s. 177.

²⁴ Druk nr 1786/ VII kadencja.

²⁵ Zob. K. Skotnicki, *Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania*, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 9–10, s. 28; tenże, *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. A. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 119–120.

²⁶ Wypowiadałem się na ten temat w opinii napisanej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Zlecenie nr 2823/14), jak i podczas posiedzenia Podkomisji zajmującej się tą kwestią.

czas wyborów prezydenckich, do Sejmu i do Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego²⁷. Obawiam się jednak, że nie zakończyło to starań o rozszerzenie możliwości powszechnego głosowania korespondencyjnego także na wybory samorządowe. W ich przypadku zastanawiam się jednocześnie nad tym, czy zasadne nie byłoby rozważenie możliwości stworzenia takiej możliwości dla tych wyborców, którzy w dniu wyborów nie będą mogli zagłosować w obwodowej komisji wyborczej, w której umieszczeni są w spisie wyborców.

8. Reprezentacja kobiet na listach kandydatów

Problemem, który już od dłuższego czasu zajmuje jedno z najważniejszych miejsc w debacie nad zmianami w polskim prawie wyborczym, a który wydaje się być najczęściej podnoszony w mediach i dyskusjach publicystycznych, jest kwestia zagwarantowania na listach kandydatów określonej liczby miejsc dla kobiet. Nie zawsze mówi się przy tym w tym przypadku wprost o tej konkretnie płci, lecz w sposób bardziej ogólny wskazuje na obie płci, tak jakby problem dotyczył również mężczyzn. Początków tej debaty można doszukiwać się w Polsce już w latach 70. ubiegłego wieku i niewątpliwie jej identyfikacja miała miejsce w kolejnych dekadach²⁸ i raczej generalnie jest to nawet debata o udziale kobiet w życiu publicznym. Po raz pierwszy propozycja ustanowienia parytetu płci na listach kandydatów pojawiła się w 2010 r.²⁹. W następstwie tej i innych propozycji w Kodeksie wyborczym przyjęte zostało w przypadku wszystkich wyborów proporcjonalnych rozwiązanie przewidujące kwotę każdej płci nie mniejszą niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście kandydatów³⁰. Podczas wyborów do Sejmu w 2011 r. spowodowało to wprowadzenie znaczny wzrost liczby kandydujących w wyborach do pierwszej izby kobiet, jednak absolutnie nie przełożyło się na istotne zwiększenie liczby zdobytych przez nie mandatów. Wprowadzenie kobiety podnoszą, że uzyskanie 24% mandatów w Sejmie jest ich sukcesem, ale równie dobrze można twierdzić, że nigdy w przeszłości nie poniosły takiej klęski, gdyż w porównaniu z wcześniejszymi wyborami, gdy kandydujących kobiet było znacznie mniej, w wyborach tych liczba zdobytych przez nie mandatów w stosunku do ogólnej liczby kandydatek umieszczonych na listach jest zdecydowanie mniejsza.

²⁷ Sejm uchwalił ustawę 11 lipca 2014 r. Dz. U. 2014, poz. 1072.

²⁸ Szerzej zob.: K. Skotnicki, *Zasada...*, Łódź 2000.

²⁹ Druk Sejmowy nr 2713/ VII kadencja.

³⁰ Szerzej na ten temat zob.: M. Chmaj, *Parytet płci w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 194–206.

Przeświadczenie o potrzebie zagwarantowania kobietom określonej liczby miejsc na listach kandydatów sprawia jednak, że obowiązujące rozwiązanie Kodeksu wyborczego nie zadowala wielu środowisk i dlatego pojawiają się projekty nowelizacji tej ustawy przewidujące wprowadzenie innych rozwiązań w tym przedmiocie. W dniu 10 października 2012 r. grupa posłów na Sejm Klubu Poselskiego Ruch Palikota złożyła projekt przewidujący wprowadzenie do kodeksu wyborczego parytetu płci i naprzemienności umieszczania kobiet i mężczyzn na listach kandydatów podczas wyborów do Sejmu, Parlamentu Europejskiego oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego, a więc mechanizmu określanego potocznie mianem „suwaka”³¹. Przejawem tego przeświadczenia jest również projekt ustawy grupy posłanek (głównie z Platformy Obywatelskiej) z 24 stycznia 2013 r.³². Od projektu posłów z Ruchu Palikota różni się on tym, że nie proponuje zastąpienia kwoty parytetem, lecz jedynie równą reprezentację na początkowych miejscach do momentu wyczerpania liczby kandydatów jednej z płci.

Do problemu parytetu płci odnosiłem się już kilkakrotnie, pisząc na ten temat opinie na zlecenie Biura Analiz Sejmowych³³. Wskazywałem w nich na wątpliwości odnośnie do konstytucyjności rozwiązań polegających na wprowadzeniu kwot czy parytetu płci na liście kandydatów w wyborach powszechnych do organów kolegialnych. Można wskazać kilka argumentów przemawiających na rzecz tej tezy.

Po pierwsze, Konstytucja w art. 11 ustanawia zasadę pluralizmu politycznego, a więc m.in. wolność ich działalności, a tym samym autonomię w decydowaniu o tym, kogo umieszcza się i w jakiej kolejności na swoich listach kandydatów. Kwoty i parytety płci na listach kandydatów sprawiają, że podmioty startujące w wyborach nie ustalają tych list zgodnie ze swoim interesem, jak i nie mogą wysuwać kandydatów najlepszych w ich przekonaniu, lecz muszą kierować się narzuconą im zasadą. Lepszego z punktu widzenia partii politycznej kandydata wyprze kandydat gorszy, lecz odpowiadający kryterium płci. Nie bez znaczenia dla wyводу jest również to, że zasada pluralizmu politycznego umiejscowiona jest w Konstytucji w Rozdziale I, a więc zawierającym naczelną zasady ustroju, podczas gdy wszelkie przepisy równościowe znajdują się dopiero w Rozdziale II, poświęconym wolnościom i prawom człowieka i obywatela.

Po drugie, wybory w demokratycznym państwie są wolne. Wprawdzie zasada wolnych wyborów nie jest wyrażona w Konstytucji wprost (*expressis*

³¹ Druk nr 1146/VII kadencja Sejmu.

³² Druk nr 1151/VII kadencja Sejmu.

³³ Były to opinie z 6 lutego 2010 r. (zlecenie nr 113/10), opublikowane następnie w „Przeglądzie Sejmowym” z 2010 r., nr 3, s. 127–132, z 30 lipca 2010 r. (zlecenie 1397/10), z 16 listopada 2012 r. (zlecenie nr 2967/12) oraz z 22 sierpnia 2013 r. (zlecenie 1969/13).

verbis), niewątpliwie można jednak ją wyprowadzić z wielu jej postanowień³⁴. Demokratyczny charakter państwa polskiego i wolność wyborów oznaczają swobodę w kształtowaniu list kandydatów, nie mogą tym samym być one ustalone ze względu na płeć. Parlament nie jest reprezentacją wszystkich segmentów społeczeństwa, lecz jego reprezentacją polityczną³⁵. Dlaczego preferować też kandydatów ze względu na płeć, a nie ze względu na inne kryteria, jak wiek, zatrudnienie, wykształcenie, wykonywany zawód itd. Zdecydowanie przeceńniane wydaje się również przywiązywanie znaczenia do miejsca umieszczenia kandydata na liście, w tym zwłaszcza obsadzania na nich tzw. jedynek³⁶.

Po trzecie, w przypadku czynnego i biernego prawa wyborczego są one takie same w przypadku kobiet i mężczyzn. O tym, czy jakaś osoba będzie kandydować, zdecydowanie powinny decydować inne cechy niż płeć. Zaliczam do nich wykształcenie, doświadczenie życiowe i zawodowe, w tym w szczególności w pracy na rzecz jakiejś społeczności itd. O kandydowaniu powinny decydować przede wszystkim względy merytoryczne. Kwoty czy parytety na listach kandydatów może nie są nawet tego całkowitym zaprzeczeniem, ale znaczenie tego najważniejszego kryterium pomniejszają.

Trzeba również wskazać, że nawet w art. 2 ust. 5 Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjętym przez Komisję Wenecką podkreśla się, że minimalny procent osób każdej płci nie powinien być uważany za sprzeczny z zasadą równości, o ile znajduje to oparcie w konstytucji³⁷. Wydaje się dlatego, że spór o kwoty bądź parytety płci na listach kandydatów rozstrzygnięty zostanie dopiero wówczas, gdy na ten temat wyda wyrok Trybunał Konstytucyjny.

9. Liczba kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Od pewnego już czasu, głównie przez różne środowiska polityczne (Twój Ruch, wcześniej Ruch Palikota, Prawo i Sprawiedliwość), podnoszony jest w Polsce problem liczby kadencji, które powinni pełnić wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), jak i radni (w tej samej radzie czy sejmiku wojewódz-

³⁴ Zob. w szczególności G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.

³⁵ Zob. A. Szymt, *W sprawie wprowadzenia parytetów na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 134.

³⁶ Zob. M. Rakowski, „Lokomotywy” czy „odkurzacze”? – O wynikach liderów list wyborczych. Polemika z Wojciechem Peszyńskim, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIII, s. 61–77.

³⁷ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytoczne i Raport wyjaśniający, zob. http://pkw.gov.pl/g2/i/69/15/69153/Kodeks_Dobrej_Praktyki_w_Sprawach_Wyborczych.pdf [dostęp 2.05.2014].

kim), a nawet posłowie i senatorowie. Przeciwno temu, trzeba przyznać dosyć powszechnemu zjawisku piastowania mandatu z wyboru przez wiele kadencji, na które można podawać liczne przykłady, podnosi się wiele argumentów, a wskazywane zarzuty mają różną wymowę. Z jednej strony mówi się bowiem o popadaniu w przypadku wieloletniego pełnienia tej samej funkcji w rutynę, ale z drugiej strony również o powstawaniu różnych układów sprzyjających zjawisku korupcji, jak i innych patologii. Podnosi się również, że osoby funkcjonujące od wielu lat w polityce są w uprzywilejowanej sytuacji podczas wyborów, co jest szczególnie widoczne w przypadku ubiegania się o reelekcję przez urzędującego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dysponującego całym aparatem urzędniczym gminy. Koronnym argumentem używanym za wprowadzeniem ograniczenia do jedynie dwukadencyjności sprawowania mandatu bądź zasiadania na stanowisku jest przy tym konstytucyjna zasada z art. 127 ust. 2 mówiąca, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może być ponownie wybrany tylko raz. Przeciwnicy ustanowienia takiego zakazu podnoszą natomiast, że może to prowadzić do sytuacji, w której uniemożliwi się kandydowanie osobom bardzo pozytywnie ocenianym przez wyborców, jak i kontynuowanie przez nie ich pracy i realizowanych projektów³⁸. W moim przekonaniu należy jednak pamiętać również o tym, że dla ustanowienia takiego zakazu konieczna jest nowelizacja Konstytucji i to nie tylko w przypadku kandydowania na posła i senatora, ale również w przypadku kandydatów na radnych czy wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), o czym w dyskusjach na ten temat niestety się zapomina.

10. Sposób wyboru organu wykonawczego powiatu i województwa

Od dawna podnoszonym problemem jest też sposób wyboru i skład organu wykonawczego powiatu i województwa. Obecnie są to organy kolegialne wybierane przez organy stanowiące tych jednostek samorządu terytorialnego (radę powiatu i sejmik wojewódzki). Natomiast w gminach są to organy jednoosobowe pochodzące z wyborów powszechnych i wybierane jak rady gmin i równocześnie z nimi na czteroletnie kadencje. Różne środo-

³⁸ Zob. P. Uziębło, *Projekty zmian kodeksu wyborczego zgłoszone w okresie VII kadencji Sejmu RP (w latach 2011–2014)*, referat wygłoszony podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Kierunki zmian w prawie wyborczym” zorganizowanej przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego WPiA UWM w Olsztynie pod patronatem Stefana Jaworskiego, Przewodniczącego PKW, Olsztyn, 12 maja 2014 r.

wiska zgłaszają jednak propozycje, aby w ten sam sposób wybierać starostów powiatów i marszałków województw. W moim przekonaniu kwestia ta zasługuje na wnikliwe rozpatrzenie, niestety najczęściej mówi się jedynie o powszechnych wyborach starostów i marszałków, bez odniesienia się do tego, czy organ wykonawczy ma być jednoosobowy czy też wybrana osoba ma stać na czele organu kolegialnego kreowanego nadal przez organ stanowiący oraz czy zmianie takiej nie powinny towarzyszyć przesunięcia w kompetencjach organów i osób piastujących określone stanowiska. Najlepszym tego przykładem może być projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego zgłoszony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości³⁹, który został odrzucony właśnie ze względu na brak odniesienia się do tych kwestii.

11. Zamieszkiwanie w gminie kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Cenzusu, tyle że odnoszącego się do biernego prawa wyborczego, dotyczy propozycja wprowadzenia wymogu posiadania czynnego prawa wyborczego w wyborach do rady gminy w gminie (czyli przede wszystkim zamieszkiwania) w przypadku osób kandydujących na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wnioskodawcy uważają, że spowoduje to lepszą znajomość miejscowych problemów, a tym samym skuteczniejsze ich rozwiązywanie w przypadku wyboru. Ponieważ wcale nie musi tak być, a często – zwłaszcza w małych gminach – trudno również znaleźć zamieszkującego w niej odpowiedniego kandydata mającego umiejętności dobrego organizatora i menadżera, trudno się dziwić, że idea ta nie znajduje szerszego poparcia⁴⁰.

12. Wygaśnięcie mandatu w organie samorządowym w przypadku wyboru do Parlamentu Europejskiego

Pewnym dostrzegalnym problemem podczas wyborów parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego jest zjawisko kandydowania w nich przez znanych samorządowców, którzy w przypadku uzyskania mandatu rezygnują z niego na rzecz kandydata kolejnego na liście. Zjawisku temu miała zapobiec

³⁹ Druk nr 1438/VII kadencja Sejmu.

⁴⁰ Druki nr 2276/VII kadencja Sejmu i 318/VII kadencja Sejmu.

zaproponowana przez posłów Ruchu Palikota zmiana prawa polegająca na automatycznym wygaśnięciu w przypadku takiego wyboru mandatu radnego lub utrata stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) bądź członka zarządu powiatu lub województwa⁴¹. Propozycja ta nie zyskała jednak poparcia w Sejmie i została odrzucona. Nie jestem przekonany o zasadności takiego potraktowania tej propozycji. Wskazana praktyka jest bowiem w moim przekonaniu naganna z uwagi na oszukiwanie wyborców, którzy nie mają świadomości, że głosując na konkretnych kandydatów, *de facto* otwierają drogę do uzyskania mandatu przez zupełnie inne osoby, których wcale nie darzą zaufaniem.

13. Dopisywanie do rejestru wyborców między I a II turą wyborów samorządowych

Innym obserwowanym, i również ocenianym negatywnie, zjawiskiem jest występowanie przez wyborców między pierwszą a drugą turą wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o dopisanie ich do rejestru wyborców, a tym samym umożliwienie głosowania w tym decydującym o wyborze głosowaniu, w gminie, w której nie głosowali w pierwszej turze; często są to przy tym wyborcy z gmin, w których nie ma potrzeby przeprowadzenia drugiej tury wyborów z uwagi na ich zakończenie (wybór organu wykonawczego) w turze pierwszej. Po pierwsze, jest to sytuacja, w której wyborcy tacy mają wpływ na dokonanie wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w dwóch gminach, co może być oceniane negatywnie w sytuacji, w której uważa się, że wybierać można tylko w jednej gminie (pomijam oczywiście problem głosowania w wielu gminach, który podnosiłem na początku tego opracowania). Po drugie, co wydaje się szczególnie niebezpieczne w dużych gminach, a w szczególności w miastach ze znaczną liczbą mieszkańców, gdzie wybory przybierają zdecydowanie polityczny charakter, dopisywać do rejestru wyborców będą się zwolennicy nie tyle konkretnego kandydata, co ugrupowania politycznego, które go zgłosiło bądź popiera, co zwiększa szansę jego wyboru i to wbrew woli osób faktycznie mieszkających w tej gminie. Jest to więc rzeczywiście istotny problem, który dodatkowo komplikuje fakt, że polskie prawo nie uzależnia wpisania do rejestru wyborców od wymogu zamieszkiwania w tej gminie przez określony czas (przed laty wyraźnie wskazał na to Trybunał Konstytucyjny, uchylając nowelizację ordynacji wyborczej, w myśl której dla wpisania do rejestru wyborców konieczne było zamieszkiwanie w gminie od 12 miesięcy przed wyborami). Niewątpliwie

⁴¹ Druk nr 377/VII kadencja Sejmu.

częściowym jego rozwiązaniem jest ustanowienie w Kodeksie wyborczym w art. 20 § 2 obowiązku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do poprzeczenia podjęcia decyzji o wpisaniu lub odmowie wpisania do rejestru wyborców od sprawdzenia, czy osoba wnosząca wniosek o wpisanie do rejestru wyborców spełnia warunki stałego zamieszkiwania na obszarze danej gminy. Oznacza to, że nie może być już mowy o automatyzmie dokonywania takiego wpisu wyłącznie na podstawie wniosku i bez jego weryfikacji, co miało miejsce w przeszłości, gdyż obecnie na organie wykonawczym ciąży nie tylko prawo, ale i obowiązek weryfikacji informacji podanych we wniosku. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku zainteresowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) reelekcją, może on to czynić w sposób wybiórczy. W moim przekonaniu rozwiązaniem kompromisowym, które mogłoby być zastosowane w tym przypadku, jest ustanowienie, że przed drugą turą wyborów organu wykonawczego w gminie do rejestru wyborców mogą być wpisywane jedynie zamieszkujące w gminie osoby, które między pierwszą a drugą turą wyborów uzyskują (odzyskują) czynne prawo wyborcze, a więc w przypadku których ma miejsce powrót do posiadania przez nie pełnej zdolności do czynności prawnych lub praw publicznych bądź wyborczych.

14. Cisza wyborcza

Problemem, w przypadku którego można mówić o nasilaniu się dyskusji, jest kwestia tzw. ciszy wyborczej (nazywanej również ciszą przedwyborczą), która trwa w dniu wyborów oraz 24 godziny przed tym dniem⁴². Dotyczy to zakazu prowadzenia agitacji wyborczej, w tym przede wszystkim umieszczania plakatów oraz tzw. billboardów, jak i podawania sondaży przedwyborczych, w tym w szczególności sporządzanych na podstawie tzw. *exit polls*. Ma to zapewnić spokój podczas wyborów i uchronić wyborców przed nachalnością agitacji, a tym samym prowadzić do rozważnego wyboru. O ile nie budzi wątpliwości, że agitacja nie powinna mieć miejsca w lokalach wyborczych, to inaczej przedstawia się ta kwestia w przypadku mediów czy prowadzenia takiej walki politycznej na ulicach. Zgłaszane postulaty są przy tym absolutnie przeciwne. Jedne propozycje idą w kierunku jego utrzymania i w szczególności wydłużenia nawet do 7 dni okresu⁴³,

⁴² Na ten temat zob. bardzo ciekawy artykuł M. Wiszowatego, *Instytucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14.

⁴³ Taka jest propozycja posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego zawarta w druku nr 2019/VII kadencja Sejmu.

w którym nie będzie można ogłaszać sondaży przedwyborczych, a jako argument najczęściej wskazuje się, że częstokroć nie są one wiarygodne. W moim przekonaniu coraz częstsze są jednak głosy postulujące odejście od instytucji ciszy wyborczej. Wskazuje się bowiem, że jest ona fikcją, nikt nie zdejmuje przecież plakatów wyborczych czy billboardów, ulotki wrzucane do skrzynek przed rozpoczęciem ciszy czytane są rano w dniu poprzedzającym wybory, ma miejsce wiele zachowań, które są obejściem tego zakazu (np. w przypadku bardzo popularnego prowadzenia np. przez parlamentarzystów stałej rubryki w weekendowych wydaniach gazet czy tygodników), zupełnie nowe warunki ukształtowały się też w następstwie funkcjonowania takich portali społecznościowych, jak Facebook, Nasza Klasa, Twitter czy komunikatorów, np. Gadu-Gadu, Tlen, bądź Skype, a także poczty elektronicznej. Nie wydaje się również, aby wyborca podejmował decyzję odnośnie do treści głosu dopiero w tym momencie, lecz krystalizuje się ona wcześniej. Wskazuje się też, że jest to instytucja właściwa krajom określanym mianem „młodych demokracji”, której wprowadzenia kraje „starej demokracji” nie uważają za potrzebną. Trzeba również uwzględnić fakt małej przejrzystości wyjaśnień odnośnie do ciszy wyborczej ze strony organów wyborczych, jak i braku jednolitości orzecznictwa w sprawach o jej naruszenie. Uważam, że są to ważne argumenty, wobec których nie można pozostawać obojętnym.

15. Ograniczenie kampanii wyborczej w kościołach

Stałym, można powiedzieć, podnoszonym głównie przez środowiska lewicowe problemem jest kwestia wprowadzenia zakazu prowadzenia kampanii wyborczej w kościołach i innych miejscach kultu religijnego innych związków wyznaniowych⁴⁴. Wydaje się ten postulat słuszny i to niezależnie od tego, w jaki sposób będzie odczytywana treść art. 25 ust. 3 Konstytucji, ustanawiającego autonomię i wzajemną niezależność państwa i kościołów oraz innych wyznań w stosunkach między nimi, chociaż uznany przez Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski za ingerujący w sferę autonomii kościołów i innych wyznań religijnych⁴⁵.

⁴⁴ Obecnie projekt stosownej regulacji przewiduje projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej zawarty w druku nr 1185/VII kadencja Sejmu.

⁴⁵ Pisze na ten temat P. Uziębło.

16. Rejestracja przebiegu głosowania w lokalu wyborczym

Jako ostatnie ze współczesnych problemów prawa wyborczego pragnę wskazać na grupę propozycji zgłaszanych przez Prawo i Sprawiedliwość. Ta najsilniejsza opozycyjna partia nie może pogodzić się z przegrywaniem wszystkich kolejnych wyborów począwszy od wyborów do Sejmu i Senatu w 2007 r. W sposób mniej czy bardziej otwarty formułuje dlatego zarzuty pod adresem funkcjonowania administracji wyborczej, a w szczególności obwodowych komisji wyborczych oraz Państwowej Komisji Wyborczej, w których podważa rzetelność ich pracy, a nawet ogłaszanych wyników głosowania i wyborów.

W celu uniknięcia zarzutów naruszeń prawa wyborczego w lokalach wyborczych partia ta proponuje wprowadzenie możliwości pozwalającej mężom zaufania na rejestrację w lokalu wyborczym na własnym sprzęcie obrazu i dźwięku utrwalających wszystkie czynności podejmowane przez komisję wyborczą⁴⁶. Zdaniem wnioskodawców ma to przyczynić się do ograniczenia możliwych nieprawidłowości, jak i ułatwić rozpatrywanie protestów wyborczych. Propozycja ta musi budzić wątpliwości. Może prowadzić bowiem zarówno do sytuacji, w której działający pod taką swoistą presją psychologiczną i wzmocnionym tym samym stresem, nie mający fachowej wiedzy członkowie obwodowych komisji wyborczych zaczną popełniać błędy. Ponadto, jeżeli takich nagrań będą dokonywać wszyscy mężowie zaufania w danej komisji (a więc kilka, a może nawet kilkanaście czy więcej osób), niewątpliwie będzie musiało to prowadzić do utrudnień w oddawaniu głosu przez wyborców, jak i pracy komisji. Nie widzę dlatego potrzeby nagrywania tego, co dzieje się w lokalu wyborczym, uważam bowiem, że istniejące rozwiązanie w dostatecznym stopniu gwarantuje rzetelność funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych⁴⁷. Gdyby jednak miało do tego dojść, nie powinno być to czynione przez mężów zaufania, lecz przez samą komisję wyborczą. W tym kierunku zmierza zresztą kolejny projekt Prawa i Sprawiedliwości złożony w Sejmie.

17. Zmiana wyglądu urny do głosowania

Kolejną propozycją zwiększającą uczciwość wyborów jest propozycja, aby urna wyborcza była wykonana „z materiału przejrzystego, umożliwiającego wgląd do wnętrza urny”. Jest to idea mocno wątpliwa z punktu widze-

⁴⁶ Druk nr 2338/VII kadencja Sejmu.

⁴⁷ Podobnie P. Uziębło, *Projekty zmian...*

nia zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady tajności głosowania, gdyż w sytuacji braku innych zabezpieczeń, jak np. oddawanie kart do głosowania w kopertach, może spowodować ujawnianie treści głosu, co jest szczególnie niebezpieczne w przypadku przewidywanej jednocześnie rejestracji w lokalu obrazu i dźwięku.

18. Zmiana w składzie Państwowej Komisji Wyborczej

Prawo i Sprawiedliwość widzi wreszcie potrzebę zmiany składu Państwowej Komisji Wyborczej. Wprawdzie nadal miałyby się ona składać z 9 członków, ale prezesi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazywaliby każdy jedynie po jednym sędziem ze swojego sądu, natomiast 6 członków byłoby powoływanych przez Prezydenta RP na wniosek klubów parlamentarnych, reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne. Członkowie ci powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego, a ich kadencja trwałaby odpowiednio do kadencji Sejmu i kończyła się 150 dni po dniu wyborów do Sejmu i Senatu RP. Absolutnie nie podzielam tego poglądu. Administracja wyborcza to jeden z większych sukcesów polskiej transformacji ustrojowej, na co wskazują nie tylko przedstawiciele doktryny, ale również dostrzegają to niezależni zagraniczni obserwatorzy. Zwiększenie udziału i roli sędziów w pracy organów wyborczych, jak skład Państwowej Komisji Wyborczej, w którym organ ten tworzą sędziowie z wyjątkowym doświadczeniem zawodowym, to szczególna gwarancja rzetelności wyborów. Zgłoszona propozycja prowadzi do zdecydowanego upolitycznienia tego organu, co nie powinno mieć miejsca, zaś przewidywany wymóg posiadania uprawnień sędziowskich wcale nie gwarantuje należytego doświadczenia do pełnienia tej tak ważnej roli członka najważniejszego organu wyborczego. W związku z propozycją Prawa i Sprawiedliwości umocnieniu uległ zgłaszany od dawna w doktrynie postulat konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej w jej obecnym kształcie⁴⁸.

⁴⁸ Ostatnio opowiadałem się za tym w referacie *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej* wygłoszonym podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Kierunki zmian w prawie wyborczym” zorganizowanej przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego WPiA UWM w Olsztynie pod patronatem Stefana Jaworskiego, Przewodniczącego PKW, Olsztyn, 12 maja 2014 r.

19. Podsumowanie

Dokonany przegląd propozycji zmian w prawie wyborczym niewątpliwie nie wyczerpuje tej tematyki. Pomiąłem w nim szereg niezwykle istotnych kwestii, które traktuję jednak jako problematykę tzw. okołowyborczą, jak np. kwestie związane z finansowaniem partii politycznych czy rozliczaniem otrzymywanych przez nie z budżetu państwa pieniędzy. Jak widać, i bez tych kwestii istnieje wiele propozycji zasługujących na wnikliwe rozpatrzenie i nie ulega wątpliwości, że problematyka wyborcza nadal będzie zajmować centralne miejsce w prawie konstytucyjnym.