

Received: 23.02.2020
Accepted: 29.03.2020
Published: 30.06.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2020, XX, z. 2: s. 45-59
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.1687
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Anna Chmielarz-Grochal^{*}
Nr ORCID: 0000-0003-4667-9410

Jarosław Sułkowski^{**}
Nr ORCID: 0000-0003-4624-322X

ZMIANY W SYSTEMIE POLSKIEJ ADMINISTRACJI
WYBORCZEJ A PROBLEM ZAUFANIA
OBYWATELI DO RZETELNOŚCI I UCZCIWOŚCI
PROCEDUR WYBORCZYCH (KILKA REFLEKSJI
W KONTEKŚCIE ŚWIADOMOŚCI KONSTITUCYJNEJ
WYBORCÓW)^{***}

CHANGES IN THE POLISH ELECTORAL BODIES'
SYSTEM AND THE ISSUE OF CITIZENS' TRUST
IN THE RELIABILITY AND HONESTY OF ELECTION
PROCEDURES (REFLECTIONS
IN THE CONTEXT OF THE ELECTORS'
CONSTITUTIONAL CONSCIOUSNESS)

Streszczenie: Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, jak wprowadzone ustawą nowelizującą z 2018 r. zmiany w administracji wyborczej mogą przekładać się na poziom zaufania obywateli do państwa. Punktem wyjścia podjętych rozważań jest świadomość konstytucyjna obywateli, która powinna być ważnym czynnikiem w budowaniu i utrzymaniu zaufania także wobec organów i procedur wyborczych. Wybory stanowią bowiem istotny element systemu demokratycznego. W procesie wyborczym szczególną rolę w budowaniu zaufania społeczeństwa odgrywają organy wyborcze, których zadaniem jest czuwanie nad

^{*} dr; Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: achmielarz@wpia.uni.lodz.pl

^{**} dr; Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: sulkowski@wpia.uni.lodz.pl

^{***} 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.

zapewnieniem szeroko rozumianej rzetelności procedur wyborczych i uczciwości samych wyborów. W ocenie autorów intencja ustawodawcy była swoistego rodzaju zasłoną dymną, cele partycypacyjne ustąpiły miejsca bieżącej polityce. Przekształcenie modelu administracji wyborczej z fachowego na polityczny, zwiększenie uprawnień nominatów politycznych (komisarzy wyborczych, mężów zaufania) oraz dość lekceważące potraktowanie obserwatorów społecznych, a także uprzywilejowanie komitetów partyjnych pozwala podważyć prawdziwość tych intencji. Może to budzić u wyborców uzasadnione wątpliwości co do uczciwości przeprowadzanych wyborów, a w efekcie pogłębiać istniejącą już nieufność.

Słowa kluczowe: świadomość konstytucyjna, wybory, partycypacja społeczna, demokracja przedstawicielska, administracja wyborcza

Summary: The article is an attempt to answer the question how the changes in the electoral administration introduced by Amendment Act of 2018 may result on the level of citizens' trust in the state. The starting point for these considerations is the constitutional consciousness of citizens, which should be an important factor in building and maintaining trust also in electoral bodies and procedures. Elections are an important element of the democratic system. In the electoral process, electoral bodies play a special role in building public confidence. Their task is to ensure a broadly understood reliability of election procedures and fairness of the elections themselves. In the authors' opinion, the legislator's intention was a kind of smoke screen, whereas participatory goals gave way to current politics. Modification of the model of electoral administration from professional to political, increasing the powers of political nominees (electoral commissioners, men of trust) and fairly disrespectful treatment of social observers, as well as favoring party committees, allows to undermine the truthfulness of these intentions. Such actions may raise voters' reasonable doubts as to the integrity of the elections held, and, as a result, deepen/intensify the already existing distrust.

Keywords: constitutional consciousness, elections, social participation, representative democracy, participatory democracy, electoral administration

WYBORY A ŚWIADOMOŚĆ KONSTYTUCYJNA

Wybory to jeden z podstawowych elementów systemu demokratycznego¹. W aspekcie ustrojowym wybory są urzeczywistnieniem konstytucyjnych zasad: demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i suwerenności narodu (art. 4). W tym drugim przypadku wybory służą realizacji zasady przedstawicielstwa (reprezentacji). W akcie głosowania obywatele realizują *de facto* władzę przydaną na mocy konstytucji narodowi. W aspekcie prawnym 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 (biernie prawo wyborcze). Prawa wyborcze są

¹ Por. M. Rachwał, *Wybory we współczesnym państwie demokratycznym*, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarrunkowania i mechanizmy partycypacji społecznej*, Poznań 2017, s. 51 i nast. oraz cyt. tam literatura.

prawami o charakterze politycznym. W aspekcie społecznym zaś 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). Jeżeli dodamy do tego, że istotą systemu demokratycznego są wolne wybory, co oznacza swobodę wyborcy w uczestniczeniu w głosowaniu oraz oddaniu głosu, to należy zakładać, iż decyzja o udziale w wyborach wiąże się z pewnym stanem świadomości obywatelskiej. Frekwencja wyborcza zdaje się potwierdzać zainteresowanie i poziom zaangażowania obywateli w sprawy kraju, a więc swego rodzaju lojalność wobec państwa. Przykłady ostatnich wyborów samorządowych (2018), parlamentarnych (2019) oraz do Parlamentu Europejskiego (2019) dowodzą, że frekwencja względem poprzednich wyborów jest wyższa. Można uznać, że obecna sytuacja polityczna kraju (dyskutowana na forum europejskim kwestia praworządności) nie pozostaje bez wpływu na postawy społeczne (widoczna polaryzacja społeczna w sferze polityki), co przekłada się na aktywność wyborczą obywateli. Brak partycypacji politycznej oznacza z kolei, że nie istnieje społeczeństwo obywatelskie, czego konsekwencją jest brak lojalności wobec całego systemu – z założenia – demokratycznego².

Należy zgodzić się z Jürgenem Habermasem, że dla współczesnej demokracji niezbędne jest ożywienie sfery publicznej oraz społecznego dialogu, wpisujących się w model uczestniczącej kultury politycznej³. Wybory – jako wyraz postaw obywatelskich opartych na pewnych wartościach i wzorach zachowań dotyczących stosunków władzy i obywateli – można bez wątpienia uznać za element kultury politycznej. W procesie wyborczym *in genere* tak samo ważna jest motywacja wyborcy, której nie sposób nie łączyć z poziomem świadomości konstytucyjnej obywateli, jak i włączanie obywateli w procedury wyborcze (zbieranie podpisów na listach poparcia, członkostwo w komisjach wyborczych, protesty wyborcze etc.). Założenie, że świadomość konstytucyjna (która niekoniecznie musi być związana z poziomem wykształcenia, a raczej z umiejętnością rozsądnego postrzegania i analizowania bieżących problemów ustrojowych) przekłada się na aktywność bądź bierność polityczną wyborców, może mieć istotne znaczenie w badaniach dogmatycznych nad prawem wyborczym. Z jednej strony można przyjąć, że obywatele są świadomi znaczenia i konsekwencji aktu wyborczego, z drugiej strony proces wyborczy i aktywizacja społeczeństwa (z zastrzeżeniem – wolna od przymusu) powinny służyć kształtowaniu społeczeństwa świadomego określonych – pożądaných konstytucyjnych – postaw obywatelskich. Aby jednak proces wyborczy stanowił swego rodzaju mechanizm edukacji społeczeństwa, system wyborczy (w szerokim znaczeniu) powinien być zorganizowany (w sensie ustrojowym, prawnym i administracyjnym)

² M. Buć, *Determinanty aktywności politycznej wyborców*, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 7, s. 126.

³ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 14.

i funkcjonować w sposób zapewniający zaufanie obywateli do państwa.

Nie ma wątpliwości, że udział w wyborach jest wyrazem: po pierwsze, poczucia istnienia więzi obywatela z państwem; po drugie, zaufania do państwa oraz rzetelności procedur wyborczych; po trzecie, świadomości konstytucyjnej co do znaczenia aktu głosowania i jego skutków w procesie rządzenia. W procesie wyborczym szczególną rolę w budowaniu zaufania społeczeństwa odgrywają organy wyborcze, których zadaniem jest czuwanie nad zapewnieniem szeroko rozumianej rzetelności procedur wyborczych i uczciwości samych wyborów. Można postawić pytanie, jak zmiany w administracji wyborczej przekładają się na poziom zaufania obywateli do państwa.

ZMIANY USTAWODAWCZE MAJĄCE NA CELU ZWIĘKSZENIE UDZIAŁU OBYWATELI W WYBORACH ORAZ PRZEJRZYSTOŚCI I RZETELNOŚCI PROCEDUR WYBORCZYCH

W Polsce począwszy od 2015 r. rządzący dokonują licznych zmian instytucjonalnych, które budzą uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej. Systematyczne i zgoła nieproporcjonalne ingerowanie w skład, uprawnienia i funkcjonowanie takich organów jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy oraz Krajowa Rada Sądownictwa to przykłady naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władzy oraz zasad niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej⁴. Zmiany w Sądzie Najwyższym mają bezpośredni związek z wyborami. Kontrola prawidłowości procesu wyborczego jest zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej kompetencją tego organu. Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyborów parlamentarnych, prezydenckich oraz do Parlamentu Europejskiego. Głęboka ingerencja w skład personalny Sądu Najwyższego oraz reorganizacja wewnętrzna tej instytucji, w tym powołanie nowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której powierzono orzekanie o ważności wyborów, budzi zaniepokojenie (w tym także instytucji europejskich). Ponadto również reformy systemu sądownictwa powszechnego nie pozostają bez wpływu na proces wyborczy. Stwierdzenie ważności wyborów lokalnych jest kompetencją sądów okręgowych, które w wyniku dokonanych zmian podlegają zwiększonemu wpływowi politycznemu z uwagi na poszerzenie kompetencji kreacyjnych Ministra Sprawiedliwości.

Z kolei w styczniu 2018 r. dokonano zmian w Kodeksie wyborczym⁵, które z założenia miały z jednej strony zapewnić zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, a z drugiej – zwiększenie przejrzystości i rzetelności kluczowych dla państwa demokratycznego

⁴ Zob. A. Chmielarz-Grochal, M. Laskowska, J. Sułkowski, *La crisis constitucional en Polonia (sobre la oportunidad perdida de solucionarla). Un estudio de caso*, „Revista General de Derecho Constitucional” 2018, nr 27.

⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684, ze zm.).

procedur wyborczych⁶. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁷ (dalej także: nowela lub ustawa zmieniająca z 2018 r.) objęła swym zakresem zarówno procedurę wyborczą (w szczególności w odniesieniu do wyborów samorządowych), jak i administrację wyborczą. Zakreślone przez ustawodawcę cele tej regulacji są jak najbardziej słuszne. Udział społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych oraz w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów powinien być unormowany tak, by obywatele mogli realnie wpływać na funkcjonowanie systemu demokratycznego.

Znamienne jest to, że zmiany wprowadzone nowelą z 2018 r. dotyczyły administracji wyborczej, tj. sposobu wyłaniania członków Państwowej Komisji Wyborczej, powołania komisarzy wyborczych oraz składu i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych⁸. Są to organy czuwające nad prawidłowością, rzetelnością i uczciwością procedur wyborczych. Wprowadzono także systemową regulację odnoszącą się do mężów zaufania (będących przedstawicielami komitetów wyborczych) i nową instytucję obserwatorów społecznych, co wskazywałoby na wzmocnienie udziału czynnika społecznego w procesie wyborczym. Prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzonych wyborach należy do kanonu praw człowieka i obywatela⁹. Analiza nowych regulacji, które już w pełnym zakresie weszły w życie (włącznie z powołaniem składu nowej Państwowej Komisji Wyborczej), rodzi jednak pytanie, czy w praktyce możliwe jest osiągnięcie celu założonego przez ustawodawcę, a więc czy – z uwagi na realne ryzyko upolitycznienia administracji wyborczej – zamiast zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania nie dojdzie do utraty zaufania wyborców do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych¹⁰.

ZMIANA MODELU PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ A KWESTIA ZAUFANIA OBYWATELI DO RZETELNOŚCI I UCZCIWOŚCI PROCEDUR WYBORCZYCH

Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym i najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego). Jej skład często określany był jako sędziowski, gdyż członkami PKW było trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału, trzech

⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej (Sejm VIII kadencji, druk nr 2001).

⁷ Dz.U. poz. 130.

⁸ Szerzej A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 45 i nast.

⁹ A. 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*, Warszawa 2015, s. 32-33.

¹⁰ Szerzej A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.

sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Członków Państwowej Komisji Wyborczej powołuje w drodze postanowienia Prezydent RP. Ze względu na status sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego obowiązujący dotychczas w Polsce model administracji wyborczej można więc określić jako model administracji niezależnej od innych władz państwowych – Państwowa Komisja Wyborcza miała bowiem charakter sędziowski¹¹. W różnych systemach prawnych modele administracji wyborczej są skonstruowane odmiennie, można z pewnym uproszczeniem wyróżnić: 1) model instytucji niezależnej od administracji rządowej i dysponującej własnym budżetem; 2) model mieszany o podwójnej strukturze organów wyborczych (istnieje władza wyborcza o kompetencjach nadzorczych czy quasi-sądowych oraz administracja rządowa wykonująca większość czynności technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem głosowania) oraz 3) model rządowej administracji wyborczej, w którym zadania z zakresu organizacji wyborów są kompetencją administracji rządowej¹².

Nowela z 2018 r. w zakresie dotyczącym Państwowej Komisji Wyborczej¹³ weszła w życie 12 listopada 2019 r., tj. z pierwszym dniem kadencji Sejmu następującej po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca weszła w życie¹⁴. W tym dniu wygasła kadencja dotychczasowej Państwowej Komisji Wyborczej.

Przed wszystkim ustawa zmieniająca odeszła od dotychczasowego „sądowego” modelu Komisji. W obowiązującym stanie prawnym w skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi: 1) jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; 2) jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; 3) siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm (wymóg ten nie dotyczy osób, które mają co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, albo które pracowały w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych). Poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (co oznacza także sędziów w stanie spoczynku) w skład Komisji mogą być powołani prawnicy, którzy złożyli egzamin sędziowski lub prokuratorski, albo którzy są czynnymi prawnikami (prokurato-

¹¹ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010.

¹² Zob. m.in. D. Sześciło, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15, s. 93 i nast.; P. Jakubowski, *Modele administracji wyborczej – przegląd rozwiązań prawnych w wybranych państwach*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 75 i nast.

¹³ Szerzej na temat zmian zob. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks...*, s. 132-152.

¹⁴ Art. 19 pkt 2 w zw. z art. 7 ustawy zmieniającej z 2018 r.

rami, adwokatami, radcami prawnymi) lub pracownikami naukowymi. Powołania, jak uprzednio, dokonuje Prezydent RP w drodze postanowienia (art. 157 § 3 Kodeksu wyborczego). Kadencja członków-sędziów Państwowej Komisji Wyborczej wynosi 9 lat, natomiast członków wybranych przez Sejm odpowiada kadencji Sejmu (art. 157 §§ 2, 2a, 2b, 2c Kodeksu wyborczego).

Kandydatów na członków Państwowej Komisji Wyborczej powoływanych przez Sejm wskazują kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich, z zastrzeżeniem, że liczba członków powołanych w skład Państwowej Komisji Wyborczej, spośród wskazanych przez jeden klub parlamentarny lub poselski, nie może być większa niż 3. W przypadku gdy w danej kadencji Sejmu są dwa kluby parlamentarne lub poselskie, pozostałego kandydata do części Państwowej Komisji Wyborczej wyłania się w drodze losowania przeprowadzonego przez Prezydium Sejmu spośród osób zgłoszonych przez kluby parlamentarne lub poselskie – każdy z nich może zgłosić do losowania jedną osobę (art. 157 §§ 4a, 4b, 4c Kodeksu wyborczego).

Dotychczasowy skład Państwowej Komisji Wyborczej, obejmujący wyłącznie sędziów wysokiej rangi, sprzyjał fachowości, a zarazem apolityczności instytucji, opierał się na obiektywizmie i niezawisłości od nacisków politycznych i urzędowych, co było jedną z podstawowych gwarancji przestrzegania zasady wolnych wyborów. Wniosek ten jednak trzeba uzupełnić zastrzeżeniem, zgodnie z którym sędziowie, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej, co do zasady, nie są specjalistami z zakresu prawa wyborczego. Zmiana ustawy mogła więc zostać wykorzystana do poszerzenia składu komisji o osoby mające wiedzę i doświadczenie w innych obszarach, takich jak: socjologia, politologia, informatyka czy matematyka. Ustawodawca jednak nie zdecydował się na takie rozwiązanie, które mogłoby tłumaczyć potrzebę dokonania zmian. Wbrew temu, sędziów zawodowych organów najwyższych instancji zastąpiono prawnikami (praktykami lub teoretykami), nie poszerzając składu Państwowej Komisji Wyborczej o specjalistów wspomnianych dziedzin. Nasuwa się więc wniosek, że głównym celem zmiany składu Komisji była wymiana kadrowa.

Rozwiązanie przyjęte w ustawie zmieniającej powierzające Sejmowi wybór członków Państwowej Komisji Wyborczej teoretycznie nie musi oznaczać, że wybrane zostaną osoby zależne od polityków, ale scenariusz taki jest bardzo prawdopodobny. Naiwnością jest bowiem zakładanie, że decydenci zdecydują się przeciw osobom, które mogłyby w jakiś sposób zagrozić partyjnym interesom. Tezę tę potwierdzają dotychczasowe doświadczenia związane z obsadą składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, zarządów Polskiego Radia i Telewizji Polskiej oraz Krajowej Rady Sądownictwa. W efekcie tej zmiany kontrola prawidłowości procesu wyborczego pozostaje w gestii organu, którego obsada składu personalnego dokonywana jest bezpośrednio przez władzę ustawodawczą. Będące tego skutkiem upolitycznienie Państwowej Komisji Wyborczej może podważać zaufanie do wykonywanych

przez nią zadań i w związku z tym podawać w wątpliwość rolę tego organu dla zapewnienia przestrzegania zasad prawa wyborczego i ochrony wartości demokratycznych.

Zmiana składu Państwowej Komisji Wyborczej jest tym bardziej niepokojąca, że odbywa się równoległe z przekształceniami instytucjonalnymi w Sądzie Najwyższym. Zgodnie z konstytucją i prawem wyborczym kontrola procesu wyborczego jest kompetencją Państwowej Komisji Wyborczej, sądów oraz Sądu Najwyższego. Obecnie rządząca partia dokonuje wymiany kadrowej w organach kontroli wyborów.

Dodatkowo należy podkreślić, że zapleczem merytoryczno-technicznym dla Państwowej Komisji Wyborczej jest Krajowe Biuro Wyborcze. Zatrudnieni w nim urzędnicy powinni być dobierani według kryteriów merytorycznych. Tymczasem zmianie uległ również sposób wyboru Szefa Krajowego Biura Wyborczego¹⁵, który ma być powoływany przez Państwową Komisję Wyborczą, na okres 7 lat, spośród kandydatów zgłoszonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm, Senat, przy czym każdy z tych organów może zgłosić tylko jednego kandydata. Szef Krajowego Biura Wyborczego jest organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej. Przekazanie uprawnienia do przedstawienia Państwowej Komisji Wyborczej kandydatów na stanowisko Szefa Krajowego Biura Wyborczego organom o charakterze politycznym powoduje, że samo uprawnienie Państwowej Komisji Wyborczej do powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego stanie się iluzoryczne i wykluczy w praktyce możliwość swobodnego doboru najwyższego urzędnika gwarantującego prawidłowość i sprawność procedur wyborczych, a ponadto wysoce upolitycznia to stanowisko.

ZMIANY DOTYCZĄCE KOMISARZY WYBORCZYCH A KWESTIA ZAUFANIA OBYWATELI DO RZETELNOŚCI I UCZCIWOŚCI PROCEDUR WYBORCZYCH

Komisarze wyborczy są lokalnymi organami wyborczymi. Działają jako pełnomocnicy Państwowej Komisji Wyborczej i są wyznaczani na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa. Nowelą z 2018 r. dokonano zmian statusu ustrojowo-prawnego tych jednoosobowych organów wyborczych¹⁶.

Przede wszystkim, podobnie jak w przypadku Państwowej Komisji Wyborczej, zrezygnowano z sędziowskiego modelu tego organu. W poprzednim stanie prawnym komisarzem wyborczym mógł zostać sędzia dowolnego sądu (w praktyce funkcję komisarzy wyborczych pełnili zwyczajowo sędziowie sądów okręgowych i apelacyjnych). Z założenia gwarantowało to niezbędny poziom wiedzy i doświadczenia prawniczego, a zarazem - z racji atrybutów sędziego (takich jak niezależność, nieodwoływalność, apolityczność) - konieczny poziom bezstronności i niezależności komisarza jako organu wyborczego. Obecnie komisarzy wyborczych w liczbie 100 powołuje na okres 5 lat Pań-

¹⁵ Szerzej na temat zmian zob. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks...*, s. 175-180.

¹⁶ *Ibidem*, s. 152-160.

stwowa 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). Odejście od sędziowskiego modelu tego jednoosobowego organu wyborczego niesie ze sobą ryzyko jego upolitycznienia. Jest to dość niebezpieczne rozwiązanie, zwłaszcza w kontekście wyposażenia komisarzy wyborczych w kompetencje w zakresie kształtowania topografii wyborczej.

Ustawa zmieniająca z 2018 r. znacząco wzmocniła rolę komisarzy wyborczych w wyborach. Wyznaczono im nowe zadania: powoływanie obwodowych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustawowych zadań; tworzenie i zmiana obwodów głosowania, w szczególności ustalenie ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych; zarządzanie wydrukowania kart do głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz zapewnienie ich przekazania właściwym komisjom wyborczym; dokonywanie podziału odpowiednio gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze, ustalenie ich granic, numerów, liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 § 1 pkt 3a–3d Kodeksu wyborczego). Przydzielenie komisarzom wyborczym dodatkowych kompetencji mieści się w ramach swobody ustawodawcy, niemniej jednak jedna ze zmian wymaga szerszego komentarza – przekazanie w ich gestię tworzenia, zmiany granic i liczby mandatów w okręgach wyborczych w wyborach samorządowych, przy jednoczesnym pozbawieniu tych uprawnień organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Wymaga podkreślenia, że zmiana kompetencji komisarzy dotyczy newralgicznej materii podziału terytorium kraju na okręgi, który wpływa na wynik wyborów. Dostrzegalne są racje na rzecz takiej zmiany. W zakresie ustalenia granic okręgów wyborczych w wyborach samorządowych oraz liczby mandatów przypadających do podziału nie powinny uczestniczyć jednostki zainteresowane tym rozstrzygnięciem, czyli właśnie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (które w wyniku dokonanego podziału będą docelowo wybierane). Z drugiej strony zmiana ta jest dyskusyjna, gdyż tych ważnych dla wyborców czynności prawidłowo dokonać może tylko organ dysponujący wiedzą o topografii gminy, informacjami o liczbie mieszkańców gminy (z podziałem na sołectwa, dzielnice i ulice), o placówkach, w których można wyznaczyć siedziby obwodowych komisji wyborczych. Podział na okręgi wyborcze musi być poprzedzony wszechstronną analizą uwarunkowań społecznych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Wiedzy w tym zakresie nowo powołani komisarze wyborczy raczej posiadać nie będą. Istnieje zatem niebezpieczeństwo wadliwego podziału gminy na okręgi wyborcze.

Jeśli więc przyjąć, że pozbawienie kompetencji do wyznaczania granic okręgów wyborczych przez organy stanowiące samorządu terytorialnego było podyktowane chęcią pozbawienia wpływu na ten proces podmiotów zainteresowanych podziałem (gdz na jego podstawie dochodziło do wyboru piastunów tych organów), to zastąpienie rad gmin

komisarzami wyborczymi skłonny do wpływów politycznych było niecelowe. Politycy przecież, tak jak rady gmin, są zainteresowani wynikiem wyborów samorządowych.

ZMIANY DOTYCZĄCE OBWODOWYCH KOMISJI WYBORCZYCH A KWESTIA ZAUFANIA OBYWATELI DO RZETELNOŚCI I UCZCIWOŚCI PROCEDUR WYBORCZYCH

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2018 r. odnoszą się również do obwodowych komisji wyborczych¹⁷, które są organami najniższego szczebla w systemie administracji wyborczej. Co istotne, są to organy kolegialne o charakterze społecznym. W poprzednim stanie prawnym obwodowe komisje wyborcze były organami jednolitymi z punktu widzenia realizowanych przez nie zadań. Ustawa zmieniająca wprowadziła dwie kategorie obwodowych komisji wyborczych – komisję wyborczą do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie i komisję wyborczą do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Dokonano więc równoległe zmiany instytucjonalnej (dwie komisje zamiast jednej) i materialnej (wyraźny podział zadań). Z założenia wyróżnienie dwóch rodzajów komisji miało służyć lepszej organizacji procesu wyborczego. Należy jednak zauważyć, że nowy typ komisji wiązał się również z włączeniem czynnika społecznego dla ich powołania. Początkowo podział w obsadzaniu składu komisji polegał na tym, że komitety wyborcze partii politycznych (koalicji) obsadzały co najmniej 6 członków komisji. Wywoływało to uzasadnioną krytykę, gdyż umniejszało rolę komitetów niepartyjnych, występujących na każdym szczeblu wyborów, ale zwłaszcza na poziomie samorządowym. Takie rozwiązanie uznawano za naruszające zasadę równości szans podmiotów uczestniczących w wyborach¹⁸.

Ustawodawca, rok później, skorygował (choć w niewielkim zakresie) istniejącą regulację¹⁹. W dalszym ciągu zachowano uprzywilejowanie partyjnych komitetów wyborczych w kreowaniu składu komisji (mogą one zaproponować nie mniej niż 2/3 składu), a pozostałym komitetom wyborczym pozostawiono prawo zgłaszania do komisji po jednej osobie. Gdyby liczba członków komisji powołanych w ten sposób okazała się mniejsza niż ustawowy skład liczbowy komisji - pozostałych kandydatów do składu komisji wyłania się w drodze publicznego losowania spośród osób zgłoszonych przez wszystkich pełnomocników wyborczych; każdy z nich może zgłosić do losowania tyle osób, ile brakuje do ustawowego składu liczbowego komisji. Zmiany ustawodawcze polegały głównie na zamianie liczb na określenie ułamkowe, nie podważyły one zatem zasadności zgłaszanych uwag krytycznych co do naruszenia równego dostępu obywateli do organów wyborczych.

¹⁷ Szerzej na temat zmian – ibidem, s. 167-175.

¹⁸ A. Sokala, *Zmiany...*, s. 51.

¹⁹ Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. poz. 273).

Podstawowym zastrzeżeniem jest jednak powierzenie kompetencji kreacyjnych komisarzom wyborczym (jednoosobowym organom politycznym) mianowanym przez silniej upolitycznioną Państwową Komisję Wyborczą. Wbrew nawet tytułowi ustawy sugerującemu zwiększenie udziału obywateli w procesie wyborczym, ustawodawca nie tylko partycypacji tej nie zwiększył, ale nawet dopuścił się lekceważącego ich traktowania. Po pierwsze, dlatego że uprzywilejowanie komitetów partyjnych jest ewidentne i – co gorsza – istnieje w wyborach lokalnych, które z definicji są bliższe obywatelom. Po wtóre, udział obywateli jest do pewnego stopnia pozorny, gdyż ustawa dopuszcza powołanie członków komisji wyłączenie przez komisarza wyborczego. Rola obwodowych komisji wyborczych dla legitymizacji procesu wyborczego ma duże znaczenie. Zbytним uproszczeniem byłoby uznanie, że sprowadza się ono do społecznej kontroli nad procesem wyborczym. Sama obecność w administracji wyborczej jest ważna, ale nie jest celem samym w sobie. Istotniejsze bowiem wydaje się rzeczywiste „otwarcie” obywatelom dostępu do tych komisji. Proces wyborczy, po zmianach w 2018 r., został zdominowany przez partie polityczne. Z ich nadania pochodzą centralne organy wyborcze i cała administracja wyborcza niższego szczebla. Tym samym istnieje realne ryzyko, że partie, w pewnym sensie, staną się sędziami we własnej sprawie. Ponadto udział obywateli w funkcjonowaniu administracji wyborczej pogłębia zaufanie do samego procesu wyborczego i podważa ewentualne argumenty o zdominowaniu wyborów przez interesy polityczne. Wybory są aktem doniosłym dla demokratycznego społeczeństwa, a nie dla ugrupowań politycznych, które, choć pełnią ważną rolę, nie są jedynymi uczestnikami procesu wyborczego. Uczestniczenie w pracach komisji wyborczych daje swoistego rodzaju gwarancję zbilansowania interesów partyjnych i społecznych. Z tego względu uprzywilejowanie partii politycznych w wyznaczaniu kandydatów do składu komisji oraz kompetencja nominacyjna komisarzy wyborczych (nominatów partyjnych) sumują się i zakłócają proporcję między partycypacją społeczną a politycznym charakterem procedury wyborczej.

ZMIANY DOTYCZĄCE MĘŻÓW ZAUFANIA I OBSERWATORÓW SPOŁECZNYCH A KWESTIA ZAUFANIA OBYWATELI DO RZETELNOŚCI I UCZCIWOŚCI PROCEDUR WYBORCZYCH

Ustawodawca dla wzmocnienia udziału czynnika społecznego w wyborach wyodrębnił w systematyce aktu regulację dotyczącą mężów zaufania (rozdział 11a - art. 103a i 103c), a ponadto unormował status obserwatorów społecznych (art. 103c Kodeksu wyborczego)²⁰. Dokonana zmiana miała służyć nadaniu odpowiedniej rangi „instrumentom” kontroli społecznej nad wyborami²¹. Mężowie zaufania

²⁰ Szerzej na temat zmian zob. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks...*, s. 106-111.

²¹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej (Sejm VIII kadencji, druk nr 2001).

oraz obserwatorzy społeczni zostali pomyślni właśnie jako wykonawcy społecznej kontroli wyborów²².

Mężowie zaufania są wyznaczani przez pełnomocników wyborczych lub osoby przez nich upoważnione. Co istotne, jeżeli komitet wyborczy nie zarejestrował kandydatów lub list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, mężów zaufania reprezentujących ten komitet można wyznaczyć tylko do obwodowych komisji wyborczych na obszarze okręgu, w którym komitet ten zarejestrował kandydata lub listę kandydatów. Są oni swego rodzaju reprezentantami komitetów wyborczych i dlatego mężem zaufania może być wyłącznie osoba mająca czynne prawo wyborcze do Sejmu, która nie kandyduje w wyborach ani nie jest komisarzem wyborczym, pełnomocnikiem wyborczym, pełnomocnikiem finansowym, urzędnikiem wyborczym lub członkiem komisji wyborczej.

Ustawa wyposaża mężów zaufania w prawo udziału we wszystkich czynnościach komisji, do której zostali wyznaczeni²³. Osoba pełniąca funkcję męża zaufania, poza obecnością w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania i samego głosowania, ma prawo do ustalania wyników głosowania (sprawdzania pod względem arytmetycznej poprawności tych wyników) i sporządzania protokołu oraz prawo do asysty przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Ważną kompetencją kontrolną tych funkcjonariuszy jest prawo wnoszenia uwag (zarzutów) do protokołu. Zastrzeżenie takie może okazać się przydatne przy składaniu i rozpatrywaniu ewentualnych protestów wyborczych.

Uzupełnieniem kontroli sprawowanej w interesie partyjnym przez mężów zaufania jest powierzenie funkcji kontrolnych powołanym pierwszy raz w polskim prawie wyborczym obserwatorom społecznym. Za ich wyznaczanie odpowiadają 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. Obserwatorzy społeczni – z założenia – mają być „ogniwem” przyczyniającym się do zwiększania rzetelności i uczciwości wyborów²⁴. Kodeks wyborczy pozwala na wyznaczenie przez stowarzyszenie lub fundację większej liczby obserwatorów, przy czym swoje zadania wykonywać mogą jednoosobowo w siedzibie danej komisji wyborczej. Kodeks wyborczy, z bliżej niezrozumiałych powodów, ogranicza jednak zakres uprawnień obserwatorów. W odróżnieniu od mężów zaufania nie mogą oni składać zastrzeżeń do protokołu oraz asystować przy przewożeniu dokumentów do komisji wyższe-

²² K. Gajewski, *Mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni jako wykonawcy społecznej kontroli wyborów*, [w:] K. Gajewski (red.), *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, Gdańsk 2019, s. 51-72.

²³ Zmiana ta jest bardzo istotna w przypadku mężów zaufania przy komisjach obwodowych, gdyż będą mogli oni uczestniczyć podczas prac komisji również przed dniem głosowania, a nie jak obecnie tylko podczas czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania.

²⁴ A. Pyrzyńska, *Społeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 26, s. 7.

go stopnia. O ile można by jeszcze zaakceptować nieobecność obserwatorów przy przekazywaniu dokumentacji, o tyle brak możliwości formułowania uwag do protokołu zasługuje na krytykę.

To rozwiązanie mogłoby stać się istotnym środkiem wzmocnienia rzetelności i uczciwości wyborów. Rezygnacja z niego, przy jednoczesnym wyposażeniu w tę kompetencję mężów zaufania, kolejny raz dowodzi, że ustawodawca lekceważy udział czynnika obywatelskiego, dając prymat interesom partyjnym. Jakkolwiek można twierdzić, że istniejąca między ugrupowaniami politycznymi konkurencja powoduje, że mężowie zaufania, strzegąc interesu własnego środowiska politycznego, zareagują na ewentualne nieprawidłowości, ale supozycja ta będzie prawdziwa wyłącznie wtedy, gdy te uchybienia będą działały na niekorzyść tego środowiska. W przypadku obserwatorów bardziej prawdopodobna wydaje się reakcja na wszelkie uchybienia i nieprawidłowości procedury. Rozróżnienie powyższe można by uzasadnić tym, że ustawodawca uznał obserwatorów za podmioty niefachowe²⁵. Taki wniosek nie zasługuje na aprobatę z dwóch powodów. Po pierwsze, zakłada – *ad absurdum* – że stowarzyszenia i fundacje działające statutowo na rzecz poprawy jakości demokracji ani w swoich strukturach, ani wśród sympatyków nie znajdują osób posiadających właściwe kwalifikacje do społecznej kontroli (a milcząco potwierdza, że zdolne do wyłonienia fachowych mężów zaufania są jedynie struktury partyjne). Po wtóre, jeśli obserwator jest z założenia „niefachowy”, to nie sposób racjonalnie (nawet przy założeniu racjonalności ustawodawcy) wytłumaczyć powierzenie tym nieprofesjonalistom kompetencji do obserwacji przebiegu wyborów.

PODSUMOWANIE

Konfrontacja założenia o konieczności interwencji ustawodawczej w polski system wyborczy w celu zwiększenia udziału obywateli w wyborach ze zmianami wprowadzonymi ustawą z 2018 r. pozwala na sformułowanie wniosku, że wskazówką przy reformowaniu systemu wyborczego był jednak interes podmiotów dokonujących zmian. Wprowadzie frekwencja wyborcza w ostatnich wyborach (parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., samorządowych w 2018 r.) względem poprzednich wyborów wzrosła, ale trudno uznać, by nastąpiło to właśnie na skutek ostatnich zmian systemu wyborczego. Co więcej, reforma administracji wyborczej, przekładająca się na procedurę wyborczą, nie wydaje się wzmocniać wynikających z istoty demokracji uprawnień obywateli w sferze kontroli elit politycznych sprawujących władzę. Problem jest o tyle złożony, że w wyborach kontroli społecznej podlegają ci, którzy ustanawiają zasady tej kontroli w prawie wyborczym. Nie ma natomiast wątpliwości, że właściwe wypełnianie przez obywateli owej funkcji kontrolnej wyma-

²⁵ Ibidem, s. 18.

ga odpowiedniej wiedzy i umiejętności. Analiza dokonanych ustawą z 2018 r. zmian w systemie już samej administracji wyborczej pokazuje, że reforma systemu wyborczego podporządkowana została interesom politycznym jej realizatorów.

Sprawnie funkcjonujący system demokratyczny zakłada koordynację i zaangażowanie działań różnych instytucji i procedur wspierających partycypację społeczną. Przede wszystkim reforma systemu wyborczego nie może opierać się na interesie podmiotów dokonujących zmian.

Habermasowski model sfery publicznej zwraca uwagę na relację władzy publicznej i społeczeństwa, dostrzegając niebezpieczeństwo w zbyt dużym dystansie między nimi. Dystans wynika w głównej mierze z dominacji interesów partykularnych nad interesem ogólnym. Zagwarantowane konstytucyjnie instytucje i wolności są tyle warte, ile potrafi z nich wydobyć nawykła do perspektywy „my”, przyzwyczajona do praktyki samookreślenia się ludność²⁶. Wiele osób nie ma bowiem zaufania do działania państwa. Mimo że wzrasta bardziej poczucie podmiotowości na scenie społecznej i politycznej, to nadal jest ono niewystarczające, gdyż jednostka żyje w przekonaniu, że władza nie reprezentuje interesów wszystkich. Można tu mówić zatem o deficycie demokracji – habermasowskiej „dziurze”, którą społeczeństwo obywatelskie ma wypełnić.

Deficyt demokracji ujawnia problem legitymizacji władzy, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym, wiążący się z niskim poziomem świadomości konstytucyjnej, która może być rozumiana nie tylko w aspekcie prawnym, ale też w kontekście pewnej kultury politycznej, czy wreszcie w aspekcie socjologicznym. Pluralizm (kulturowy, etyczny czy religijny) i złożoność współczesnych społeczeństw dodatkowo uzasadniają potrzebę zidentyfikowania wspólnej płaszczyzny komunikacji i zbioru wartości. Za taką właśnie płaszczyznę można uznać proces wyborczy. W analizowanej ustawie zmieniającej prawodawca miał stworzyć nowe sposoby partycypacji obywateli w tym procesie (albo rozszerzyć już istniejące). Intencja ustawodawcy była jednak swoistego rodzaju zasłoną dymną, cele partycypacyjne ustąpiły miejsca bieżącej polityce. Przekształcenie modelu administracji wyborczej z fachowego na polityczny, zwiększenie uprawnień nominatów politycznych (komisarzy wyborczych, mężów zaufania) oraz dość lekceważące potraktowanie obserwatorów społecznych, a także uprzywilejowanie komitetów partyjnych pozwala podważyć prawdziwość tych intencji. To z kolei może budzić u wyborców uzasadnione wątpliwości co do uczciwości przeprowadzanych wyborów. Ich zastrzeżenia w tym zakresie odnoszą się do pryncypiów i mogą jedynie pogłębiać istniejącą już nieufność. Paradoksalnie zatem omawiany akt prawny mógłby nosić tytuł: ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

²⁶ J. Habermas, *Obywatelstwo...*, s. 16.

Bibliografia

- Buć M., *Determinanty aktywności politycznej wyborców*, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 7.
- Chmielarz-Grochal A., Laskowska M., Sułkowski J., *La crisis constitucional en Polonia (sobre la oportunidad perdida de solucionarla). Un estudio de caso*, „Revista General de Derecho Constitucional” 2018, nr 27.
- Gajewski K., *Mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni jako wykonawcy społecznej kontroli wyborów*, [w:] K. Gajewski (red.), *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, Gdańsk 2019.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.
- Jakubowski P., *Modele administracji wyborczej — przegląd rozwiązań prawnych w wybranych państwach*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Mączyński A., *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*, Warszawa 2015.
- Pyrzyńska A., *Społeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 26.
- Rachwał M., *Wybory we współczesnym państwie demokratycznym*, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji społecznej*, Poznań 2017.
- Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25.
- Sześciło D., *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.