

W poszukiwaniu podstaw świadomości praw wyborczych obywateli¹

1. Wprowadzenie

Nie podlega dyskusji, że wybory są jednym z podstawowych elementów systemu demokratycznego oraz służą realizacji konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i suwerenności Narodu². Prawo wyborcze stanowi jądro systemu politycznego państwa, a różne rozwiązania mające z założenia ułatwiać obywatelom dostęp do wyborów stanowią gwarancje zasady powszechności wyborów³. Równie istotne jest zapewnienie uczciwości wyborów, co związane jest z działaniem organów wyborczych i innych podmiotów, którym powierza się organizację wyborów oraz kontrolę rzetelności ich przeprowadzenia, a ma znaczenie w odbiorze społecznym procesu wyborczego. Można natomiast zastanawiać się, czy udział obywateli w wyborach (w ramach realizacji czynnego lub biernego prawa wyborczego) jest wyrazem poczucia więzi z państwem, zaufania do państwa oraz rzetelności procedur wyborczych, czy świadomości konstytucyjnej co do znaczenia samych wyborów oraz aktu głosowania i jego skutków w procesie rządzenia. Wydaje się, że warunkiem niezbędnym do zbudowania takiego zaufania jest

57

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 2017/27/L/HS5/03245 pt. *Świadomość konstytucyjna jako remedium na kryzys dyskursu i deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki na podstawie decyzji nr DEC-2017/27/L/HS5/03245.

² Por. M. Rachwał, *Wybory we współczesnym państwie demokratycznym*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji społecznej*, red. M. Rachwał, Poznań 2017, s. 51 i n. oraz cyt. tam lit.

³ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

istnienie w społeczeństwie właśnie świadomości co do znaczenia i skutków wyborów. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy kształtowanie owej świadomości pozostaje w sferze samookreślenia się obywatela korzystającego z prawa wyborczego, czy może decydują o tym inne względy, takie jak oparta na jasnych regułach regulacja procesu wyborczego, odpowiednia edukacja społeczeństwa czy też zapewnienie obywatelom udziału w różnych czynnościach wyborczych oraz kontroli społecznej przebiegu procesu wyborczego. Zakładam przy tym, że w budowaniu świadomości praw wyborczych i zaufania wyborcy do państwa nie można pomijać szczególnej roli organów wyborczych, których zadaniem jest czuwanie nad zapewnieniem rzetelności procedur wyborczych i uczciwości wyborów. Dlatego też powinny być to organy niezależne i niepodporządkowane celom politycznym rządzących. Nie bez znaczenia jest także kultura polityczna i prawna piastunów organów pochodzących z wyborów. Jednocześnie można zaryzykować stwierdzenie, że świadomy udział w wyborach jest wyrazem kultury politycznej samych wyborców, gdyż uczestnicząc w wyborach, dokonują de facto aktu woli politycznej, który jest uzewnętrznieniem ich preferencji programowo-personalnych i poglądów.

58 Na wstępie stawiam tezę, że świadomość praw wyborczych jest materialną gwarancją powszechności prawa wyborczego. Założenie opieram na przekonaniu, że tak jak wybory są nieodłącznym elementem państwa demokratycznego, tak też o w pełni demokratycznych wyborach można mówić wtedy, gdy obywatele czynnie biorą w nich aktywny udział, a ich decyzje wyborcze są efektem świadomego korzystania z konstytucyjnych praw wyborczych. W celu weryfikacji tak postawionej tezy sięgam do koncepcji demokracji deliberatywnej i działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa, a następnie odnoszę się do dokonanych w 2018 r. zmian w Kodeksie wyborczym⁴, które dotyczą administracji wyborczej odpowiedzialnej za rzetelne i uczciwe przeprowadzenie wyborów, a są różnie oceniane z punktu widzenia faktycznego zwiększenia udziału obywateli w wyborach oraz przejrzystości i rzetelności procedur wyborczych⁵.

⁴ Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm.).

⁵ Zob. A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr XIX, t. 2, s. 45–59.

2. Udział obywateli w wyborach w kontekście koncepcji demokracji deliberatywnej i działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa

Jürgen Habermas jest twórcą koncepcji demokracji deliberatywnej (deliberacyjnej, dyskursywnej), w której podstawowe znaczenie ma komunikacja⁶. Koncepcja demokracji deliberatywnej opiera się na ideałach racjonalnego prawodawstwa, partycypacyjnej polityki oraz samorządności obywatelskiej⁷. Według niemieckiego filozofa w nowoczesnych społeczeństwach prawo może pełnić funkcję stabilizowania oczekiwań co do zachowań tylko wtedy, gdy zachowuje wewnętrzny związek ze społecznie integrującą mocą działań komunikacyjnych⁸. Deliberacja w ujęciu Jürgena Habermasa rozumiana jest jako procedura uwzględniająca wyższego stopnia intersubiektywność procesów dochodzenia do porozumienia, które dokonują się przez procedurę demokratyczną⁹, a do takiej zaliczyć należy procedurę wyborczą. Proces deliberacji między obywatelami a władzą jest możliwy pod warunkiem zaangażowania obywateli w życie publiczne, co z kolei przekłada się na rozwój demokracji. Zastrzec jednocześnie należy, co podkreśla Jürgen Habermas, że dla współczesnej demokracji niezbędne jest ożywienie sfery publicznej oraz społecznego dialogu, wpisujących się w model uczestniczącej kultury politycznej¹⁰.

Jak się wydaje, nie ma przeszkód, by koncepcję demokracji deliberatywnej przyjąć za punkt odniesienia w poszukiwaniu podstaw świadomości praw wyborczych obywateli. Proces wyborczy jest bowiem procesem opartym na działaniu komunikacyjnym zarówno na płaszczyźnie tworzenia prawa wyborczego, jak i na płaszczyźnie praktycznej. Opiera się on na regułach zawartych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a zaangażowane są w niego wyspecjalizowane organy (wyborcze) i sami obywatele, czy to w roli kandydata wyborczego, czy w roli wyborcy. Uczestnicy procesu wyborczego mogą być bowiem postrzegani jako podmioty (odpowiednio) mówiące i słuchające, odnoszące się przez swoje działania (w tym przez akt głosowania) do określonych

⁶ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.

⁷ P.W. Juchacz, *Deliberacja – demokracja – partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań 2006, zwł. s. 28.

⁸ J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 100.

⁹ *Ibidem*, s. 314, 317–318.

¹⁰ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 14.

racji w ujęciu obiektywnym, subiektywnym i społecznym, a więc do rzeczywistości, która w systemie demokratycznym kształtowana jest poprzez wybory¹¹.

Bazując na koncepcji Jürgena Habermasa, należy zaznaczyć, że wybory są procesem politycznym, a w sensie formalnym polityka składa się z instytucjonalnych aren komunikacji i dyskursu, które są specjalnie zaprojektowane do podejmowania decyzji. W ujęciu niemieckiego filozofa polityka kształtowana jest dwutorowo: przez formalną (polityczną) oraz nieformalną sferę publiczną (nazywaną społeczeństwem cywilnym)¹². Do politycznej (formalnej) sfery publicznej należą „instytucjonalne kompleksy administracji (w tym rządu), sądownictwa i demokratycznego kształtowania opinii i woli (z ciałami parlamentarnymi, wyborami politycznymi, rywalizacją partii itd.)”¹³. Z kolei społeczeństwo cywilne wyłania się z „mniej lub bardziej spontanicznie powstających związków, organizacji i ruchów, które przejmują, kondensują i wzmacniają w sferze publicznej rezonans, jaki problemy społeczne znajdują na obszarach życia prywatnego”¹⁴ (chodzi tu o zrzeszenia o rozpoznawalnych celach partyjno-politycznych oraz różne organizacje społeczne). Zwraca się uwagę, że między społeczeństwem cywilnym a polityczną sferą publiczną (w ujęciu habermasowskim) powstają określone relacje: w społeczeństwie cywilnym członkowie wspólnoty politycznej uczestniczą w dyskursie, osiągają zrozumienie, dokonują kompromisów i formułują opinie na temat spraw dotyczących zarówno kwestii szczegółowych, jak i ogólnych (jest to proces kształtowania woli), zaś w politycznej sferze publicznej wyróżnieni przedstawiciele wspólnoty politycznej podejmują decyzje, uchwalają prawa, formułują i wdrażają określoną politykę. W rezultacie polityczna sfera publiczna powinna odzwierciedlać normy i kompromisy zawarte na płaszczyźnie społeczeństwa cywilnego¹⁵. Można zatem uznać, że myślą przewodnią teorii działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa jest dążenie do „prawnej instytucjonalizacji publicznego używania rozumu przez suwerennych obywateli”¹⁶. Oznacza to, że nieformalne (na płaszczyźnie społeczeństwa cywilnego) kształtowanie opinii czy postaw społecznych może, w warunkach demokratycznej i praworządnej procedury, znaleźć odzwierciedlenie w wiążących decyzjach wyborczych (na formalnej płaszczyźnie politycznej).

¹¹ Por. J. Habermas, *Pojęcie działania komunikacyjnego*, „Kultura i Społeczeństwo” 1986, nr 3, s. 32; szerzej J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, Warszawa 1999.

¹² Por. J.G. Finlayson, *Habermas. A Very Short Introduction*, New York 2005, s. 108.

¹³ J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 375.

¹⁴ *Ibidem*, s. 376, 386.

¹⁵ Por. J.G. Finlayson, *Habermas...*, s. 108–109.

¹⁶ J. Habermas, *Uwzględniając Innego*, Warszawa 2009, s. 83.

W aspekcie prawnym i politycznym wybory są aktem woli obywatela o charakterze wiążącym. Konstytucja w art. 62 przyznaje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej spełniającemu określone warunki prawo do głosowania (czynne prawo wyborcze) oraz prawo do kandydowania (bierne prawo wyborcze). W aspekcie społecznym udział w wyborach jest wyrazem zaangażowania obywateli w sprawy państwa. Przez akt głosowania wyborcy wyrażają swoje preferencje czy to *ad personam* (wobec konkretnych kandydatów), czy wobec poglądów i propozycji wysuwanych przez kandydatów (lub partie). Prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzonych wyborach zalicza się nawet do kanonu praw człowieka i obywatela¹⁷.

Dla uznania wyborów za demokratyczne nie wystarczy tylko zgodne z prawem i rzetelne ich przeprowadzenie, za co odpowiedzialne są organy wyborcze, konieczne jest także zaangażowanie obywateli, i to niesprowadzające się tylko do oddania głosu. Dlatego też przepisy prawa wyborczego umożliwiają obywatelom czynny udział w różnych etapach procesu wyborczego (np. zgłaszanie kandydatów, prace w komisjach wyborczych, protesty wyborcze), nie pomijając najważniejszego – aktu głosowania, który jest nie tylko aktem woli obywatela o charakterze wiążącym, ale też wyrazem jego poczucia współodpowiedzialności za sprawy kraju i (jak można zakładać) świadomości co do istoty mechanizmów sprawowania władzy. Poza tym, zważywszy, że istotą systemu demokratycznego są wolne wybory, tj. wyborca ma swobodę w zakresie uczestnictwa w wyborach, można zakładać, iż decyzja o udziale w wyborach wiąże się z pewnym stanem świadomości obywatelskiej, jest wyrazem kultury politycznej społeczeństwa, która powinna współistnieć z kulturą prawną i polityczną w pierwszej kolejności organów wyborczych, jak i w ogóle organów państwa pochodzących z wyborów. Niewątpliwie potwierdzeniem zainteresowania i wyrazem stopnia zaangażowania obywateli w sprawy kraju jest frekwencja wyborcza, a brak partycypacji społecznej w wyborach można zaś odczytać w ten sposób, że nie istnieje społeczeństwo obywatelskie, konsekwencją czego jest brak lojalności wobec systemu – z założenia – demokratycznego¹⁸.

Z punktu widzenia habermasowskiej koncepcji demokracji deliberatywnej można wreszcie zastanawiać się, jak zmiany wprowadzone w polskim systemie wyborczym w 2018 r. wpłynęły na korzystanie przez obywateli z praw wyborczych, przy założeniu, że decyzja obywatela o udziale

¹⁷ M. Mączyński, *Potencjalne możliwe schematy działania: elitystyczny i partycypacyjny model demokracji oraz ich konsekwencje dla interakcji publicznych*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa 2015, s. 32–33.

¹⁸ M. Buć, *Determinanty aktywności politycznej wyborców*, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 7, s. 126.

w wyborach opiera się na autentycznej deliberacji, a więc bezinteresownej wymianie racji, a nie jedynie kalkulacji interesów wyrażonej w głosowaniu. Wydaje się, że w tym zakresie znaczenie ma to, czy w odbiorze społecznym wybory są nie tylko wolne, ale i uczciwe. Wybory oparte na zasadzie uczciwości (rzetelności) to, według ustaleń doktryny, wybory prawidłowo przeprowadzane, w których bezstronnie i efektywnie stosuje się reguły i procedury ustalone prawem, a także wybory charakteryzujące się równym, neutralnym traktowaniem konkurentów na płaszczyźnie prawnej i praktyki wyborczej oraz wybory, w których dochowana jest należyta staranność i rzetelność w zakresie ustalania ich rezultatów¹⁹.

3. Faktyczność i obowiązywanie zmian polskiego prawa wyborczego dokonanych w 2018 r.

62 Zmiany prawa wyborczego wprowadzone ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁰ (dalej: nowela lub ustawa zmieniająca z 2018 r.) są faktem w sferze prawnej i politycznej. Już na etapie prac legislacyjnych proponowane rozwiązania budziły ożywioną dyskusję w środowisku prawniczym, zwłaszcza kontrowersyjne zmiany w administracji wyborczej²¹. Zakreślone przez ustawodawcę cele ustawy zmieniającej z 2018 r. – zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych oraz zwiększenie przejrzystości i rzetelności kluczowych dla państwa demokratycznego procedur wyborczych²² – były jak najbardziej słuszne. Włączanie obywateli w procedury wyborcze pozwala na kształtowanie świadomości co do znaczenia wyborów i aktu głosowania w państwie demokratycznym, ale przy jednoczesnym założeniu, że procedury wyborcze opierają się na rzetelności i uczciwości, podobnie jak budzące zaufanie obywateli działanie organów wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że udział obywateli w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych oraz w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie

¹⁹ G. Kryszew, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 23.

²⁰ Dz.U., poz. 130.

²¹ Szerzej zob. A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 18–30.

²² Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej (Sejm VIII kadencji, druk nr 2001).

i przeprowadzenie wyborów powinien być unormowany tak, by obywatele mogli realnie wpływać na funkcjonowanie systemu demokratycznego. W rzeczywistości, na przykładzie ostatnich wyborów (parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., samorządowych w 2018 r.), mimo że odnotowano wyższą frekwencję wyborczą niż w poprzednich wyborach, to jednak z uwagi na charakter i zakres wprowadzonych zmian trudno uznać, by właśnie one przyczyniły się do zwiększenia udziału obywateli w wyborach (w znaczeniu szerokim, obejmującym także kontrolę procedur wyborczych).

Zmiany wprowadzone w Kodeksie wyborczym nowelą z 2018 r. dotyczyły, w szczególności, administracji wyborczej, a dokładnie sposobu wyłaniania członków Państwowej Komisji Wyborczej, powołania komisarzy wyborczych oraz składu i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, czyli organów czuwających nad prawidłowością, rzetelnością i uczciwością procedur wyborczych²³. Wprowadzono ponadto systemową regulację odnoszącą się do mężów zaufania (będących przedstawicielami komitetów wyborczych) i nową instytucję obserwatorów społecznych, co było uzasadnione celem zwiększenia udziału czynnika społecznego w procesie wyborczym.

W odniesieniu do administracji wyborczej zmieniono zasadniczo model Państwowej Komisji Wyborczej (model administracji niezależnej od innych władz państwowych), która do momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2018 r. (tj. 12 listopada 2019 r.) miała charakter sędziowski²⁴. Dotychczasowy skład Państwowej Komisji Wyborczej, obejmujący wyłącznie sędziów wysokiej rangi, sprzyjał fachowości oraz apolityczności tej instytucji, opierał się na obiektywizmie i niezawisłości od nacisków politycznych i urzędowych, co stanowiło gwarancję przestrzegania zasad wolnych i uczciwych wyborów. Obecnie, poza sędzią Trybunału Konstytucyjnego oraz sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego, w skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm i powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na czas kadencji Sejmu (art. 157 Kodeksu wyborczego). Powierzenie Sejmowi wyboru zdecydowanej większości członków Państwowej Komisji Wyborczej nie musi wprawdzie oznaczać, że wybrane osoby będą zależne od polityków, ale nie można tego wykluczyć, zważywszy na dotychczasowe

²³ Szerzej zob. A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 45–56; zob. także A. Sokala, A. Frydrych-Depka, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5, s. 31–43.

²⁴ Szerzej zob. A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 132–152.

doświadczenia związane z obsadą składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, zarządów Polskiego Radia i Telewizji Polskiej czy Krajowej Rady Sądownictwa. Z uwagi na wynikające ze wskazanych zmian realne ryzyko upolitycznienia centralnej administracji wyborczej można zaryzykować stwierdzenie, że zamiast zwiększenia udziału obywateli w procesie wyborczym dojdzie do utraty zaufania wyborców do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych. Upolitycznienie Państwowej Komisji Wyborczej może podważać bowiem zaufanie do wykonywanych przez nią zadań, a tym samym podważać rolę tego organu dla zapewnienia przestrzegania zasad prawa wyborczego i ochrony wartości demokratycznych. Podobne ryzyko wiąże się ze zmianą sposobu wyboru Szefa Krajowego Biura Wyborczego, czyli organu wykonawczego Państwowej Komisji Wyborczej (art. 190 Kodeksu wyborczego)²⁵. Po zmianach z 2018 r. powołuje go Państwowa Komisja Wyborcza spośród kandydatów zgłoszonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat. Powierzenie organom o charakterze politycznym uprawnienia do przedstawienia kandydatów na stanowisko Szefa Krajowego Biura Wyborczego oznacza deprecjację dotychczasowej nieskrępowanej kompetencji nominacyjnej Państwowej Komisji Wyborczej. Nowa regulacja nie stwarza Państwowej Komisji Wyborczej gwarancji swobodnego doboru najwyższego urzędnika gwarantującego prawidłowość i sprawność procedur wyborczych, jednocześnie upolitycznia to stanowisko.

Dodatkowo nowelą z 2018 r. dokonano zmian statusu ustrojowo-prawnego komisarzy wyborczych, w tym wyznaczono im nowe zadania²⁶. Tak jak w przypadku Państwowej Komisji Wyborczej zrezygnowano z sędziowskiego modelu tego jednoosobowego organu wyborczego. Obecnie komisarzy wyborczych w liczbie 100 powołuje na okres 5 lat Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych spośród „osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji” (art. 166 Kodeksu wyborczego). Uprzednio komisarzem wyborczym mógł zostać sędzia dowolnego sądu (w praktyce byli to sędziowie sądów okręgowych i apelacyjnych), co gwarantowało niezbędny poziom wiedzy i doświadczenia prawniczego, a z racji atrybutów sędziego, takich jak niezależność, nieodwoływalność, apolityczność – niezbędny poziom bezstronności i niezależności komisarza jako organu wyborczego. Odejście od modelu sędziowskiego również w tym przypadku niesie ze sobą ryzyko upolitycznienia tego jednoosobowego organu wyborczego, co jest szczególnie niebezpieczne, zważywszy na wyposażenie komisarzy wyborczych w nowe kompetencje, w tym

²⁵ Szerzej zob. *ibidem*, s. 175–180.

²⁶ Szerzej zob. *ibidem*, s. 152–160.

w zakresie kształtowania topografii wyborczej (art. 167 § 1 pkt 3a–3d Kodeksu wyborczego).

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2018 r. odnoszą się również do obwodowych komisji wyborczych, które są organami o charakterze społecznym (z udziałem wyborców)²⁷. Ich rola w wyborach jest szczególnie, gdyż organizując i przeprowadzając wybory zgodnie z obowiązującym prawem, mogą przyczyniać się do wytworzenia atmosfery sprzyjającej uczciwej, zrównoważonej i pokojowej walce wyborczej, pod warunkiem, że będą działać w sposób kompetentny i bezstronnie, bez faworyzowania pewnych partii lub kandydatów oraz dyskryminowania innych, a ponadto reagować na wszelkie próby aktywności niezgodnej ze standardami rywalizacji wyborczej w państwie demokratycznym²⁸.

W poprzednim stanie prawnym obwodowe komisje wyborcze były organami jednolitymi z punktu widzenia realizowanych przez nie zadań. Nowelą z 2018 r. dokonano równolegle zmiany instytucjonalnej (w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono dwie kategorie obwodowych komisji wyborczych: komisję wyborczą do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie i komisję wyborczą do spraw ustalenia wyników głosowania, a miało to służyć lepszej organizacji procesu wyborczego) oraz materialnej (wyraźny podział zadań między komisje). Obecnie obwodową komisję wyborczą powołuje spośród wyborców komisarz wyborczy (art. 181 i 182 Kodeksu wyborczego). W zakresie obsady składu komisji początkowo przyjęto rozwiązanie polegające na tym, że komitety wyborcze partii politycznych (koalicji) wyłaniały co najmniej 6 członków komisji, co wywołało uzasadnioną krytykę, gdyż deprecjonowało rolę komitetów niepartyjnych i *per se* naruszało zasadę równości szans podmiotów uczestniczących w wyborach²⁹. Wprawdzie ustawodawca regulację tę skorygował³⁰, ale uprzywilejowanie partyjnych komitetów wyborczych w kreowaniu składu komisji utrzymano – mogą one zaproponować nie mniej niż 2/3 składu, podczas gdy pozostałe komitety wyborcze mają prawo zgłaszania do komisji po jednej osobie. Uprzywilejowanie partii politycznych w wyznaczaniu kandydatów do składu komisji wyborczych oraz kompetencja nominacyjna komisarzy wyborczych (nominatów partyjnych) sumują się i potwierdzają, że po zmianach w 2018 r. proces wyborczy jest zdominowany przez czynnik polityczny, co z kolei zakłóca proporcję między partycypacją społeczną a politycznym charakterem procedury wyborczej.

²⁷ Szerzej zob. *ibidem*, s. 167–175.

²⁸ Por. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 211.

²⁹ A. Sokala, *Zmiany...*, s. 51.

³⁰ Ustawa z 31.01.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U., poz. 273).

Celem wzmocnienia udziału czynnika społecznego w wyborach nowelą z 2018 r. uregulowano w Kodeksie wyborczym status mężów zaufania oraz obserwatorów społecznych (rozdział 11a)³¹. Mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni zostali pomyślni jako wykonawcy społecznej kontroli wyborów³². Intencją ustawodawcy było nadanie „instrumentom” kontroli społecznej nad wyborami odpowiedniej rangi³³. Obecnie mężowie zaufania są wyznaczani przez pełnomocników wyborczych lub osoby przez nich upoważnione (są więc swego rodzaju reprezentantami komitetów wyborczych), zaś obserwatorzy społeczni przez organizacje społeczne, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, prawa do wyznaczania po jednym obserwatorze społecznym do komisji wyborczych. Mają oni możliwość obserwacji czynności obwodowych komisji wyborczych przed otwarciem lokali wyborczych, a także czuwania nad przebiegiem głosowania oraz liczeniem głosów i sporządzaniem protokołu. Obecność męża zaufania lub obserwatora społecznego podczas głosowania ma stanowić gwarancję uczciwego przebiegu wyborów.

66 Szersze dyskusje w doktrynie wywołała nowa instytucja obserwatorów społecznych, którzy z założenia mają być społecznym „ogniwem” przyczyniającym się do zwiększania rzetelności i uczciwości wyborów³⁴. Kodeks wyborczy, z bliżej niezrozumiałych powodów, ogranicza jednak zakres uprawnień obserwatorów i w odróżnieniu od mężów zaufania nie mogą oni składać zastrzeżeń do protokołu oraz asystować przy przewożeniu dokumentów do komisji wyborczej wyższego stopnia. O ile nieobecność obserwatorów przy przekazywaniu dokumentacji wyborczej można zaakceptować, o tyle brak możliwości formułowania przez nich uwag do protokołu zasługuje na krytykę, gdyż rozwiązanie to mogłoby stać się istotnym środkiem wzmocnienia rzetelności i uczciwości wyborów. Wydaje się, że w przypadku obserwatorów bardziej prawdopodobna byłaby reakcja na uchybienia i nieprawidłowości procedury wyborczej. Wprowadzone zróżnicowanie w zakresie uprawnień obserwatorów społecznych i mężów zaufania można uzasadnić tym, że ustawodawca uznał obserwa-

³¹ Szerzej na temat zmian zob. A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks...*, s. 106–111.

³² K. Gajewski, *Mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni jako wykonawcy społecznej kontroli wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, red. K. Gajewski, Gdańsk 2019, s. 51–72.

³³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej (Sejm VIII kadencji, druk nr 2001).

³⁴ Szerzej zob. K. Skotnicki, M. Wrzałik, *Obserwatorzy społeczni wyborów*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2019, s. 115–132; A. Pyrżyńska, *Spółeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXVI, s. 7–18; J. Szukalski, *Instytucja obserwatorów społecznych w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2019, t. XXVII, s. 7–18.

torów za pomioty niefachowe³⁵. Niemniej jednak absurdalne byłoby założenie, że stowarzyszenia i fundacje działające na rzecz poprawy jakości demokracji ani w swoich strukturach, ani wśród sympatyków nie znajdą osób posiadających właściwe kwalifikacje do społecznej kontroli wyborów. Poza tym, jeśli obserwator społeczny jest z założenia „niefachowy”, to nie sposób znaleźć racjonalne uzasadnienie dla powierzenia tym nieprofesjonalistom kompetencji do obserwacji przebiegu wyborów.

Zmiany dokonane ustawą z 2018 r. w systemie administracji wyborczej, w tym regulacja instytucji mężów zaufania i obserwatorów społecznych, potwierdzają, że reforma systemu wyborczego nie urzeczywistnia założonego celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych oraz zwiększenia przejrzystości i rzetelności kluczowych dla państwa demokratycznego procedur wyborczych, za to podporządkowana została interesom politycznym jej realizatorów. Przekształcenie modelu administracji wyborczej z fachowego na polityczny, zwiększenie uprawnień nominatów politycznych (komisarzy wyborczych, mężów zaufania) oraz dość lekceważące potraktowanie obserwatorów społecznych pozwala podważyć wiarygodność intencji ustawodawcy. To z kolei może budzić u wyborców uzasadnione wątpliwości co do uczciwości przeprowadzanych wyborów. Jednakże już tylko (albo aż) od świadomości – prawnej i politycznej – obywateli zależy, jak będą postrzegać znaczenie przydanych im w konstytucji praw wyborczych.

67

4. Podsumowanie

Wybory, będące nieodłącznym elementem systemu demokratycznego i zarazem wyrazem postaw obywatelskich opartych na pewnych wartościach i wzorach zachowań dotyczących stosunków władzy i obywateli, mieszczą się w sferze określonej kultury prawnej i politycznej. W procedurze wyborczej znaczenie ma motywacja wyborcy, powiązana z poziomem świadomości konstytucyjnej obywateli, ale także włączanie – przez określone prawem instytucje – obywateli w organizację wyborów i kontrolę ich przebiegu (zbieranie podpisów na listach poparcia, członkostwo w komisjach wyborczych, protesty wyborcze etc.). Świadomość konstytucyjna (która niekoniecznie musi być związana z poziomem wykształcenia, a raczej z umiejętnością rozsądnego postrzegania i analizowania

³⁵ A. Pyrżyńska, *Spółeczni obserwatorzy...*, s. 18.

bieżących problemów państwa), w tym świadomość praw wyborczych, niewątpliwie przekłada się na aktywność bądź bierność polityczną wyborców. Z punktu widzenia koncepcji demokracji deliberatywnej i działania komunikacyjnego można w państwie demokratycznym przyjąć założenie, że obywatele biorący udział w procesie wyborczym są świadomi znaczenia i konsekwencji aktu wyborczego. Jednocześnie proces wyborczy znajdujący podstawy w przepisach prawa, uwzględniający wymogi staranności i rzetelności wdrażanych przez organy wyborcze procedur, jak również aktywizacja społeczeństwa ze strony kandydatów w wyborach, samych rządzących oraz organów wyborczych, oparta na edukacji czy samej praktyce wyborczej z poszanowaniem zasad wyborów wolnych i uczciwych, powinny służyć kształtowaniu społeczeństwa świadomego określonych – pożądanych konstytucyjnie – postaw obywatelskich.

Podsumowując, podstaw świadomości praw wyborczych obywateli można poszukiwać na trzech płaszczyznach: 1) prawnej – w konstytucji gwarantującej prawa wyborcze i aktach prawa wyborczego określających kształt systemu wyborczego, a także instytucje i mechanizmy społecznej kontroli procesu wyborczego, przy zastrzeżeniu, że prawo pełni też funkcję edukacyjną i wychowawczą (jednocześnie bycie świadomym i aktywnym obywatelem wymaga znajomości prawa); 2) politycznej – w warstwie komunikacyjnej w ramach działalności kandydatów w kampanii wyborczej oraz bieżącej działalności organów wyborczych i rządzących w odniesieniu do systemu wyborczego, przy założeniu, że działania te odbywają się w granicach kultury prawnej i kultury politycznej zgodnej z założeniami demokracji; 3) społecznej – w odpowiedniej edukacji obywatelskiej zarówno w środowisku rodzinnym, szkolnym (w tym na poziomie szkolnictwa wyższego), jak i w każdym środowisku, w którym obywatele mogą się aktywizować (wspólnota lokalna, członkostwo w partiach politycznych, aktywność w organizacjach społecznych), gdzie nie bez znaczenia jest również to, czy w warstwie subiektywnej dana osoba jest w stanie świadomie postrzegać istotę tej podstawowej procedury demokratycznej, jaką są wybory. Podnoszenie świadomości praw wyborczych obywateli i przełożenie tego na zwiększenie udziału obywateli w wyborach wydaje się możliwe wtedy, gdy obywatele mają w sobie poczucie odpowiedzialności za sprawy kraju i właściwie odczytują swoją rolę jako suwerena. Jednocześnie, aby sam proces wyborczy stanowił swego rodzaju mechanizm edukacji społeczeństwa, system wyborczy (w szerokim znaczeniu) powinien być zorganizowany (w aspekcie ustrojowym, prawnym i administracyjnym) i funkcjonować w sposób zapewniający zaufanie obywateli do państwa i prawa.