

**Łukasz Buczkowski<sup>1</sup>**

## **Uwagi w sprawie propozycji zmian Kodeksu wyborczego<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** spis wyborców, prawo wyborcze, krajowi obserwatorzy wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza, cisza wyborcza

**Keywords:** electoral rights, national election observers, the National Electoral Commission, election silence

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest prezentacja wybranych propozycji zmian w obrębie polskiego prawa wyborczego, które – większości przypadków – nie znalazły dotychczas odzwierciedlenia w kolejnych nowelizacjach Kodeksu wyborczego. Analizie poddano postulaty Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące przekształceń przepisów odnoszących się do spisów wyborców, wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji krajowych, niezależnych obserwatorów wyborów, problem dopuszczalności wnoszenia środka odwoławczego do sądu od postanowień Państwowej Komisji Wyborczej oraz zgłaszane cyklicznie postulaty zniesienia ciszy wyborczej. Oceny wskazanych zagadnień dokonano w świetle stanowiska OBWE, nauki prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz zgłaszanych projektów zmian w przepisach prawa wyborczego.

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa i Administracji Wydziału Nauk Społecznych i Humanistycznych Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: lxb@wp.pl.

<sup>2</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (t. j. Dz.U. 2017, poz. 15).

## Summary

### Comments on proposed changes to the Election Code

The aim of the article is to present some selected proposals for changes within the Polish electoral law, which – despite the fact that they were formulated by the doctrine of constitutional law and international organizations overseeing the correctness of the election process and were raised in the legislative process – in most cases – have not yet been reflected in subsequent amendments to the Electoral Code. The analysis included the proposals reported by the National Electoral Commission regarding the changes in the provisions of the Code relating to the voting lists, the introduction into the Polish legal order of the national institutions the independent election observers, the admissibility of bringing an appeal to the court against the decisions of the National Electoral Commission, and some cyclical demands to abolish the election silence. The assessment of the indicated issues was made in the light of the OSCE's position, the science of law, the decisions of the Constitutional Court and the proposed amendment bills to the electoral law.

✱

Kodeks wyborczy, stanowiący efekt prac parlamentarnych nad kompleksowym unormowaniem zasad postępowania wyborczego do parlamentu, na urząd Prezydenta RP, do organów samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego, już od chwili swego uchwalenia budzi ożywioną dyskusję w nauce prawa co potrzeby modyfikacji i uzupełnienia jego przepisów. Kilkanaście dotychczasowych nowelizacji ustawy, w tym ostatnia, dokonana ustawą z 11 stycznia 2018 r.<sup>3</sup> głęboka zmiana postanowień Kodeksu, wskazuje z jednej strony na rangę przepisów wyborczych w funkcjonowaniu systemu rządów przedstawicielskich, z drugiej zaś prowokuje uwagi co do pożądanego kierunku zmian w omawianej dziedzinie. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie zespołu bieżących zagadnień o charakterze szczegółowym, odnoszących się do zgłaszanych przez Państwową Komisję Wyborczą propozycji zmian w obrębie przepisów Kodeksu dotyczących spisów wyborców, wprowadzenia

<sup>3</sup> Ustawa z 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).

do polskiego porządku prawnego instytucji krajowych obserwatorów wyborów, problemu dopuszczalności środka odwoławczego od postanowień PKW oraz dyskusji w sprawie zniesienia ciszy wyborczej<sup>4</sup>.

## I. Propozycje zmian w przepisach dotyczących spisów wyborców

Pierwsza z uwag na temat potrzeby modyfikacji przepisów odnoszących się do spisów wyborców pojawia się na gruncie art. 51 § 3 Kodeksu wyborczego: stosownie do treści przywołanej regulacji, (...) komisja obwodowa dopisuje w dniu głosowania do spisu wyborców również obywatela polskiego stale zamieszkującego za granicą, a głosującego w kraju na podstawie ważnego polskiego paszportu, jeżeli udokumentuje, iż stale zamieszkuje za granicą<sup>5</sup>. Należy zauważyć, iż wielu polskich obywateli przebywających – nawet przez dłuższy czas – za granicą, jednakże z zamiarem powrotu do Polski, nie spełnia warunku przewidzianego w art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym stałe zamieszkanie rozumiane jest jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. W związku z tym, są oni ujęci w rejestrze wyborców w Polsce, a w konsekwencji figurują w spisie wyborców w obwodzie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania w kraju. Jednocześnie, znaczna część spośród wymienionych osób, jest w stanie przedłożyć obwodowej komisji wyborczej dokument potwierdzający fakt stałego zamieszkiwania za granicą (umowę o pracę, potwierdzenie prowadzenia działalności gospodarczej lub uprawnienia do korzystania ze świadczeń ubezpieczenia społecznego za granicą), co umożliwi

---

<sup>4</sup> Zagadnienia stanowiące przedmiot ostatniej dużej zmiany Kodeksu zostały szczegółowo omówione w artykule *Przekształcenia przepisów Kodeksu wyborczego w świetle nowelizacji z 11 stycznia 2018 r.*, złożonego do druku w lutym 2018 r.

<sup>5</sup> W takim przypadku, w celu uniemożliwienia wielokrotnego głosowania w przeprowadzanych wyborach, komisja obwodowa odnotowuje numer paszportu oraz miejsce i datę jego wydania oraz umieszcza w paszporcie na ostatniej wolnej stronie przeznaczony na adnotacje wizowe odcisk swojej pieczęci, wpisując jednocześnie datę głosowania. Zachowanie przedstawionej procedury służy również ewentualnej kontroli prawdziwości oświadczenia wyborcy, co do faktu jego stałego zamieszkiwania za granicą. Zob. S.J. Jaworski, *Art. 51, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, J.S. Jaworski, F. Rymarz, B. Dauter, Warszawa 2014, s. 172.

im dopisanie do spisu wyborców w wybranym obwodzie<sup>6</sup>. Stoi to w sprzeczności z postanowieniem art. 26 § 2 ustawy wyborczej, zgodnie z którym wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców oraz stwarza potencjalną możliwość głosowania wielokrotnego. W związku z tym, rozważyć można rezygnację z dotychczasowej formy dopisywania omawianej kategorii wyborców do spisów oraz wprowadzenie dla nich obowiązku złożenia przed dniem wyborów wniosku o dopisanie do spisu wyborców w konkretnym obwodzie głosowania w Polsce, w trybie przewidzianym dla obywateli przebywających w kraju i chcących głosować poza miejscem zamieszkania, stosownie do treści art. 28 § 1 Kodeksu<sup>7</sup>.

Następne spostrzeżenie nasuwa się na tle postanowień art. 319 § Kodeksu, zgodnie z którym ponowne głosowanie w wyborach Prezydenta RP przeprowadza się na podstawie drugiego egzemplarza spisu wyborców podlegającego aktualizacji<sup>8</sup>. Zakres i tryb dokonywanej aktualizacji budzą wątpliwości, na co wskazują skargi i uwagi wnoszone przez wyborców pominiętych w spisie lub skreślonych z niego w ponownym głosowaniu. W obecnym stanie prawnym bardzo ograniczona jest bowiem możliwość, aby osoba ujęta przed pierwszą turą głosowania (bądź też ujęta w takim spisie z powodu przebywania w określonej placówce)<sup>9</sup> w spisie wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania, mogła zostać jeszcze raz zostać dopisana do spisu w innym obwodzie w ponownym głosowaniu. Uwaga powyższa odnosi się w szczególności do wyborców, którzy przed pierwszym głosowaniem zostali umieszczeni w spisie właściwym dla obwodu odrębnego, utworzonego w zakładzie leczniczym, zakładzie karnym lub areszcie śledczym i pomimo faktu, iż opuścili daną placówkę przed drugą turą wyborów, nadal figurują w spisie sporządzonym dla tego obwodu w celu przeprowadzenia ponownego głosowania<sup>10</sup>. Osoby takie zostaną dopisane do spisu w obwodzie właściwym ze względu na miejsce swego stałego zamieszka-

<sup>6</sup> Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, ZPOW-430-8/15, s. 11 (dalej: Informacja PKW).

<sup>7</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>8</sup> Na temat zasad aktualizacji spisu zob. szerzej K.W. Czaplicki, *Art. 319, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki..., s. 668.

<sup>9</sup> Zob. A. Kisielewicz, *Art. 29, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki..., s. 124.

<sup>10</sup> Informacja PKW, s. 9.

nia jedynie po udokumentowaniu, że opuściły wskazaną jednostkę przed dniem głosowania<sup>11</sup>.

Podobnie – jak już zasygnalizowano – przedstawia się sytuacja wyborców, którzy przed pierwszym głosowaniem złożyli wniosek o dopisanie ich do spisu wyborów w wybranym obwodzie głosowania, a którzy przed głosowaniem ponownym powrócili do obwodu macierzystego lub chcieliby głosować w jeszcze innym miejscu: aktualny stan prawny umożliwia im w takim wypadku głosowanie wyłącznie po uzyskaniu stosownego zaświadczenia w gminie (lub od konsula), w której byli ujęci w spisie wyborców w pierwszej turze wyborów. Postuluje się zatem – co należy ocenić pozytywnie – wprowadzenie możliwości dopisania wyborcy do spisu tylko na jedną, wskazaną przez niego turę głosowania, zaś w odniesieniu do obwodów odrębnych, możliwości skreślenia wyborcy ze spisu sporządzonego dla tego obwodu i wpisanie go do spisu w miejscu stałego zamieszkania lub – na wniosek wyborcy – w innym, wskazanym obwodzie<sup>12</sup>.

Kolejna z propozycji zmian w dyskutowanych przepisach odnosi się do rozszerzenia katalogu danych przedkładanych przez osoby wnioskujące o dopisanie ich do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania: w obecnym stanie prawnym konieczne jest wyłącznie udzielenie informacji, które podlegają wpisowi do spisu wyborców zgodnie z art.28 § 5 w zw. z art.26 §7 i 8 Kodeksu wyborczego<sup>13</sup> – wnioskuje się o rozszerzenie zakresu danych o przedstawienie informacji na temat gminy, w której wyborca figuruje w rejestrze wyborców (o ile jest w nim ujęty), co uprości i przyspieszy powiadomienie gminy właściwej ze względu miejsce zamieszkania wnioskodawcy o dopisaniu do spisu oraz sprawdzenie, czy wyborca nie został pozbawiony praw publicznych. W związku z omawianą propozycją pozostaje również sugestia rozważenia kwestii adresu, pod którym wyborca jest dopisywany do spisu, na podstawie art. 28 § 1 i 4 Kodeksu – w szczególności odnosi się to do wyborców nigdzie niezamieszkałych. Jak się wydaje, zagadnienie to powinno podlegać regulacji w rozporządzeniu w sprawie spisu wyborców, co wymagałoby jednak zmiany upoważnienia ustawowego<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 505.

<sup>12</sup> Informacja PKW, s. 10.

<sup>13</sup> Dane te obejmują: imię i nazwisko wnioskodawcy, imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL oraz adres zamieszkania.

<sup>14</sup> Informacja PKW, s. 11.

## II. Krajowi obserwatorzy wyborów

Kolejny ze zgłaszanych od dłuższego czasu postulatów zmian w przepisach Kodeksu wyborczego związany z potrzebą ustanowienia instytucji niezależnych, niezwiązanych z partiami politycznymi, krajowych obserwatorów wyborów, doczekał się realizacji na mocy art. 5 pkt 47 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>15</sup>, zgodnie z którym do treści Kodeksu wprowadzono Rozdział 11a Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni. Stosownie do postanowień art. 103c § 1 ustawy, zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenie i fundacja, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ma prawo wyznaczyć po jednym obserwatorem społecznym do komisji wyborczych, o których mowa w art. 152 § 2. Oceniając pozytywnie wprowadzenie instytucji niezależnych, krajowych obserwatorów wyborów, zasadne jest przybliżenie argumentów prezentowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego, które doprowadziły do przyjęcia stosownej zmiany w omawianym zakresie. Zgodnie z art. 50 § 1 Kodeksu, prawo obserwowania przebiegu wyborów oraz pracy organów wyborczych (w tym komisji obwodowych), uzyskali międzynarodowi obserwatorzy wyborów, posiadający uprawnienia mężów zaufania, z wyjątkiem prawa zgłaszania uwag do protokołów<sup>16</sup>.

Pomimo, iż treść przywołanego przepisu zdaje się wskazywać na możliwość obserwowania tych elementów postępowania wyborczego, które konkretyzują się w dniu głosowania (czynności komisji podejmowanych przed otwarciem lokalu wyborczego, przestrzegania zakazu agitacji, urzędzenia

<sup>15</sup> Dz.U. poz. 130.

<sup>16</sup> Międzynarodowi obserwatorzy wyborów działają na zaproszenie Państwowej Komisji Wyborczej po porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, uzyskując od PKW zaświadczenie, uprawniające do obserwowania przebiegu konkretnego postępowania wyborczego. Zaświadczenie takie musi być okazane przewodniczącemu komisji wyborczej lub jego zastępcy, po przybyciu do lokalu wyborczego. Załącznik do *Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. poz. 107) konkretyzuje uprawnienia międzynarodowych obserwatorów wyborów, zasadniczo zbieżne z uprawnieniami mężów zaufania.

lokalu wyborczego, głosowania, zachowań wyborców oraz mężów zaufania, procedury liczenia głosów, sporządzania protokołów, prac komisji wyższego stopnia), nie zaś całokształtu czynności związanych z przygotowaniem wyborów, takich jak ich zarządzanie, ustalanie kalendarza wyborczego, prowadzenie i finansowanie kampanii wyborczej czy drukowanie kart, w praktyce przyjęło się obserwowanie przez misje zagraniczne postępowania wyborczego w pełnym zakresie<sup>17</sup>.

Podkreślić należy, że uregulowanie w Kodeksie wyborczym<sup>18</sup> instytucji międzynarodowych obserwatorów wyborów, będące odpowiedzią na wzrost znaczenia mechanizmów niezależnego monitorowania przebiegu postępowania wyborczego w świadomości elit politycznych państw demokratycznych<sup>19</sup>, stanowiło jedynie częściowe wdrożenie postanowień – uznawanego za najistotniejszy akt normatywny w dziedzinie obserwowania wyborów – Dokumentu Kopenhaskiego z 29 czerwca 1990 r.<sup>20</sup>, zgodnie z którym (ustęp 8) obecność międzynarodowych i krajowych obserwatorów może wzmocnić proces wybor-

<sup>17</sup> J.S. Jaworski, Art. 50, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki..., s.170.

<sup>18</sup> W trakcie prac nad projektem Kodeksu wyborczego podnoszono, że wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji międzynarodowych obserwatorów wyborów spowoduje, że międzynarodowe misje obserwacyjne będą realizować swoje zadania nie tylko na podstawie norm międzynarodowych, lecz również w oparciu o przepisy polskie. Zob. J. Jaskiernia, *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja- Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 191 oraz przywołane przez Autora *Uzasadnienie projektu ustawy Kodeks wyborczy*, VI kadencja, druk nr 1568, s. 148.

<sup>19</sup> Zob. szerzej J. Jaskiernia, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 76; K. Spryszak, *Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 48.

<sup>20</sup> K. Spryszak, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako instrument ochrony praw i wolności człowieka w systemie aksjologicznym OBWE*, [w:] *Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 687. Dokument Kopenhaski, przyjęty podczas drugiej części Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (obecnie OBWE; pozostałe spotkania odbyły się w Paryżu i Moskwie), podkreśla rolę okresowo przeprowadzanych wolnych wyborów jako „elementów sprawiedliwości, mających podstawowe znaczenie dla pełnego wyrażenia godności oraz równych i niezbywalnych praw człowieka”.

czy, dlatego celowym jest ich zapraszanie do obserwowania wyborów w zakresie przewidzianym przez prawo, zarówno na szczeblu ogólnopaństwowym, jak i lokalnym, przy braku dopuszczalności ingerencji w przebieg postępowania wyborczego<sup>21</sup>. Stąd też za pożądane uznano rozszerzenie kręgu niezależnych obserwatorów o podmioty krajowe – w uprzednim stanie prawnym występowała jedynie instytucja mężów zaufania, której jednak trudno przypisać było cechę bezstronności, z racji na powiązanie z konkretnym komitetem wyborczym: mąż zaufania jest w komisji rzecznikiem interesów kandydata lub listy kandydatów, co nie czyni z niego w pełni wiarygodnego obserwatora przebiegu procesu wyborczego. Ocenę taką dodatkowo wzmacniają podnoszone przez doktrynę cechy charakterystyczne dla omawianej instytucji: często występujący brak merytorycznej podbudowy mężów zaufania do pracy w komisji, niedostateczna znajomość przepisów prawa wyborczego, a nade wszystko emocjonalny charakter ocen przebiegu wyborów, dokonywanych z punktu widzenia szans reprezentowanej listy lub kandydata<sup>22</sup>. Wszystkie te wyróżniki nie wpływają korzystnie na możliwość dokonywania rzetelnej, bezstronnej obserwacji przeprowadzanej elekcji i potwierdzenia jej prawidłowości lub stwierdzenia uchybień w toku wyborów, w oderwaniu od osobistych przekonań politycznych.

Potrzebę ustanowienia krajowych obserwatorów wyborów w polskim porządku prawnym konsekwentnie formułowała Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w dokumentach zawierających oceny zgodności kolejno przeprowadzanych wyborów z międzynarodowymi wyznacznikami demokratycznego charakteru postępowań wyborczych, zobowiązaniami OBWE oraz regulacjami krajowymi. W raporcie odnoszącym się do wyborów parlamentarnych z 9 października 2011 r., Misja Oceny Wyborów, podkreślając korzyści wynikające z wprowadzenia do Kodeksu wyborczego instytucji obserwatorów międzynarodowych, wskazała jednocześnie na brak unormowania dopuszczalności obserwowania przebiegu wyborów przez krajowe podmioty pozapartyjne, pomimo klarownego wezwania Dokumentu Kopenhaskiego w tym zakresie<sup>23</sup>. Ten sam wątek został kilkakrotnie podniesiony w raporcie

<sup>21</sup> *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (dalej: Dokument Kopenhaski).

<sup>22</sup> B. Banaszak, op.cit., s. 177–178.

<sup>23</sup> *Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE, Republic of Poland, Parliamentary Elections 9 October 2011, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw – 18*



Misji Oceny Potrzeb OBWE przed wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi z 2015 r.<sup>24</sup>, ostatnio zaś skonkretyzowano go w raporcie dokonującym oceny wyborów do Sejmu i Senatu z 25 października 2015 r., w którym zasygnalizowano, że brak możliwości obserwowania przebiegu postępowania wyborczego przez niezależne organizacje obywatelskie prowadził do rejestrowania się ich przedstawicieli jako reprezentantów interesów partyjnych, w celu obejścia występujących ograniczeń. Uwzględnienie obserwacji obywatelskich mogłoby zatem również doprowadzić do zapewnienia równowagi i rozdziału pomiędzy „obserwatorami partyjnymi a niezależnymi, bezpartyjnymi obserwatorami społeczeństwa obywatelskiego”<sup>25</sup>.

Na znaczenie dopuszczalności monitorowania przebiegu wyborów zarówno przez międzynarodowych, jak i krajowych obserwatorów zwraca także uwagę Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych Komisji Weneckiej, który w punkcie II.3.2 a przewiduje potrzebę zapewnienia obu grupom podmiotów jak najszerszych możliwości obserwowania wyborów<sup>26</sup>.

Dyskutowany problem znalazł również odzwierciedlenie w poglądach przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego: zwracano uwagę na fakt, iż instytucjonalizacja międzynarodowych obserwatorów wyborów na gruncie

---

January 2012 (dalej: Raport OBWE 2012), s. 2–6.

<sup>24</sup> *Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE, Republic of Poland, Presidential and Parliamentary Elections 2015, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 9–12 March 2015, Warsaw – 7 April 2015* (dalej: Raport Misji Oceny Potrzeb OBWE 2015), s. 3–5, 10.

<sup>25</sup> *Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE, Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw – 26 January 2016* (dalej: Raport OBWE 2016), s. 2, 16, 19. Wprowadzenie do Kodeksu wyborczego przepisów zapewniających podmiotom krajowym pełną możliwość obserwacji przeprowadzanych wyborów zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi oraz zobowiązaniami wobec OBWE, stanowiło w raporcie jedno z priorytetowych zaleceń Misji Oceny Wyborów [Raport OBWE 2016, s. 19].

<sup>26</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Venice, 18–19 October 2002 (dalej: Kodeks Dobrej Praktyki. Z kolejnych postanowień Kodeksu wynika zasadność objęcia obserwacją nie tylko dnia wyborów, ale również procesu rejestracji kandydatów, sporządzania spisów wyborców oraz przebiegu kampanii wyborczej. Obserwacja powinna umożliwić sprawdzenie, czy nie doszło do nieprawidłowości przed, w trakcie i po wyborach, zaś jej respektowanie stanowi obowiązek władz, zobowiązanych do zachowania neutralności (Kodeks Dobrej Praktyki: II. 3.2 b i d).

polskiego prawa nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu obserwatorów krajowych. Trudno odmówić prawa dokonywania oceny prawidłowości przebiegu elekcji podmiotom krajowym innym, niż powiązane z partiami politycznymi, tak jak nie sposób uznać, że tylko partie polityczne biorące udział w wyborach mają interes w czuwaniu nad ich rzetelnym i uczciwym przeprowadzeniem. Dlatego też uwzględnienie w procesie obserwowania wyborów również przedstawicieli niezależnych, pozapartyjnych organizacji obywatelskich, zainteresowanych wdrażaniem najwyższych standardów postępowania wyborczego, stanowić będzie przejaw umacniania mechanizmów budowy społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też pozytywnie należy ocenić aktywność ustawodawcy w tym zakresie<sup>27</sup>.

Potrzeba uwzględnienia krajowych obserwatorów wyborów wyrażana była także przez organy ochrony prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich, podziеляjąc w znacznej mierze uwagi poczynione powyżej, wystąpił do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o przedstawienie stanowiska w sprawie celowości i granic zmian w prawie, regulujących instytucję krajowych obserwatorów wyborów oraz wskazanie ewentualnych planowanych działań w tym obszarze<sup>28</sup>. Z nadesłanej odpowiedzi wynikało jasno, że najwyższemu organowi wyborczemu znana jest przywołana powyżej praktyka obchodzenia przez podmioty zainteresowane monitorowaniem prawidłowości przebiegu wyborów utrudnień, wynikających z braku unormowania w Kodeksie wyborczym instytucji niezależnych obserwatorów krajowych. W stanie prawnym sprzed nowelizacji, przedstawiciele organizacji pozarządowych, stowarzyszenia lub ruchy społeczne mogły realizować tę swoiście pojmowaną funkcję kontrolną wyłącznie jako zgłoszeni przez konkretne komitety wyborcze mężowie zaufania w obwodowych komisjach wyborczych, bądź jako osoby pełniące funkcję męża zaufania przy terytorialnych, rejonowych i okręgowych komisjach wyborczych oraz przy Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z dyspozycją art. 103 § 3 Kodeksu wyborczego. Stąd też, przedstawiciele w rzeczywistości innych niż komitety wyborcze podmiotów chcących zaangażować się w proces obserwowania wyborów, musieli posiadać zaświadczenia wydane przez pełnomocnika komitetu wyborczego lub upo-

---

<sup>27</sup> J. Jaskiernia, *Kierunki...*, s. 194.

<sup>28</sup> Pismo z 24 marca 2016, znak VII.602.111.2015.JZ.

ważnioną przez niego osobę, co w praktyce wyborczej występowało, czego dowodem było pełnienie funkcji mężów zaufania w komisjach obwodowych, okręgowych oraz przy PKW przez przedstawicieli Ruchu Kontroli Wyborów, z ramienia uczestniczących w wyborach komitetów<sup>29</sup>. Również Państwowa Komisja Wyborcza podzieliła pogląd o konieczności zmian przepisów prawa wyborczego w kierunku ustanowienia krajowych obserwatorów niezwiązanych z komitetami wyborczymi, wyrażając przy tym gotowość do uczestniczenia w pracach parlamentarnych w razie zgłoszenia stosownego projektu<sup>30</sup>. Z aprobatą należy przy tym odnieść się do stanowiska PKW, zgodnie z którym w razie przyjęcia stosownej nowelizacji Kodeksu wyborczego, niezbędne stanie się precyzyjne określenie kręgu podmiotów uprawnionych do obserwowania przebiegu wyborów, sposobu potwierdzania tego uprawnienia komisjom wyborczym, określenie kompetencji podmiotów obserwujących w toku postępowania wyborczego oraz ustalenie liczbowych ograniczeń obserwatorów przebywających w tym samym czasie w lokalu wyborczym, co zostało zrealizowane w przyjętej zmianie. Brak ograniczeń w powyższym zakresie, przejawiający się w dopuszczeniu niereglamentowanej liczby obserwatorów krajowych, przy jednoczesnej obecności podmiotów międzynarodowych oraz mężów zaufania, mógłby wpłynąć na sprawność przeprowadzenia głosowania i rzetelność ustalenia jego wyników<sup>31</sup>.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, a także fakt, iż możliwość obserwowania wyborów przez niezależne, pozapartyjne podmioty stanowi jedno z istotnych narzędzi wdrażania demokratycznych standardów w postępowaniu wyborczym<sup>32</sup>, należy pozytywnie ocenić wprowadzenie przedmiotowej zmiany do przepisów Kodeksu wyborczego.

---

<sup>29</sup> Państwowa Komisja Wyborcza, pismo znak ZPOW-0620-6/16, s. 1.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 2. Zgodnie ze zwyczajem wykształconym w polskim parlamentarystyce, projekty zmian w przepisach ordynacji wyborczych pochodzą z głównej mierze od grupy posłów, dlatego też RPO zwrócił się do Przewodniczącego Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmu RP o rozważenie dokonania przedmiotowych zmian prawa wyborczego (zob. cytowane powyżej pismo z 24 marca 2016 r., znak VII.602.111.2015.JZ).

<sup>31</sup> PKW, ZPOW-0620-6/16, s. 2.

<sup>32</sup> K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015, s. 46.

### III. Sądowa kontrola postanowień Państwowej Komisji Wyborczej

Kolejnym zagadnieniem wartym zasygnalizowania jest występujący na gruncie polskich przepisów wyborczych brak możliwości wniesienia środka odwoławczego od niektórych postanowień PKW. Kodeks wyborczy statuuje czytelny, oparty na hierarchii organów system odwoławczy, przewidując – w zależności od charakteru wyborów: możliwość zaskarżenia decyzji obwodowych lub rejonowych komisji wyborczych do komisji okręgowej (art. 172 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego), rozstrzyganie przez rejonowe lub terytorialne komisje wyborcze skarg na działalność komisji obwodowych (art. 175 § 1 pkt 4 oraz art. 180 §1 pkt 4); uchylenie przez komisarza wyborczego podjętych z naruszeniem prawa lub wytycznych PKW uchwał terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych (art. 167 § 2 Kodeksu wyborczego)<sup>33</sup>, oraz umieszczając wśród zadań Państwowej Komisji Wyborczej rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych oraz komisarzy wyborczych (art. 160 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego). Pomimo formalnej zupełności i przejrzystości trybu wnoszenia odwołań, wskazać trzeba, że Kodeks nie przewiduje dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia do sądu od niektórych decyzji Państwowej Komisji Wyborczej. Omawiane zagadnienie poddać należy bliższej analizie, tym bardziej, iż obecny stan prawny budzi również zastrzeżenia OBWE, postulującej wprowadzenie do przepisów kodeksowych uprawnienia do zaskarżenia każdej decyzji centralnego organu wyborczego – brak takiej możliwości oceniany jest w raportach Organizacji jako naruszenie art. 77 ust. Konstytucji RP<sup>34</sup>, gwarantującego sądową drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności oraz jako stan sprzeczny ze zobowiązaniami OBWE, w tym w szczególności z § 5. 10 Dokumentu Kopenhaskiego, zgodnie z którym każdemu powinny przysługiwać skuteczne środki odwoławcze od decyzji administracyjnych, stanowiące gwarancję poszanowania podstawowych praw jednostki oraz instrument zapewniający integralność systemu

---

<sup>33</sup> W przypadku uchylenia uchwały, komisarz wyborczy przekazuje sprawę właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia lub podejmuje rozstrzygnięcie we własnym zakresie. Zob. szerzej B. Banaszak, op.cit., s. 293–294 oraz A.Kisielewicz, *Art. 167, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki..., s. 409–414.

<sup>34</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

prawa<sup>35</sup>. Zasadniczym pytaniem w świetle prezentowanego problemu jest to, czy środek odwoławczy od ustaleń PKW przysługiwać powinien automatycznie od każdego postanowienia bez względu na jego charakter przedmiotowy, czy też jego dopuszczalność powinna być uzależniona od rzeczywistego zamknięcia drogi do dochodzenia praw i wolności jednostki.

W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż w obecnym stanie prawnym, sądowa kontrola postanowień Państwowej Komisji Wyborczej ogranicza się w zasadzie do możliwości zaskarżenia przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego postanowienia PKW odrzucającego sprawozdanie finansowe (art. 145 § 1 Kodeksu) oraz uprawnienia właściwych podmiotów do zakwestionowania decyzji PKW w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego [w odniesieniu do wyborów do Sejmu art. 205 § 1, wyborów prezydenckich art. 300 § 1 oraz art. 404 § 1 Kodeksu w stosunku do wyborów samorządowych], czy też zgłoszenia kandydata na urząd Prezydenta RP (art. 304 § 6 Kodeksu). Zdecydowanie szerszy jest katalog przepisów, które nie przewidują środka odwoławczego od postanowienia PKW – trzeba tu wymienić w szczególności: art. 218 § 2 Kodeksu, czyniący ostatecznym postanowienie PKW odrzucające odwołanie w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów na posłów przez okręgową komisję wyborczą<sup>36</sup>; art. 254 § 2, regulujący tryb zaskarżania ustaleń dotyczących podziału czasu antenowego przysługującego komitetom wyborczym w celu rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz odpowiadające mu treściowo: art. 326 § 4 w odniesieniu do wyborów prezydenckich i art. 348 § 2, dotyczący wyborów do Parlamentu Europejskiego; art. 405 § 2, nieprzewidujący środka odwoławczego na postanowienie PKW w sprawie odwołania od decyzji komisarza

<sup>35</sup> Raport OBWE 2012, s. 22; Raport Misji Oceny Potrzeb OBWE 2015, s. 9; Raport OBWE 2016, s. 19. Przywołać również należy postanowienia Kodeksu Dobrej Praktyki, przewidujące konieczność ustanowienia efektywnego systemu odwoławczego w sprawach wyborczych. Co warte podkreślenia w aspekcie diskutowanego problemu, twórcy Kodeksu, dopuszczając możliwość rozpatrywania odwołań przez wyspecjalizowane komisje wyborcze, zastrzegają, iż „pożądane jest istnienie pewnej formy sądowego nadzoru, tak, by w pierwszej instancji odwołanie rozpatrywała komisja wyższego szczebla, zaś kompetentny sąd stanowił drugą instancję” (Sekcja II 3.3. pkt 93 Kodeksu Dobrej Praktyki).

<sup>36</sup> Zob. B. Banaszak, op.cit., s. 385–389 oraz B. Dauter, *Art. 218*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki..., s. 535–537.

wyborczego, odmawiającej przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego organizacji (lub komitetu wyborczego wyborców) o zasięgu wojewódzkim; art. 420 § 2, dotyczący rozpatrywania przez Państwową Komisję Wyborczą skarg na postanowienia komisarza wyborczego w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze (a także tożsamy przedmiotowo art. 456 § 2 w odniesieniu do wyborów do rad powiatów) oraz art. 432 § 2, konstruujący tryb odwoławczy w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów na radnych do rad gmin.

Spośród przywołanych przepisów, dwa zostały poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego, efektem czego stało się uznanie ich niezgodności z postanowieniami Konstytucji RP. W kontekście postawionego wyżej pytania o zasadność dopuszczalności sądowej kontroli postanowień PKW bez względu na zakres przedmiotowy sprawy, szczególnie istotne są: wyrok TK z 18 lipca 2012 r.<sup>37</sup>, stwierdzający niezgodność art. 218 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego w sprawach określonych w art. 215 § 4 ustawy, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r.<sup>38</sup>, uznający art. 420 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego za niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

W pierwszej z przywołanych spraw, dla pełnej jasności wywodów, wniosek o zbadanie zgodności z Ustawą Zasadniczą art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego należy rozpatrywać na tle całego art. 218. Przywołany przepis w § 1 przewiduje, iż postanowienie okręgowej komisji wyborczej w sprawach określonych w art. 215 § 3–5, art. 216 § 2 i art. 217 § 2 doręcza się niezwłocznie osobie zgłaszającej listę kandydatów na posłów, zaś stosownie do treści § 2, od postanowień OKW wymienionych w § 1 przysługuje prawo wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej, której rozstrzygnięcie jest ostateczne i nie przysługuje od niego środek prawny. Przytoczone przepisy przewidują zatem możliwość wniesienia odwołania do PKW w sprawach: 1) – gdy okręgowa komisja wyborcza odmówiła rejestracji listy w całości lub co do niektórych kandydatów, jeżeli jej zgłoszenie obarczone było innymi wadami niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców, a osoba zgła-

<sup>37</sup> Sygn. K14/12, (Dz.U. poz. 847).

<sup>38</sup> Sygn. P5/14, (Dz.U. poz. 1232).

szająca listę nie usunęła wady w terminie 3 dni pomimo wezwania (art. 215 § 3 Kodeksu); 2) – jeśli okręgowa komisja wyborcza postanowiła o odmowie rejestracji kandydata z powodu nieposiadania przez niego prawa wybieralności (art. 215 § 4 Kodeksu)<sup>39</sup>; 3) – w przypadku odmowy rejestracji listy w całości przez okręgową komisję wyborczą, na skutek nieusunięcia w terminie 3 dni wady polegającej na niespełnieniu warunku parytetu płci<sup>40</sup>; 4) – jeżeli odmowa rejestracji listy okręgowej nastąpiła na skutek niezuzpełnienia wykazu prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy najpóźniej do 24.00 w 40 dniu przed dniem wyborów (art. 216 § 2 w zw. z art. 216 § 1 oraz w związku z art. 211 § 1 Kodeksu); 5) – gdy okręgowa komisja wyborcza na podstawie postępowania przeprowadzonego w oparciu o uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów lub wiarygodności podpisów odmówiła rejestracji listy kandydatów na posłów z powodu niez uzyskania wymaganej w Kodeksie liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców.

Według wnioskodawców, art. 218 § 2 zdanie drugie Kodeksu stanowiło pogwałcenie konstytucyjnego uprawnienia do dochodzenia na drodze sądowej naruszonych praw i wolności (w tym przypadku biernego prawa wyborczego) w ten sposób, iż nie przewidywało możliwości zaskarżenia do sądu negatywnego postanowienia PKW w sprawie rejestracji listy kandydatów na posłów<sup>41</sup>. Jako wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu wskazano art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Warto w tym miejscu zauważyć, iż o ile art. 45 ust. 1 konstytuuje w sposób generalny prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (prawo do sądu), o tyle art. 77 ust. 2 stanowi w stosunku do niego swoiste *lex specialis* stanowiąc, iż niedopuszczalne jest ustawowe pozbawienie jednostki drogi dochodzenia przed sądem naruszonych praw i wolności. O ile pierwszy ze wskazanych przepisów odnosi się do praw każdego rodzaju, również tych

<sup>39</sup> Zob. B. Dauter, op.cit., s. 529–531.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 211 § 3 Kodeksu, przywołanego w treści art. 215 § 5: „Na liście kandydatów: 1) liczba kandydatów – kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście; 2) liczba kandydatów – kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście”.

<sup>41</sup> Uzasadnienie wyroku K 14/12, s. 62.

unormowanych w regulacjach pozakonstytucyjnych, art. 77 ust. 2 zakazuje pozbawiania drogi sądowej w odniesieniu do praw i wolności wynikających z Ustawy Zasadniczej<sup>42</sup>. Należy przy tym wskazać, że Konstytucja nie wyklucza możliwości wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, o ile nie skutkują one wyłączeniem uprawnienia do dochodzenia praw i wolności o charakterze konstytucyjnym oraz nie naruszają zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułującym warunki wprowadzania przez organy władzy publicznej ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W tym rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi – poza art. 31 ust. 3 – wyznacznik dopuszczalnych ograniczeń drogi sądowej, ponieważ wymienione w art. 31 ust. 3 przesłanki ich wprowadzenia, obejmują również prawo do sądu wynikające z treści art. 45 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Warunki biernego prawa wyborczego do obu izb parlamentu określone zostały w art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji<sup>43</sup>, stąd też prawo wybieralności – pomimo iż niewymienione w treści Rozdziału II ze względu na systematykę Ustawy Zasadniczej – stanowiąc prawo o charakterze konstytucyjnym – podlega ochronie wynikającej z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1<sup>44</sup>. Celem kontroli Trybunału stało się ustalenie, czy art. 218 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego, nieprzewidujący środków zaskarżenia od postanowień Państwowej Komisji Wyborczej rozpatrującej odwołania od decyzji komisji okręgowych, dotyczy bezpośrednio biernego prawa wyborczego. Analiza przywołanych powyżej przepisów Kodeksu [wymienionych w art. 218 § 1 Kodeksu], na mocy których okręgowe komisje wyborcze podejmują postanowienia zaskarżalne do PKW wskazuje, iż z naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu mamy do czynienia wyłącznie w przypadku spraw określonych w art. 215 § 4, czyli w przypadkach, w którym okręgowa komisja wyborcza odmawia rejestracji kandydata z powodu nieposiadania przez niego

<sup>42</sup> Zob. wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63.

<sup>43</sup> Co jednak ważne, art. 99 ust. 1 i 2 – oprócz treści materialnej, wyrażającej się w określeniu cenzusu obywatelstwa oraz wieku dla kandydatów na posłów i senatorów – ma również charakter odsyłający, ponieważ przyznaje bierne prawo wyborcze jedynie jednostkom posiadającym prawo wybierania. Dlatego też, dla ustalenia pełnej treści prawa wybieralności, kluczowy jest art. 62 Konstytucji, formułujący przesłanki czynnego prawa wyborczego [zob. Uzasadnienie wyroku TK 14/12, s. 64 oraz L. Garlicki, *Art. 99, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T.I., red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2.

<sup>44</sup> Uzasadnienie wyroku TK 14/12, s. 63.



prawa wybieralności<sup>45</sup>. Podtrzymanie takiego stanowiska przez PKW, której postanowienie jest ostateczne, pozbawia bowiem jednostkę uprawnienia do dochodzenia konstytucyjnego prawa wynikającego z art. 99 ust. 1 i 2. W przypadku pozostałych spraw, wzorzec kontroli nie jest naruszony: nie stanowi go ani brak środka zaskarżenia od postanowienia PKW stanowiącego odwołanie od odmowy rejestracji listy okręgowej z powodu nieusunięcia w terminie wad listy innych niż liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców, ani tożsamy stan prawny związany z negatywnym postanowieniem komisji okręgowej z powodu niespełnienia warunku parytetu. Również niemożności wniesienia odwołania do sądu na postanowienie PKW dotyczące odmowy rejestracji listy z powodu nieuzupełnienia w terminie liczby wymaganych podpisów poparcia pod listą oraz odmowy czy też wskutek potwierdzenia uzasadnionych wątpliwości w sprawie prawdziwości danych zawartych w wykazach podpisów wyborców lub wiarygodności samych podpisów nie można uznać za naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji – nie dotyczące one bowiem w sposób bezpośredni konstytucyjnego prawa wybieralności, a zagadnień formalnych, wynikających z przepisów ustawy, rozstrzyganych przez wyspecjalizowane organy wyborcze. Na podobnych ustaleniach oparł się Trybunał Konstytucyjny w drugiej z poddanych analizie spraw, badając zgodność z Ustawą Zasadniczą art. 420 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego.

Podsumowując powyższe uwagi, należy wyrazić pogląd, iż sądowa kontrola postanowień Państwowej Komisji Wyborczej obejmować powinna wszystkie te rozstrzygnięcia, które kształtują pozycję prawną jednostki w postępowaniu wyborczym, w sposób rzeczywisty zamykając drogę do dochodzenia przysługujących jej praw i wolności. W pozostałych przypadkach, odnoszących się do zagadnień natury technicznej związanych z postępowaniem wyborczym, autorytet i doświadczenie centralnego organu wyborczego wydają się wystarczające do podjęcia ostatecznego postanowienia w sprawie.

---

<sup>45</sup> B. Banaszak, op.cit., s. 386 oraz B. Dauter, op.cit., s. 536. Zaskarżony przepis – w zakresie w jakim dotyczył postanowień PKW w sprawach, o których mowa w art. 215 § 4 Kodeksu wyborczego – utracił moc 24 lipca 2012 r.

#### IV. Dyskusja w sprawie propozycji zniesienia ciszy wyborczej

Definicja agitacji wyborczej została zakreślona w polskim prawie szeroko: zgodnie z treścią art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego, za agitację wyborczą należy uznać publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania<sup>46</sup> w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego<sup>47</sup>, stosownie zaś do postanowień art. 107 § 1 Kodeksu, w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed nim, prowadzenie agitacji jest zabronione<sup>48</sup>. W związku z przywołanymi przepisami pozostają art. 115 § 1 Kodeksu, formułujący zakaz podawania do publicznej wiadomości wyników sondaży wyborczych na 24 godziny przed dniem głosowania i obowiązujący aż do jego zakończenia (w kolejnych ustawach wyborczych daje się zaobserwować skracanie tego okresu)<sup>49</sup> oraz art. 498 oraz art. 500 Kodeksu, penalizujące naruszenia powyższych zakazów.

Wprowadzone ograniczenie ma na celu realizację zasady wolnych wyborów poprzez zapewnienie wyborcom możliwości podjęcia ostatecznej decyzji co do zadysponowania głosem w warunkach wolnych od jakichkolwiek form propagowania kandydatów lub programów politycznych<sup>50</sup>, uspokojenie emocji

---

<sup>46</sup> Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z 18 lutego 1947 r. (K 2251/46, PiP 1948, Nr 2, s. 149), o publicznym charakterze nakłaniania można mówić, „gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonych indywidualnie osób w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości przez te osoby”. Na temat przekształceń znamienia „publiczności” w związku z rozwojem technologii informacyjnych zob. F. Rymarz, *Art. 107, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki..., s. 273.

<sup>47</sup> A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 116. Agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego za zasadach określonych przepisami kodeksu (zob. art. 105 § 2 Kodeksu).

<sup>48</sup> Zakaz obejmuje wszelkie formy prowadzenia agitacji, w tym organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych (zob. art. 107 § 1 Kodeksu).

<sup>49</sup> Zob. A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych...*, s. 120. Omawiane ograniczenie dotyczy wszelkich form podawania wyników sondaży do wiadomości publicznej, w tym poprzez Internet, wyłącznie jednak na terytorium RP, co jest często wykorzystywane do publikowania sondaży na serwerach zagranicznych. Podkreśla się, że zakaz publikacji sondaży związany jest z faktem, iż stanowią one jeden z bodźców najmocniej oddziałujących na preferencje wyborców niezdecydowanych (zob. F. Rymarz, *op.cit.*, s. 289).

<sup>50</sup> B. Banaszak, *op.cit.*, s. 185; M.M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „*Studia wyborcze*” 2012, t. XIV, s. 7.

związanych z intensywną agitacją<sup>51</sup>, dodatkowo zaś – co podkreśla doktryna prawa konstytucyjnego – podnosi znaczenie samego aktu wyborczego<sup>52</sup>, nie zaburzając go prowadzoną intensywnie do ostatniej chwili przed zamknięciem lokali wyborczych kampanią<sup>53</sup>. Warto również zauważyć, iż cisza wyborcza służy nie tylko wyborcom, lecz także podmiotom ubiegającym się o wybór, wyczerpanym wielotygodniową kampanią – stanowi więc środek łagodzący napięcia wynikające z walki przedwyborczej u obu stron postępowania wyborczego<sup>54</sup>.

W odniesieniu do instytucji ciszy wyborczej w obecnym kształcie formułowane są w ostatnim czasie uwagi o charakterze krytycznym, kwestionujące zasadność jej utrzymywania w polskim porządku prawnym. Przeciwnicy ciszy wskazują, że stała się ona instytucją fikcyjną<sup>55</sup>, niemożliwą do zrealizowania, powołując się głównie na przejawy prowadzenia kampanii w Internecie i towarzyszące jej zachowania użytkowników portali społecznościowych<sup>56</sup> czy pozostawienie w przestrzeni publicznej materiałów wyborczych umieszczonych w niej przed rozpoczęciem ciszy wyborczej<sup>57</sup>. Wśród argumentów przeciwko zakazowi agitacji wskazuje się także obniżenie frekwencji wyborczej, spowodowane brakiem dostępu do informacji oraz naruszanie wolności słowa, prasy i środków masowego przekazu<sup>58</sup>. Ostatnim ze sforma-

<sup>51</sup> F. Rymarz, op.cit., s. 276.

<sup>52</sup> A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych...*, s. 123.

<sup>53</sup> Warto wskazać, iż zgodnie ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, nie stanowi agitacji wyborczej nakłanianie do samego wzięcia udziału w głosowaniu, bez wskazywania konkretnych kandydatów czy komitetów wyborczych. Zob. Wyjaśnienia PKW z 27 września 2007 r. w sprawie przeprowadzania w mediach społecznych kampanii na rzecz frekwencji wyborczej, ZPOW-557-/07.

<sup>54</sup> A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia frekwencji wyborczej*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Rekomendacje. Interpretacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 19.

<sup>55</sup> M. Borski, *Granice agitacji wyborczej w kodeksie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak..., s. 52.

<sup>56</sup> R. Balicki, *Cisza wyborcza to fikcja, ale gdy ja złamiesz, słono zapłacisz*, „Gazeta Wroclawska” z 7 października 2011 r., <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/459486,cisza-wyborcza-to-fikcja-ale-gdy-ja-zlamiesz-slono-zaplacisz,id,t.html> (10.02.2018).

<sup>57</sup> M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 28.

<sup>58</sup> Ostatni z przywołanych argumentów przeciwko ciszy wyborczej nie znajduje odzwierciedlenia w stanowiskach wyrażanych przez organizacje międzynarodowe stojące na straży przestrzegania idei demokratycznych oraz w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, wyraża-

lizowanych przejawów dezaprobaty w odniesieniu do omawianego zagadnienia w toku prac legislacyjnych stał projekt ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy autorstwa posłów Nowoczesnej<sup>59</sup>, zakładający zniesienie ciszy wyborczej oraz zakazu publikowania sondaży w dniu poprzedzającym głosowanie. Celem rzetelnego odniesienia się do proponowanych zmian, zasadne jest przeprowadzenie analizy uzasadnienia przedłożonego projektu oraz argumentów podnoszonych przez wnioskodawców. Autorzy projektu wskazywali, iż potrzeba przyjęcia stosownej nowelizacji przepisów wyborczych wynikała z konieczności ich dostosowania do współczesnego kształtu stosunków społecznych i politycznych, odnoszących się do zasad prowadzenia kampanii wyborczej i referendalnej, z uwzględnieniem głębokich przekształceń w zachowaniach wyborców, powodowanych zmianami w ramach procesu wyborczego oraz rozwojem technologicznym. Wnioskodawcy wyróżnili kilka zasadniczych przyczyn uzasadniających zniesienie zakazu agitacji już na 24 godziny przed dniem głosowania.

Po pierwsze, zdaniem projektodawców, *ratio legis* wprowadzenia ciszy wyborczej utraciło swą aktualność: instytucję tę wprowadzono po raz pierwszy w reakcji na złe doświadczenia okresu Republiki Weimarskiej, aby przeciwdziałać brutalizacji kampanii wyborczej<sup>60</sup> – w opinii wnioskodawców, życie polityczne we współczesnej Polsce dalece odbiega od ówczesnych standardów, zatem niezasadne jest utrzymywanie instytucji wprowadzonej do porządku prawnego w zupełnie innych realiach<sup>61</sup>.

Należy zauważyć, że argument ten nie w pełni wpisuje się w praktykę agitacji wyborczej w odniesieniu do polskich postępowań wyborczych i referendalnych – obserwowana cyklicznie kampania negatywna, nacechowana agresją i nagromadzeniem złych emocji stoi w sprzeczności z postulatem

---

jących opinię o pozytywnym wpływie ciszy wyborczej na demokratyzm postępowania wyborczego, zob. G. Kryszewski, *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna” 2006, nr 1, s. 11.

<sup>59</sup> Projekt z dnia 12 stycznia 2016 r., *Ustawa... o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym*, (druk nr 224/VIII kad., dalej: Projekt 224).

<sup>60</sup> Cisza wyborcza służyć miała wygaszeniu emocji wśród zwolenników poszczególnych ugrupowań politycznych w okresie bezpośrednio poprzedzającym głosowanie oraz w samym dniu wyborów.

<sup>61</sup> Uzasadnienie Projektu nr 224, s. 1.

zniesienia ciszy wyborczej: należy raczej założyć, że zniesienie zakazu agitacji w dniu poprzedzającym głosowanie i w samym dniu wyborów doprowadziłoby do eskalacji zachowań konfrontacyjnych, napastliwych i konfliktowych w warunkach walki o głosy do ostatniej chwili. Trudno również uważać, iż cel regulacji wygasł, ponieważ w toku kampanii nie dochodzi już (przynajmniej nie powszechnie) do przejawów przemocy fizycznej – sensem wprowadzenia ciszy wyborczej było wygaszenie negatywnych emocji towarzyszących agitacji i powód ten jest w dalszym ciągu aktualny, zwłaszcza w świetle chaotycznej i prowadzonej często w mało merytoryczny sposób agitacji na rzecz określonych ugrupowań lub kandydatów.

Po drugie, autorzy projektu wskazywali na nietrafność argumentów tych zwolenników utrzymania ciszy wyborczej, którzy powołują się na potrzebę zapewnienia wyborcom prawa do racjonalnego i wyważonego zadecydowania o tym, na kogo oddadzą swój głos: z badań opinii publicznej przytoczonych przez wnioskodawców wynika bowiem, iż w odniesieniu do wyborów parlamentarnych w 2011 r. ostateczną decyzję co do zadysponowania głosem podjęło jedynie 12% wyborców, zaś w wyborach prezydenckich z 2015 r. – 11%. W opinii projektodawców podważa to tezę, zgodnie z którą cisza wyborcza skłania do refleksji nad kandydatami i programami politycznymi liczną grupę wyborców<sup>62</sup>.

Analizując przedstawione stanowisko, należy sobie zadać pytanie, jaki udział procentowy niezdecydowanych wyborców, którzy podejmują decyzję o kierunku głosowania w okresie obowiązywania ciszy wyborczej – korzystając z wygaszenia intensywnej kampanii – wnioskodawcy uznałoby za wystarczający, aby przyjąć zasadność utrzymania zakazu agitacji w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory? Z informacji Państwowej Komisji Wyborczej przedstawionej przez wyborcami parlamentarnymi z 2015 r. wynika, iż uprawnionych do głosowania w tychże było 30 534 948 osób. Frekwencja wyniosła 50,9% w wyborach do Sejmu, co oznacza, że wzięło w nich udział 15 595 335 wyborców. Odwołując się do przywołanego przez autorów projektu – i nieco przez niech bagatelizowanego – odsetka niezdecydowanych (mającego charakter szacunkowy), trzeba zauważyć, że ponad półtora miliona wyborców rozstrzyga osobiste wątpliwości co do sposobu oddania głosu

---

<sup>62</sup> Uzasadnienie Projektu nr 224, s. 2.

właśnie w czasie ciszy wyborczej, co w warunkach słabej frekwencji wyborczej należy uznać za dużą grupę.

Po trzecie, podniesiono odmienny charakter współczesnych mediów, w tym w szczególności mediów elektronicznych, od ich obrazu z okresu wprowadzenia w Polsce ciszy wyborczej (1989 r.), kiedy środki masowego przekazu miały charakter jednokierunkowy, pozwalający na czytelne rozróżnienie nadawców – możliwych do kontrolowania z punktu widzenia naruszenia zakazu agitacji – oraz odbiorców prezentowanych medialnie treści. Współcześnie, zdaniem autorów projektu, granica między nadawcą a odbiorcą ulega zatarciu, co wyraźnie widoczne jest w przypadku portali społecznościowych oraz forów dyskusyjnych na portalach informacyjnych – podobnie ocenić można relacje pomiędzy wypowiedzią publiczną i prywatną, co prowadzi do trudności z jednoznacznym zakwalifikowaniem określonego zachowania jako naruszenia ciszy wyborczej i ukaraniem sprawcy. Prowokuje to pytania o realną granicę zakazu agitacji, niesprzyjające budowaniu zaufania i szacunku do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz obniżające prestiż postępowania wyborczego<sup>63</sup>. Przyznając rację wnioskodawcom w tym sensie, iż naruszenia ciszy wyborczej w Internecie występują – choć w nie w tam masowym zakresie, jak twierdzą zainteresowani<sup>64</sup> i stanowią zjawisko trudno uchwytnie z punktu widzenia identyfikacji osób odpowiedzialnych za naruszenia zakazu agitacji<sup>65</sup>, należy zadać sobie pytanie, czy naruszanie określonych zakazów przez bardzo niewielki odsetek społeczeństwa, stanowiące wyraz niskiej kultury politycznej i słabej świadomości prawnej stanowi wystarczający powód do likwidacji całej instytucji, zwłaszcza w warunkach młodej demokracji, gdzie cisza wyborcza prowadzić ma do budowy wskaza-

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> M. Bartoszewicz, *Kilka uwag o ciszy wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak..., s. 22.

<sup>65</sup> Warto podkreślić, iż sama Państwowa Komisja Wyborcza, wskazując jednoznacznie, że „zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w okresie tzw. ciszy wyborczej obejmuje również wszelką aktywność w Internecie (...), przyznała jednocześnie, że „nie jest właściwa do wydawania opinii w tym zakresie”, zaś ocena co do ewentualnych naruszeń zakazu agitacji „(...) będzie należała do organów ścigania i sądu”, wskazując tym samym, iż nie dysponuje skutecznymi środkami działania w omawianych sprawach. Zob. *Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 201 r. w sprawie tzw. „ciszy wyborczej”*, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pkw-22827> (10.03.2018).

nych wartości? Wskazać należy na przykłady z rozwiniętych demokracji zachodnich, w których fakt występowania naruszeń prawa wyborczego w omawianym zakresie nie powoduje depenalizacji negatywnych zachowań, lecz przeciwnie – budzi stanowczą reakcję, przejawiającą się w dostosowywaniu rozwiązań prawnych do rozwoju technologii informacyjnych<sup>66</sup>. Dodatkowo trzeba zauważyć, że w znaczącej liczbie przypadków związanych z prezentowaniem określonych treści o charakterze wyborczym w Internecie, zapoznanie się z nimi uzależnione jest od aktywności odbiorcy, który sam decyduje, czy chce zapoznać się formą i treścią przekazu<sup>67</sup> – w świetle przywołanego powyżej wyroku Sądu Najwyższego z 1947 r., zastanawiać się można, czy na skutek niespełnienia warunku bezpośredniości, mamy w takich sytuacjach do czynienia z agitacją wyborczą.

Po czwarte, ciszę wyborczą w obecnej formie przedstawiono jako instytucję sprzyjającą ugrupowaniom sprawującym władzę i kontrolującym media publiczne: jak podkreślali wnioskodawcy, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia agitacji wyborczej, w programach nadawców publicznych możliwe jest prezentowanie osiągnięć obozu rządzącego (np. w postaci relacji z uroczystych odbiorów określonych inwestycji, podkreślanie dobrej sytuacji gospodarczej kraju, czy nawet poprzez propagowanie systemu wartości kojarzonego z ugrupowaniem sprawującym władzę), czego pozbawiona jest opozycja. Działania takie mają na celu zasugerowanie niezdecydowanemu elektoratowi powtórnego wyboru partii rządzącej, co narusza zasadę równego dostępu do mediów wszystkich uczestników postępowania wyborczego<sup>68</sup>.

Również ten postulat nie w pełni odpowiada rzeczywistości – projektodawcy nie zwracają uwagi na fakt, iż obecnie wyborcy mają zdecydowanie szersze możliwości czerpania informacji, niż w okresie przed przełomem ustrojowym i w pierwszych latach bezpośrednio po nim – media komercyjne stanowią przeciwwagę dla nadawców publicznych i – jak dowodzi prak-

---

<sup>66</sup> M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 26. Autor wskazuje na francuską Komisję ds. Sondaży, ścigającą naruszenia prawa wyborczego w okresie ciszy wyborczej w zakresie „przecieków” dotyczących poparcia dla określonych kandydatów, w tym również pochodzących z mediów zagranicznych.

<sup>67</sup> A. Rakowska-Trela, *Długość kampanii wyborczej – znaczenie, obowiązująca regulacja, propozycje de lege ferenda*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak..., s. 339.

<sup>68</sup> Uzasadnienie Projektu nr 224, s. 2.

tyka – bardzo często stanowią źródło treści pozostających w zdecydowanej opozycji do prezentowanych publicznie środki masowego przekazu. Stąd też – przy akceptacji stanowiska wyrażonego przez wnioskodawców, iż wskazana przez nich praktyka akcentowania osiągnięć obozu władzy występuje – należy równocześnie zauważyć, że dla rzesz wyborców media publiczne nie stanowią pierwszego źródła informacji, a przez część spośród nich są kontestowane, co przy współistnieniu licznych nadawców niepublicznych nie pozwala bezkrytycznie przyjąć, iż fakt kontrolowania państwowych środków masowego przekazu w istotny sposób wpływa na znaczące zwiększenie szans na reelekcję dotychczas rządzących.

Po piąte, podkreślono fakt, iż instytucja ciszy wyborczej nie występuje w szeregu europejskich systemów prawnych – nierzadko o długich tradycjach demokratycznych: w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Szwecji, Danii, Finlandii, Estonii, Belgii, Holandii. Zakazu agitacji w okresie bezpośrednio poprzedzającym głosowanie oraz w samym dniu wyborów nie ma także w Stanach Zjednoczonych. Autorzy projektu dowodzili, że pomimo to nie występują żadne zastrzeżenia co demokratycznego charakteru postępowania wyborczego w wymienionych państwach<sup>69</sup>.

Ten argument projektodawców łatwo odwrócić – czy demokratyzm postępowania wyborczego wyraża się w nieobowiązaniu ciszy wyborczej? Czy dyskutowane ograniczenie rzeczywiście powoduje, że prawo swobodnego prowadzenia agitacji doznaje uszczerbku, ponieważ obowiązuje zakaz jej prowadzenia w ciągu dnia głosowania i na 24 godziny przed nim? Wydaje się, iż długa, trwająca kilkadziesiąt dni kampania wyborcza, której ramy czasowe są z góry znane obywatelom, pozwala w pełni zaprezentować programy poszczególnych ugrupowań oraz sylwetki kandydatów w taki sposób, aby – zwłaszcza w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności – nie uważać za ograniczenie demokratycznego charakteru wyborów krótkiego okresu bez możliwości prowadzenia agitacji, służącego wygaszeniu negatywnych emocji nierzadko towarzyszących kampanii i spokojnemu zadysponowaniu głosem przez uprawnionych. Podobnie jak nie można wyprowadzić prostej zależności, że istnienie ciszy wyborczej jest koniecznym warunkiem zagwarantowania wolnych wyborów – choć może przyczyniać się do realizacji tej

---

<sup>69</sup> Ibidem, s. 3.



wartości<sup>70</sup> – podobnie trudno twierdzić, że eliminacja zakazu agitacji wiąże się ze wzrostem demokracji wyborów.

W zakresie przewidywanych skutków społecznych wejścia w życie proponowanych zmian, projektodawcy wyrazili pogląd, iż przyjęcie nowelizacji Kodeksu wyborczego w omawianym zakresie spowoduje wzrost frekwencji wyborczej poprzez wydłużenie okresu, w którym wyborcy niezdecydowani będą otrzymywać aktualne informacje dotyczące ugrupowań i kandydatów; zwiększy zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi oraz podniesie pozytywny odbiór całego procesu wyborczego, na skutek wyeliminowania negatywnych zachowań społecznych w Internecie, obniżających powagę i rangę wyborów<sup>71</sup>.

Wydaje się, że to założenie twórców projektu najłatwiej obalić – zdaniem piszącego skutki likwidacji ciszy wyborczej okazałyby się całkowicie odwrotne do zamierzonych przez wnioskodawców. Prowadzenie agitacji do ostatnich chwil przed zamknięciem lokali wyborczych, prowadzone w warunkach narastającego chaosu, pośpiechu (a w efekcie mało merytorycznego przekazu) w celu zachęcenia do głosowania w określony sposób, nie tylko nie zwiększy zainteresowania wyborców sprawami publicznymi, ale wręcz przeciwnie – spotęguje ich zmęczenie długą kampanią, szumem informacyjnym, wprowadzi element zniecierpliwienia i będzie miało raczej skutek odstręczający niż zachęcający. Co do wzrostu frekwencji wyborczej, również można się zastanawiać, czy na grupę wyborców niezdecydowanych wpłynie prowadzenie agitacji również w dniu głosowania – być może niezdecydowanie się pogłębi, na skutek braku możliwości wyważonego i spokojnego rozważenia, na kogo oddać głos. W powiązaniu z wnioskami autorów projektu pozostaje ocena postulowanego zniesienia zakazu publikowania sondaży w dniu poprzedzającym głosowanie: wydaje się, że zakaz prezentowania wyników sondaży powinien zostać utrzymany ze względu na to, iż jego likwidacja nie tyle umożliwi dostęp do informacji niezdecydowanym, ale będzie kreować określone zachowania wyborcze: głosowanie konformistyczne lub negatywne, natomiast wszelkie podnoszone przez projektodawców patologie występujące w Internecie pozostaną – wszak zakaz publikacji sondaży miałyby zostać utrzymany w dniu głosowania.

---

<sup>70</sup> M. Bartoszewicz, *op.cit.*, s. 19.

<sup>71</sup> Uzasadnienie Projektu nr 224, s. 4.

## V. Wnioski

Przedstawione powyżej uwagi skłaniają do wniosku, iż spośród przedstawionych instytucji, na zdecydowanie pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie niezależnych, krajowych obserwatorów wyborów, stanowiących kolejną z gwarancji rzetelnego i demokratycznego przebiegu postępowania wyborczego.

Przychylić się zatem należy do wniosków wynikających z Raportów OBWE, a ponadto formułowanych przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego oraz organizacje społeczne zainteresowane zapewnieniem transparentności wyborów, stosownie do których instytucja krajowych obserwatorów wyborów, obok obserwatorów międzynarodowych, stanowi jeden z elementów budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Warte uwagi są również zgłoszone przez PKW propozycje przekształceń w obrębie przepisów dotyczących spisów wyborców, likwidujące istniejące nieścisłości. W stosunku do problemu dopuszczalności drogi sądowej w odniesieniu od postanowień Państwowej Komisji Wyborczej – stanowiącej również przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego – postulować należy zapewnienie zainteresowanym podmiotom możliwości zaskarżenia decyzji PKW w tych przypadkach, w których ograniczenia doznają konstytucyjne prawa i wolności, zaś w kwestiach technicznych, wyrażających się w spełnieniu warunków natury formalnej, pozostawienie ostatecznego rozstrzygnięcia w rękach wyspecjalizowanego, centralnego organu wyborczego.

W odniesieniu do ciszy wyborczej stwierdzić należy, że w warunkach demokracji młodych, z nie dość jeszcze wykształconą i ugruntowaną kulturą prawną, zniesienie ciszy wyborczej – która z racji długiego okresu prowadzenia kampanii wyborczej – nie jest szczególnie dolegliwa ani dla środowisk politycznych, ani dla wyborców – przynieść może więcej szkód, niż pożytku i zamiast przyczynić się do budowy społeczeństwa obywatelskiego poprzez wzrost zainteresowania udziałem w wyborach i referendach, spowoduje wzrost przejawów agitacji negatywnej, nacechowanej emocjami w miejsce pożądanego wysokiego poziomu merytorycznego, co nie służy podniesieniu znaczenia postępowania wyborczego. Nie oznacza to, iż instytucja ta nie powinna zostać poddana przekształceniom w kierunku dostosowania jej do standardów współczesności tak, aby w pewnych obszarach nie pozostawała jedynie fasadą ochrony prawa – wyeliminowanie zachowań patologicznych, obni-

żających rangę wyborów, zwłaszcza w odniesieniu do przejawów naruszenia zakazu agitacji w Internecie, jest zadaniem trudnym, lecz – jak wskazują doświadczenia innych państw – możliwym do podjęcia. W tym kierunku zmierzać powinny działania polskiego ustawodawcy; sama rezygnacja z ciszy wyborczej nie jest rozwiązaniem optymalnym i nie doprowadzi do podniesienia demokratyzmu wyborów.

## Literatura

- Balicki R., *Cisza wyborcza to fikcja, ale gdy ja złamiesz, słono zapłacisz*, „Gazeta Wrocławska” z 7 października 2011 r., <http://www.gazetawroclawska.pl/arttykul/459486,cisza-wyborcza-to-fikcja-ale-gdy-ja-zlamiesz-slono-zaplacisz,id,t.html> (10.02.2018).
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Bartoszewicz M., *Kilka uwag o ciszy wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja- Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Borski M., *Granice agitacji wyborczej w kodeksie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja- Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Czaplicki K.W., *Art. 319*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, J.S. Jaworski, F. Rymarz, B. Dauter, Warszawa 2014.
- Dauter B., *Art. 218*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, J.S. Jaworski, F. Rymarz, B. Dauter, Warszawa 2014.
- Frydrych A., Michałak B., Sobczyk M., *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia frekwencji wyborczej*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Rekomendacje. Interpretacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Art. 99*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T.I., red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Jaskiernia J., *Kierunki pożądaných zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja- Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Jaskiernia J., *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.
- Jaworski J.S., *Art. 50*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, J.S. Jaworski, F. Rymarz, B. Dauter, Warszawa 2014.

- Jaworski S.J., *Art. 51*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, J.S. Jaworski, F. Rymarz, B. Dauter, Warszawa 2014.
- Kisielewicz A., *Art. 29*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, J.S. Jaworski, F. Rymarz, B. Dauter, Warszawa 2014.
- Kryszeń G., *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna” 2006, nr 1.
- Rakowska A., *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Rakowska-Trela A., *Długość kampanii wyborczej – znaczenie, obowiązująca regulacja, propozycje de lege ferenda*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Rymarz F., *Art. 107*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, J.S. Jaworski, F. Rymarz, B. Dauter, Warszawa 2014.
- Spryszak K., *Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014.
- Spryszak K., *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako instrument ochrony praw i wolności człowieka w systemie aksjologicznym OBWE*, [w:] *Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.
- Wiszowaty M.M., *Institucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia wyborcze” 2012, t. XIV.