


STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 38, 2024

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2024/38/1>

Jakub Wieczorek*

 <https://orcid.org/0000-0002-2814-2911>

WYBRANE PROBLEMY PRAWA WYBORCZEGO NA PODSTAWIE ANALIZY RAPORTÓW BIURA INSTYTUCJI DEMOKRATYCZNYCH I PRAW CZŁOWIEKA

WPROWADZENIE

Wybory niezaprzeczalnie stanowią podstawę współczesnej demokracji [Kazimierzczuk, Juchniewicz 2023: 224]. Oprócz krajowych porządków prawnych poszczególnych państw to prawo międzynarodowe ustanawia standardy, które powinny charakteryzować procedurę wyborczą, aby można było mówić o wyborach demokratycznych. Zarówno akty prawa międzynarodowego¹, jak i *soft law* [Borkowska-Minko 2020: 84], pośród których na szczególną uwagę zasługuje Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych², zawierają wiele norm nakreślających kierunki kształtowania prawa wyborczego opartych na podstawowych wartościach, wśród których można wymienić demokratyczność, wolność oraz uczciwość procesu wyborczego.

* Student prawa, Instytut Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, jakub.wieczorek.contact@gmail.com

¹ Głównie: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167) oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm.).

² Komisja Wenecka, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, przyjęty na 152. sesji w dniach 18–19 października 2002 r. (CDL-AD(2002)023rev2-cor), dalej: Kodeks.

Przepisy wyborcze ulegały istotnym zmianom na przestrzeni lat. Z pewnością punktem przełomowym było ujednoczenie polskiego prawa wyborczego w 2011 r. wskutek uchwalenia Kodeksu wyborczego³, który mimo licznych nowelizacji obowiązuje do dziś. Niezaprzeczalnie jednak polski system wyborczy nadal boryka się z wieloma problemami, które wpływają na jakość przeprowadzanych wyborów oraz realizację nadrzędnych norm konstytucyjnych.

Współcześnie, oprócz judykatury i doktryny, istotne znaczenie ma głos zabierany przez podmioty obserwujące wybory. Wśród nich można wymienić Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Office for Democratic Institutions and Human Rights, dalej: ODIHR), które jest instytucją Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zapewniającą wsparcie, pomoc i wiedzę fachową państwom uczestniczącym i społeczeństwu obywatelskiemu w celu promowania demokracji, praworządności, praw człowieka oraz tolerancji i niedyskryminacji⁴. Jednym z przejawów działalności ODIHR są raporty z obserwacji wyborów, które stanowią niezwykle pomocne źródło informacji na temat wymagających poprawy obszarów prawa wyborczego.

Tematem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na wybrane problemy polskiego prawa wyborczego zgłaszane przez obserwatorów ODIHR. Zdecydowano jednak ograniczyć katalog nieprawidłowości do tych, które uznano za szczególnie istotne. W dalszej części artykułu omówione zostaną następujące problemy:

- 1) sposób nowelizowania przepisów wyborczych,
- 2) skład Państwowej Komisji Wyborczej,
- 3) sposób przeprowadzenia głosowania i liczenia głosów.

Dokonując wyboru, brano pod uwagę, w jakim stopniu wskazane problemy wpływają na podstawowe instytucje oraz zasady wyborcze ustanowione w Konstytucji Rzeczypospolitej⁵. Tym samym można je uznać za fundamentalne dla porządku wyborczego. Nie zostaną jednak omówione inne uchybienia, w tym również niezwykle istotne kwestie związane z prawami wyborczymi osób ubezwłasnowolnionych, udziałem mediów i finansowaniem partii politycznych, które powinny być tematem odrębnej pracy.

³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408), dalej: k.w.

⁴ *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, <https://www.osce.org/odihhr> (dostęp 6.12.2023).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

SPOSÓB NOWELIZOWANIA PRZEPISÓW WYBORCZYCH

W Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych Komisja Wenecka ustala standard, zgodnie z którym „podstawowe elementy prawa wyborczego [...] nie powinny podlegać zmianom na co najmniej jeden rok przed wyborami” (pkt II.2b Kodeksu). Nie oznacza to jednak, że w ten sposób sprzeciwiono się wszelkim zmianom w zakresie prawa wyborczego we wskazanym okresie przedwyborczym – w dalszej części potwierdzono, że nie same zmiany systemu głosowania są zjawiskiem negatywnym, lecz jego zbyt częste lub dokonywane tuż przed wyborami nowelizacje (pkt 65 raportu wyjaśniającego). W pkt II.2b Kodeksu wskazuje się również konieczność ujęcia najistotniejszych przepisów prawa wyborczego w aktach rangi wyższej niż prawo powszechnie, które zasadniczo podlegają bardziej restrykcyjnej procedurze zmiany przepisów w nich zawartych. Tym samym podkreślona została istota trwałości podstawowych elementów prawa wyborczego.

W polskim ustawodawstwie nie określono jednak *expressis verbis* wymaganego *vacatio legis* dla ustaw wyborczych. Mimo to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK) już kilkakrotnie odnosiło się do problemu tzw. ciszy legislacyjnej, wyprowadzając tę instytucję z innych zasad konstytucyjnych [Szwed 2022: 110; Chmaj 2023: 101]. Należy tym samym wspomnieć, że TK jest organem właściwym do orzekania, czy *vacatio legis* jest zgodne z przepisami Konstytucji RP [Chmaj 2023: 102].

TK w swoim orzecznictwie określił ramy ciszy legislacyjnej w sposób odmienny, niż uczyniła to Komisja Wenecka. Przyjęto bowiem, że „swoistym *minimum minimorum* powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym [...] co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami”⁶, zakładając jednak możliwość wprowadzenia istotnych zmian w prawie wyborczym w przypadku zaistnienia „nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”⁷. Takie rozumienie ciszy wyborczej, które *notabene* zostało ugruntowane w dalszym orzecznictwie TK⁸, nie dość, że jest mniej restrykcyjne niż standard ustalony przez Komisję Wenecką, to dodatkowo nie ma charakteru bezwzględnego.

Pomimo wywiedzenia przez judykaturę instytucji ciszy legislacyjnej, w licznych raportach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu uchwalania

⁶ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, LEX nr 231197.

⁷ Ibidem.

⁸ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, LEX nr 525654; wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt. K 9/11, LEX nr 936458.

przepisów prawa wyborczego. W raportach ODIHR z lat 2011⁹, 2019¹⁰ oraz 2023¹¹ obserwatorzy zwracają uwagę na kilka kwestii. W 2011 r. negatywnie oceniono zbyt częste zmiany Kodeksu wyborczego, jednocześnie wskazując na ogłoszony niecałe trzy miesiące przed dniem wyborów wyrok TK¹², którego skutkiem było uznanie niezgodności wybranych przepisów Kodeksu wyborczego z Konstytucją RP. Co prawda w 2019 r. dość lapidarnie odniesiono się do reform z 2018 r., ograniczając się do stwierdzenia, że zostały one przeprowadzone „pośpiesznie”, natomiast w 2023 r. już relatywnie sporo uwagi poświęcono omawianemu problemowi, wskazując, że mimo wprowadzenia w nowelizacji Kodeksu wyborczego ze stycznia 2023 r.¹³ przepisów uwzględniających postulaty wysuwane w poprzednich raportach, zostały one uchwalone na krótko przed wyborami, przy braku znaczących konsultacji z zainteresowanymi stronami. Zwrócono również uwagę na problem instrumentalizacji prawa wyborczego, charakteryzujący się uchwalaniem przepisów mających faworyzować partię rządzącą. Negatywnie oceniono też sposób przeprowadzenia zmian przepisów dotyczących referendum, podkreślając, że odbyły się one na miesiąc przed terminem jego przeprowadzenia.

Wbrew ustaleniom obserwatorów zawartym w raporcie Fundacji Odpowiedzialna Polityka z 2023 r.¹⁴ (stwierdzającym, że opisywany problem miał swój początek w 2020 r.) należy jednak wyraźnie wskazać, że jest to problem, który pojawił się już na samym początku obowiązywania Kodeksu wyborczego (co odnotowano w raporcie z 2011 r.) i jest związany z ułomnością polskiego prawa w tej materii, a jego występowanie nieprzerwanie aż do dziś świadczy o jego przewlekłości, której nie rozwiązało ujednoclenie polskiego prawa wyborczego [Cześnik i in. 2022: 203].

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, pozytywnie należy ocenić stanowisko Ryszarda Balickiego, który twierdzi, że skromne unormowanie zasad organizacji wyborów w Konstytucji RP na rzecz kompleksowego ich zawarcia w Kodeksie wyborczym wpływa na powstanie zjawiska instrumentalizacji prawa oraz dokonywania przez rządzących zmian dedykowanych osiągnięciu

⁹ Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 9 października 2011 r.: Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR (dalej: raport z 2011 r.).

¹⁰ Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r.: Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe (dalej: raport z 2019 r.).

¹¹ Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 15 października 2023 r.: Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń (dalej: raport z 2023 r.).

¹² Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

¹³ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497 ze zm.).

¹⁴ Społeczna obserwacja wyborów 2023: Wybory parlamentarne i Referendum ogólnokrajowe. Komunikat wstępny. Fundacja Odpowiedzialna Polityka.

przez nich zwycięstwa w wyborach [Balicki 2021: 306]. Uwzględniając, że aktualne brzmienie przepisów Konstytucji RP nie daje gwarancji poszanowania ciszy legislacyjnej, należy uznać za zasadne nie tylko wprowadzenie instytucji ciszy legislacyjnej w Kodeksie wyborczym, ale również jej wyrażenie w ustawie zasadniczej, co nadałoby tej instytucji znacznie bardziej stanowczego charakteru. Za takim rozwiązaniem przemawia argument niezmienności prawa wyborczego w określonych konstytucyjnie okresach, wyrażony w art. 228 § 6 ustawy zasadniczej. Nie jest to rozwiązanie zbyt daleko idące, zważywszy na to, jak istotna dla prawidłowego procesu wyborczego jest przejrzystość i trwałość prawa. Jednocześnie może ono stanowić konsensus między pojawiającymi się głosami postulującymi wprowadzenie restrykcyjnych rozwiązań nakazujących wejście w życie zmian prawa wyborczego dopiero od następnej kadencji organu, do którego wyborów dotyczy [Urbaniak 2018: 165], a aktualną sytuacją prawną, w której poszanowanie ciszy legislacyjnej wynika jedynie pośrednio z innych zasad konstytucyjnych (co nie gwarantuje zapewnienia przestrzegania przez ustawodawcę ciszy legislacyjnej [Kaczmarczyk 2021: 72–73]).

SKŁAD PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Organy wyborcze są odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie powszechnego głosowania oraz ustalenie wiążących wyników głosowania [Chmaj 2023: 137]. Główną rolę w polskim systemie wyborczym pełni PKW, która jako organ ochrony i kontroli prawa [Jaworski 2007: 85–86] została powołana do realizacji zadań określonych w art. 160 k.w. oraz innych ustawach. Można wyróżnić zadania organizatorskie, nadzorcze, kontrolne, prawotwórcze oraz zadania o charakterze zaufania publicznego [Jaworski 2007: 79–80]. Wśród innych organów wyborczych należy wymienić okręgowe, obwodowe, rejonowe oraz terytorialne komisje wyborcze, komisarzy wyborczych, Krajowe Biuro Wyborcze (będące aparatem pomocniczym innych organów wyborczych [Chmaj 2023: 142]) oraz Korpus Urzędników Wyborczych.

Istotna rola organów wyborczych została podkreślona w pkt II.3.1 Kodeksu, zgodnie z którym podstawową kwestią jest nadanie przez przepisy prawne organom wyborczym przymiotu bezpartyjności. Jednocześnie w przepisie Kodeksu stwierdzono, że PKW powinna mieć charakter stały, oraz określono, że w jej skład mają wchodzić: co najmniej jeden członek reprezentujący sądownictwo, przedstawiciele partii politycznych obecnych w parlamencie lub takich, które uzyskały co najmniej pewien procent głosów (osoby te powinny mieć kwalifikacje w sprawach wyborczych) oraz opcjonalnie (jak wskazano w pkt 76 raportu wyjaśniającego) przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

i przedstawiciele mniejszości narodowych. Ponadto w Komentarzu Ogólnym nr 25 w Sprawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁵ w pkt 20 wskazano, że powinny zostać ustanowione niezależne organy nadzorujące proces wyborczy oraz zapewniające, że będzie on prowadzony rzetelnie, bezstronnie oraz zgodnie z przyjętym prawem.

ODIHR w swoich raportach odnosił się wielokrotnie do problematyki funkcjonowania organów wyborczych. W raportach z lat 2011 i 2015¹⁶ obserwatorzy zwracali szczególną uwagę na problem w zakresie procesu odwoławczego od decyzji wydawanych przez PKW. Natomiast po nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r.¹⁷, która objęła swoim zakresem przedmiotowym wiele podstawowych kwestii wyborczych, w raportach z 2019, 2020¹⁸ i 2023 r. wskazano na nieprawidłowości w kwestii nowych mechanizmów kreowania składu osobowego PKW. Podstawową zmianą była nowelizacja przepisów o wyborze członków PKW, które można podzielić na dwie zasadnicze części. Po pierwsze, zrezygnowano z wyłącznie sędziowskiego składu personalnego: w poprzednim stanie prawnym w skład PKW wchodziło po trzech sędziów z TK, Sądu Najwyższego (SN) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Po przedmiotowej nowelizacji w skład PKW wchodzi 1 sędzia TK, 1 sędzia NSA oraz 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego. Po drugie, pierwotnie członków PKW wybierali właściwi prezesi sądów. W aktualnym stanie prawnym tylko sędziowie są wybierani odpowiednio przez Prezesa TK lub Prezesa NSA, natomiast reszta członków jest wybierana przez Sejm.

Przedstawiona zmiana była wielokrotnie opisywana jako źródło upolitycznienia PKW, która powinna posiadać przymiot bezstronności. Warto jednak zwrócić uwagę na rozbieżność osądów, jaka pojawiła się już na etapie opinionowania projektu ustawy nowelizującej z 2018 r. Przedmiotem różnicy poglądów zasadniczo był faktyczny wpływ nowego sposobu wybierania składu PKW na jej niezależność. Autorzy opowiadający się w sposób negatywny o nowelizowanym przepisie przywoływali argumenty, że to właśnie sędziowski charakter PKW gwarantował „zaufanie obywateli do uczciwości i rzetelności przeprowadzanych

¹⁵ Komitet Praw Człowieka, *General Comment No. 25 (1996) Article 40, Paragraph 4, of The International Covenant on Civil and Political Rights: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*, przyjęty 27 sierpnia 1996 r. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

¹⁶ Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 25 października 2015 r.: Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR (dalej: raport z 2015 r.).

¹⁷ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130 ze zm.) (dalej: nowelizacja k.w. z 2018 r.).

¹⁸ Rzeczpospolita Polska, Wybory prezydenckie, 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.: Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe (dalej: raport z 2020 r.).

w Polsce wyborów” [Sokala 2017: 3] oraz jej „apolityczność i fachowość prawnicza” [Rakowska-Trela 2017: 20], jednocześnie wskazując, że upolitycznione kształtowanie składu PKW może prowadzić do podważenia roli PKW „dla zapewnienia przestrzegania zasad prawa wyborczego i ochrony wartości demokratycznych” [Chmaj 2017: 18]. Z kolei zdaniem opiniodawców pozytywnie oceniających przedmiotowe zmiany nowe brzmienie przepisów o składzie PKW pozwala na realizację standardów przedstawionych w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych [Rulka 2017: 9]. Jednocześnie zarzucają oni pierwotnym przepisom „wypaczenie [...] sensu najwyższej, centralnej komisji wyborczej” [Szymanek 2017: 9] oraz błędne założenie, że „gwarancją bezstronności i profesjonalizmu jest jedynie sędziowski profil składu PKW”. Ponadto zauważają konieczność kreowania składu osobowego PKW w taki sposób, aby zasiadali w niej eksperci z różnych dziedzin [Szymanek 2017: 10] – co jest zgodne z rekomendacjami zawartymi w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych (pkt 83 raportu wyjaśniającego).

Odnosząc się w pierwszej kolejności do problemu bezstronności członków PKW, należy wyraźnie wskazać, że polskie prawo przewiduje wiele zabezpieczeń personalnych mających gwarantować niezawisłość sędziów [Garlicki 2021: 399–401]. Nie oznacza to jednak, że wyłącznie sędziowski skład PKW może gwarantować apolityczność tego organu. Co więcej, należy podkreślić, że niezawisłość jest atrybutem i samo objęcie stanowiska sędziowskiego nie powoduje automatycznie, że dany sędzia staje się niezawisły [Szymanek 2017: 10]. Zasadnicze w tej kwestii są wspomniane gwarancje personalne, które przewidziano w ustawodawstwie właśnie po to, aby sędzia mógł być bezstronny, lecz one same w sobie nie wystarczą, aby móc stwierdzić, że każdy sędzia będzie w istocie niezawisły. Niezbędne jest zatem uchwalenie przepisów, które będą gwarantowały, że członkowie PKW (niezależnie od tego, czy są to sędziowie czy nie) będą posiadali wymagane zabezpieczenia personalne niezbędne dla zachowania bezstronności, która jak już wskazano, jest przyjętym standardem międzynarodowym.

Po drugie, zgodnie z raportem wyjaśniającym do Kodeksu: „członkowie centralnej komisji wyborczej winni być ekspertami w prawie, politologami, matematykami czy ludźmi dobrze orientującymi się w sprawach wyborów”. Należy zaznaczyć, iż przedstawiciele polskiej doktryny prawnej zauważają problem, że co do członków PKW w poprzednim porządku prawnym nie stawiano wymogu specjalizacji w zakresie prawa wyborczego [Chmielarz-Grochal, Sułkowski 2020: 51]. Niestety, również znowelizowany przepis nie przewiduje zastosowania wskazanego przez Komisję Wenecką standardu – jak już ustalono, członkami mają być bowiem sędziowie TK i NSA oraz osoby mające kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego. Teoretycznie nie jest jednak

wykluczone, że osoba spełniająca te warunki specjalizuje się także w dziedzinach wskazanych w pkt 83 raportu wyjaśniającego. Jednak analizując skład PKW powołany po przedmiotowej nowelizacji, należy stwierdzić, że nowe przepisy nie gwarantują pluralizmu w zakresie specjalizacji członków i *de facto* PKW w całości składa się z jednolitej grupy zawodowej prawników, co w dalszym ciągu stoi w sprzeczności ze standardami międzynarodowymi.

Do problemu zaufania obywateli wobec składu osobowego PKW obsadzanego według nowego porządku należy odnieść się ze szczególną ostrożnością, zważywszy na jej kolosalne znaczenie dla polskiego systemu wyborczego. Zgodnie z § 12 regulaminu PKW¹⁹ rozstrzygnięcia zapadają większością głosów przy *quorum* wynoszącym co najmniej sześciu członków. Istotnie, jak wskazują autorzy negatywnie oceniający prezentowane zmiany, większość pozwalającą na wydawanie rozstrzygnięć stanowią członkowie wybierani przez Sejm, co może powodować naruszenie zaufania nie tylko obywateli wobec organów wyborczych, ale również nowych ugrupowań politycznych, których przedstawiciele nie znaleźli się w składzie PKW (tym samym zasiadają w niej osoby wyznaczone przez ich politycznych rywali). Nie zakładając z góry złej woli członków PKW, należy jednak wystrzegać się choćby pozorów stronnictwośc, które niewątpliwie pojawiają się przy obsadzaniu większości członków PKW wolą Sejmu. Taki argument zdaje się potwierdzać, że procentowy udział członków PKW powinien zostać zrewidowany w taki sposób, iż zwiększy się liczba osób spoza nadania politycznego. Propozycją, która jednocześnie zagwarantowałaby implementację standardów Komisji Weneckiej, byłoby zwiększenie liczby członków PKW wybieranych spośród sędziów TK oraz NSA, a jednocześnie przyznanie Sejmowi kompetencji wyboru reszty członków specjalizujących się w pozaprawnych dziedzinach istotnych z punktu widzenia procesu wyborczego.

SPOSÓB PRZEPROWADZENIA GŁOSOWANIA I LICZENIA GŁOSÓW

Przeprowadzenie głosowania i liczenia głosów jest procesem złożonym, zważywszy na to, że uprawnionych do głosowania jest w Polsce blisko 30 mln osób²⁰. Biorąc pod uwagę, że od 1989 r. frekwencja wyborcza wahała się od

¹⁹ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. 2011 nr 26 poz. 286 ze zm.).

²⁰ *Frekwencja w wyborach do Sejmu w 2023 r.*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp 6.12.2023).

20% do 74%²¹, należy mówić o wielomilionowym uczestnictwie. Sprawą oczywistą jest zatem stwierdzenie, że przepisy muszą w taki sposób kształtować całą procedurę głosowania i liczenia głosów, aby zapewnić procesowi przejrzystość, efektywność oraz płynność. To od konkretnych regulacji bowiem zależeć będzie, jak komisje wyborcze będą realizować powierzone im zadania. Co więcej, przepisy powinny być stanowione w taki sposób, aby jasno określały, jak powinien się zachowywać wyborca oraz czego może on oczekiwać od organów państwowych. Niezaprzeczalnie zatem przepisy wyborcze powinny być ustanawiane z uwzględnieniem wyżej wskazanych kryteriów.

W Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych sporo uwagi poświęcano problematyce przeprowadzenia głosowania oraz liczenia głosów. Wśród poruszonych zagadnień wymienić można zawarte w pkt I.3.2 ogólne standardy dotyczące:

- 1) jasności procedury wyborczej,
- 2) miejsca i sposobu głosowania,
- 3) kryteriów oceny przebiegu głosowania,
- 4) postępowania z kartami wyborczymi,
- 5) sposobu obliczania wyników wyborów i ich przekazywania,
- 6) karalności przestępstw wyborczych.

W pkt I.4 Kodeksu Komisja Wenecka odnosi się również do ściśle związanej z procedurą głosowania zasady tajności. Co ciekawe, Kodeks wyraźnie wskazuje, że tajność głosowania jest dla wyborcy zarówno prawem, jak i obowiązkiem, a wszelkie sytuacje nieprzestrzegania tajności głosowania muszą skutkować unieważnieniem głosu, którego treść została ujawniona. Takie ujęcie zasady tajności głosowania wskazuje na bezwzględny charakter, jaki został jej przyznany.

Raporty ODIHR wielokrotnie punktowały różnego typu nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia głosowania lub liczenia głosów, jednocześnie zaznaczając, że zasadniczo proces wyborczy w Polsce przebiega w uporządkowany i spokojny sposób. Wskazane uchybienia na potrzeby niniejszego opracowania można podzielić na dwie kategorie:

- 1) problemy techniczno-organizatorskie,
- 2) problemy w zakresie realizacji zasady tajności głosowania.

Pierwszą grupę stanowią nieprawidłowości, które na pierwszy rzut oka mogą wydawać się mniej istotne, natomiast w rzeczywistości dotyczą praktycznych kwestii realnie wpływających na jakość procesu wyborczego. Co więcej, mogą dotyczyć nie tylko sprawności procesu wyborczego, ale również kwestii mogących mieć rzeczywisty wpływ na realizację innych konstytucyjnych zasad wyborczych.

²¹ *Historia frekwencji wyborczej w Polsce. Rekord wolnych wyborów niepobity od 100 lat*, <https://historia.org.pl/2020/07/13/historia-frekwencji-wyborczej-w-polsce/> (dostęp 6.12.2023).

Zadowolający jest fakt, że z biegiem lat ustawodawca decydował się na wiele nowelizacji przepisów wyborczych, które miały na celu dostosowanie stanu prawnego do zaleceń zawartych w raportach ODIHR. Obecnie np. nie występuje już problem braku jednolitego zaświadczenia o prawie do głosowania – na mocy art. 32b pkt 5 k.w. minister właściwy ds. wewnętrznych określa w rozporządzeniu m.in. wzór zaświadczenia o prawie do głosowania. Co do karty do głosowania głównym problemem wskazywanym przez obserwatorów była jej forma w postaci książki, tj. zadrukowanych jednostronnie, trwale połączonych kartek. Obserwatorzy wskazywali, że w istotny sposób może to powodować wydłużenie procesu liczenia głosów. Ustawodawca w odpowiedzi na te zalecenia w 2015 r.²² ustanowił ogólną zasadę, że kartą do głosowania jest jedna kartka zadrukowana jednostronnie. Wprawdzie w aktualnym stanie prawnym (po nowelizacji z 2023 r.) dopuszcza się na podstawie art. 40 § 3a k.w. sytuacje, kiedy karta do głosowania będzie składała się z odpowiedniej liczby zadrukowanych jednostronnie, trwale połączonych kartek, lecz jest to możliwość warunkowana spełnieniem wymagań określonych we wskazanym wyżej przepisie.

Warty uwagi jest natomiast problem zasygnalizowany w raporcie z 2019 r. Obserwatorzy dostrzegali utrzymujące się utrudnienia w zakresie dostępności osób z niepełnosprawnościami powodowane przez istniejącą infrastrukturę, który to problem może być rozwiązany jedynie poprzez dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb tych osób oraz jak najdalej idące ułatwienie im dostania się do lokali wyborczych z ich miejsca zamieszkania. Trzeba jednak dodać, że Kodeks wyborczy zawiera wiele rozwiązań, które mają umożliwić osobom z niepełnosprawnościami wzięcie udziału w wyborach [Jabłoński 2015: 179–185].

Raport z 2023 r. wskazuje natomiast na problem w działaniu nowo powstałego Centralnego Rejestru Wyborczego (CRW). Pomimo zauważanych przez obserwatorów pozytywnych reakcji administracji wyborczej oraz gmin na utworzenie CRW, kontrowersje wzbudzało ustanowienie tak istotnego mechanizmu na niespełna 3 miesiące przed planowaną datą głosowania. Konsekwencją takiego stanu rzeczy był, zdaniem obserwatorów, brak wystarczających testów, możliwa zmniejszona funkcjonalność i dokładność oraz błędne dane zawarte w CRW. Wskazany problem jest ściśle związany z prezentowaną wcześniej wadliwą praktyką nowelizowania przepisów wyborczych.

W raportach z 2011 oraz 2015 r. obserwatorzy zwracali uwagę na potrzebę umożliwienia przepisami prawa obserwowania wyborów przez krajowe

²² Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2015 poz. 1043).

organizacje pozapartyjne (oprócz obserwatorów międzynarodowych i mężów zaufania). Dopiero nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 r. w art. 103c przyznano prawo wyznaczenia po jednym obserwatorem społecznym do obwodowej, okręgowej, rejonowej oraz terytorialnej komisji wyborczej stowarzyszeniom i fundacjom, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, tym samym uwzględniając wcześniejsze zalecenia zawarte w raportach ODIHR.

Innym problemem jest system uznawania ważności oddanych głosów oraz możliwości wydania nowej karty do głosowania w przypadku błędnego zaznaczenia kandydata przez wyborcę. Obserwatorzy w raportach z lat 2011 oraz 2015 zauważali bowiem uznawanie głosów za nieważne w przypadku użycia znaku odmiennego niż „X”, nawet w sytuacji, kiedy wola wyborcy nie budziła żadnej wątpliwości. Raport z 2019 r. pozytywnie określał zmiany w zakresie liberalizacji uznawania ważności głosów, chociażby w postaci dodania do art. 41 k.w. informacji, że dopiski oraz znaki na karcie głosowania (również w kratce przeznaczony na znak „X” lub poza nią) nie wpływają na ważność oddanego głosu. Jednocześnie stwierdzono, że przepisy wymagają dalszej liberalizacji w związku z brakiem zawarcia w przepisach obowiązku uznania ważności głosu, kiedy z karty do głosowania wyraźnie wynika wola wyborcy. W raporcie z 2020 r. ponownie wskazano, że kryteria ważności oddanego głosu są nadmiernie surowe, a ponadto zauważono, że mimo tak restrykcyjnych przepisów liczba oddanych głosów nieważnych była na niskim poziomie.

O ile postulaty o potrzebie uznawania głosów, w których wyborca postąpił zgodnie z wszelkimi instrukcjami, lecz użył nieprawidłowego oznaczenia, należy uznać za zasadne, to przewidziana możliwość uznawania głosów, na których znajdują się dopiski w obrębie krater do głosowania, wzbudza wątpliwości. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której wola wyborcy będzie zniekształcana w taki sposób, że osoba dokonująca fałszerstwa w umiejętny sposób wstawi w miejsce postawionego przez wyborcę znaku „X” własny dopisek, a znak „X” postawi w innej kratce. Na gruncie aktualnych przepisów taki głos, popierający danego kandydata wbrew faktycznej woli wyborcy, będzie uznany za ważny. Oczywiście poprzedni stan prawny nie był pozbawiony wad (prowadziłby bowiem w takiej sytuacji do uznania nieważności *de facto* prawidłowo oddanego głosu), lecz w lepszym zakresie pełnił funkcję ochronną, czyniąc niemożliwą zmianę zasadniczej woli wyborcy.

Obserwatorzy ODIHR zauważają również problem braku możliwości wydania nowej karty do głosowania w przypadku błędnego skreślenia na karcie lub jej omyłkowego zniszczenia. Zdaniem autora taka ewentualność musi zostać przewidziana w przepisach wyborczych, ale powinna być

obwarowana specjalnymi warunkami zapewniającymi rzetelność procedury głosowania, np. obowiązek zniszczenia karty do głosowania w obecności wymaganej liczby członków komisji oraz odnotowanie w protokole takiego zdarzenia.

Ostatnim uchybieniem, jakie chciałbym przedstawić w tej kategorii, jest brak aktualizacji okręgów wyborczych. Ich wykazy zostały ustanowione w postaci załączników do Kodeksu wyborczego, zmiana wykazu należy zatem do kompetencji polskiego parlamentu. Należy jednak zauważyć istotną rolę PKW w tym zakresie. Zgodnie z art. 203 k.w. PKW przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Biorąc pod uwagę tylko ostatnie wybory parlamentarne z 2023 r., PKW wnioskiem z 21 października 2022 r. kierowanym do Marszałka Sejmu²³ wskazała wyczerpujące informacje, w jaki sposób wykaz okręgów wyborczych powinien zostać zmieniony, aby był zgodny z art. 202 k.w. Zmiany określone w załącznikach nr 1 i nr 2 nie zostały jednak przeprowadzone, co bez wątpliwości stanowiło naruszenie przywołanego wyżej przepisu prawa wyborczego. Obserwatorzy ODIHR w raportach z 2019 oraz 2023 r. zwracali też uwagę na konieczność aktualizowania wykazów okręgów wyborczych. Jest to problem niezwykle istotny, co słusznie zauważa Krzysztof Urbaniak, stwierdzając, że „Rola okręgu wyborczego [...] nie ogranicza się jedynie do kwestii związanych z ustaleniem wyników głosowania oraz ustaleniem wyników wyborów. W ramach okręgów wyborczych dokonuje się również zgłoszenia i rejestracji kandydatów [...] w wyborach, drukuje się karty wyborcze, a opierając się na podziale na okręgi, działa również administracja wyborcza” [Urbaniak 2015: 424]. Zasadne zatem powinno być przyznanie PKW, jako niezależnemu organowi wyborczemu, dodatkowych uprawnień w zakresie kształtowania okręgów wyborczych.

Przechodząc do drugiej kategorii, problemy z zakresu realizacji tajności głosowania należy uznać za szczególnie ważne, biorąc pod uwagę istotę przedmiotowej zasady, która obok powszechności i bezpośredniości wyborów jest przymiotnikiem tożsamym dla wszystkich procedur wyborczych w Polsce [Chmaj 2018: 7–8]. Najprościej mówiąc, zasada tajności głosowania jest gwarantem dla wyborcy, że nikt wbrew jego woli nie zapozna się z treścią oddanego głosu. Ma ona zatem stanowić zabezpieczenie nieskrępowanego

²³ *Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych*, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp 6.12.2023).

wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych [Chmaj 2018: 8]. W polskim ustawodawstwie przewidziano wiele gwarancji mających zapewnić realizację zasady tajności głosowania [Zych 2016: 126–154]. Mimo to obserwatorzy ODIHR zwracają szczególną uwagę na konkretne problemy związane z jej respektowaniem.

Po pierwsze, wskazuje się, że pomimo braku widocznych nadużyć w przypadkach głosowania przez pełnomocnika, ustawodawca powinien zapewnić osobom uprawnionym alternatywne sposoby głosowania. Należy w tym momencie stwierdzić, że obecnie oprócz głosowania przez pełnomocnika wariantem alternatywnym jest głosowanie korespondencyjne, postulaty ODIHR w tej materii zostały więc uwzględnione (co zresztą zostaje zauważone w raporcie z 2015 r.). Warto jednak podkreślić, że w raportach z 2015 i 2019 r. postuluje się eliminację możliwości głosowania przez pełnomocnika w związku z zapewnieniem przez organy państwowe, zdaniem obserwatorów, bezpieczniejszej formy głosowania, jaką ma być głosowanie korespondencyjne. Również przedstawiciele polskiej doktryny prawa opowiadają się za zmianami w zakresie możliwości głosowania przez pełnomocnika [Kozłowski 2015: 224–225].

Po drugie, obserwatorzy zwracali uwagę na problem związany z nieprawidłową infrastrukturą powodującą niemożność zapewnienia warunków pozwalających na respektowanie zasady tajności. W raporcie z 2011 r. podkreślano, że lokale wyborcze urządzone w przejściach lub wąskich korytarzach, co mogło skutkować problemami w przepływie wyborców oraz kontroli procesu wyborczego przez obwodową komisję wyborczą. Stwierdzono także (podobnie jak w raporcie z 2015 r.) nieprawidłowości, które mogły powodować, że wyborcy czuliby się zachęceni do głosowania poza miejscem zapewniającym tajność głosowania, poprzez umieszczenie stolików poza kabinami do głosowania. Obserwatorzy podkreślali też, że sposób organizowania i urządzania lokali wyborczych w wielu przypadkach nie ułatwiał zachowania tajności głosowania wbrew zobowiązaniom prawa międzynarodowego. Ostatecznie w raporcie z 2011 r. sformułowano zalecenie o przeprowadzeniu przeglądu przepisów oraz ich reformy w zakresie zasady tajności głosowania. Z kolei w raporcie z 2019 r. stwierdzono, że pomimo zapewnienia w lokalach wyborczych kabin do głosowania lub stolików z przepierzeniami ich nieprawidłowe ustawienie uniemożliwiało oddanie głosu w sposób tajny. Podobnie w raporcie z 2023 r. złe rozplanowanie pomieszczeń oraz zbyt małe kabiny do głosowania przy relatywnie dużych kartach do głosowania prowadziły do naruszania zasady tajności głosowania.

Niewątpliwie głównym powodem wskazanych w raportach nieprawidłowości jest zbyt duża liczba osób głosujących przypisanych do danego lokalu wyborczego, co zauważają obserwatorzy ODIHR postulujący zmniejszenie

maksymalnej liczby zarejestrowanych osób przypadających na jedną obwodową komisję wyborczą. Ponadto wiele ze wskazanych problemów ma charakter ściśle techniczny i nie może zostać rozwiązanych jedynie za pomocą dostosowania istniejących regulacji prawnych. Dotyczą one bowiem sposobu urządzenia lokalu wyborczego, w związku z czym olbrzymią rolę w tej sytuacji odgrywają poszczególne obwodowe komisje wyborcze, które powinny jeszcze przed rozpoczęciem głosowania przewidywać, czym może skutkować określone przygotowanie lokalu wyborczego, i uwzględnić wiele czynników, takich jak potencjalny udział w wyborach wyborców będących osobami z niepełnościami, wzmożona partycypacja wyborcza o określonych porach dnia lub inne sytuacje losowe utrudniające sprawne zorganizowanie głosowania. Wszystkie te okoliczności powinny być brane pod uwagę podczas planowania sposobu zorganizowania lokalu wyborczego – inaczej nieprawidłowości będą pojawiały się również podczas kolejnych wyborów.

Po trzecie, począwszy od 2011 r., wszystkie raporty sporządzone przez ODIHR wskazują na nieprzestrzeganie zasady tajności głosowania przez wyborców oraz brak reakcji członków obwodowych komisji wyborczych na takie zachowania. Jest to jednak kwestia problematyczna, biorąc pod uwagę odmienne ukształtowanie treści zasady tajności głosowania w polskim ustawodawstwie, niż jest to postulowane w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Jak już podkreślono, zgodnie z tym aktem tajność głosowania nie jest jedynie prawem wyborcy, ale również obowiązkiem. Natomiast w Polsce dominuje wśród przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego opinia, że zasada tajności głosowania ma względem wyborców charakter wolnościowy [Banaszak 1996: 36], a to organy państwowe są zobowiązane do należytego zorganizowania wyborów w poszanowaniu zasady tajności głosowania. Takie pojmowanie przedmiotowej zasady zdaje się przekonujące, jeśli wziąć pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku” i które ogranicza tę swobodę jedynie postępowaniem zgodnym z dyspozycją przepisów prawa karnego zakazujących agitacji w czasie ciszy wyborczej²⁴. Również Sąd Najwyższy, orzekając w sprawach protestów wyborczych, niejednokrotnie odwoływał się do prezentowanej wykładni TK²⁵. Jak więc widać, nieprzestrzeganie przez wyborców zasady tajności głosowania, mimo że może być postrzegane ne-

²⁴ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

²⁵ Postanowienie SN: z dnia 12 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 170/19, LEX nr 2756169; z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 35/19, LEX nr 2756111; z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 41/19, LEX nr 2755951; z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 40/19, LEX nr 2756274.

gatywnie przez obserwatorów międzynarodowych, nie jest stanem niezgodnym z obowiązującym w Polsce prawem. Należy jednak odmiennie podejść do sposobu, w jaki postępują członkowie obwodowej komisji wyborczej, zgodnie bowiem z art. 49 k.w. przewodniczący komisji jest zobowiązany czuwać nad zapewnieniem tajności głosowania. Natomiast, o czym była już mowa, w aktualnym stanie prawnym nie można zmuszać wyborców do oddania głosu w sposób tajny [Buczowski 1998: 207] (jeśli tylko takie zachowanie nie stanowi agitacji wyborczej), dlatego można przyjąć, że obowiązek przewodniczącego wynikający z art. 49 k.w. ma być nakierunkowany raczej na ogólne zapewnienie wyborcom możliwości realizacji zasady tajności głosowania niż na egzekwowanie od każdego wyborcy indywidualnie oddania głosu w sposób tajny.

KONKLUZJE

Kończąc rozważania na temat wybranych problemów raportowanych przez ODIHR, należy zaznaczyć, że wskazane przez obserwatorów uchybienia nie mają charakteru wyczerpującego. W polskim prawie wyborczym w dalszym ciągu istnieje wiele nieprawidłowości związanych z zasadą tajności głosowania, pośród których można wymienić wątpliwe, zdaniem autora, zmiany wprowadzone nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2023 r. dopuszczające rejestrowanie przebiegu głosowania przez mężów zaufania [Wieczorek 2023: 131–142] lub organizację referendum w tym samym dniu co głosowanie, przy zastosowaniu wadliwej wykładni przepisów dotyczących spisów wyborców [Urbaniak 2023: 5–7]. Wciąż nierozwiązane zostają problemy dotyczące biernego oraz czynnego prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych, udziału mediów w procesie wyborczym czy finansowania partii politycznych. Co więcej, wraz z postępem technologicznym prawodawca będzie wystawiany na coraz więcej prób związanych z wyważeniem, na ile owoce owego postępu mogą znaleźć zastosowanie w procesie wyborczym przy jednoczesnym poszanowaniu norm konstytucyjnych oraz międzynarodowych. To właśnie rzetelna analiza krytycznych głosów organizacji obserwujących wybory oraz przedstawicieli doktryny może uchronić ustawodawcę przed błędami, jednocześnie czyniąc proces wyborczy doskonalszym. Niewskazane jest bowiem kierowanie się w kwestiach wyborczych interesami natury *stricte* politycznej, które w mniejszym stopniu biorą pod uwagę rzetelność, uczciwość czy demokratyczność procedury wyborczej niż jej instrumentalne kształtowanie w celu osiągnięcia pożądanego wyniku wyborczego.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki Ryszard. 2021. *Organizacja wyborów*. W Ryszard Balicki, Michał Bernaczyk, Olga Hałub-Kowalczyk, Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska, Marta Kłopocka-Jasińska, Artur Ławniczak, Małgorzata Masternak-Kubiak, Anna Śledzińska-Simon, Justyna Węgrzyn, Krzysztof Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Banaszak Bogusław. 1996. *Prawo wyborcze obywateli*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Borkowska-Minko Anna. 2020. *Ograniczenia prawne agitacji wyborczej ze szczególnym uwzględnieniem sądowego „trybu wyborczego”*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku.
- Buczkowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chmaj Marek. 2018. *Zasada tajności głosowania w kodeksie wyborczym*. Toruń: Wolters Kluwer.
- Chmaj Marek. 2023. *Prawo wyborcze w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chmielarz-Grochal Anna, Sułkowski Jarosław. 2020. „Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)”. *Rocznik Administracji i Prawa* 2: 45–59.
- Cześniak Mikołaj, Flis Jarosław, Gendźwił Adam, Haman Jacek, Materska-Sosnowska Anna, Rakowska-Trela Anna, Rychard Andrzej, Wrzałik Magdalena, Zbieranek Jarosław. 2022. *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Garlicki Lech. 2021. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jabłoński Mariusz. 2015. *Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne (kwestie dyskusyjne)*. W *Aktualne problemy prawa wyborczego*. Red. Bogusław Banaszak, Andrzej Bisztyga, Anna Feja-Paszkiewicz. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Jaworski Stefan Jan. 2007. *Państwowa komisja wyborcza organem kontroli i ochrony prawa. W Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Kaczmarczyk Marek Piotr. 2021. *Implementacja Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych w polskim prawie wyborczym*. W *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*. Red. Jan Podkowiak, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kazimierczuk Marcin, Juchniewicz Joanna. 2023. *Prawa wyborcze*. W *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*. Red. Marek Chmaj. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kozłowski Krzysztof. 2015. *Instytucja głosowania przez pełnomocnika a konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów – problem, który wciąż nie został rozwiązany*. W *Aktualne problemy prawa wyborczego*. Red. Bogusław Banaszak, Andrzej Bisztyga, Anna Feja-Paszkiewicz. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Szwed Marcin. 2022. *Pojęcie ciszy legislacyjnej*. W *Prawo konstytucyjne*. Red. Mirosław Granat, Marek Zubik. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Urbaniak Krzysztof. 2015. *Okręg wyborczy a realizacja zasady proporcjonalności i równości wyborów*. W *Aktualne problemy prawa wyborczego*. Red. Bogusław Banaszak, Andrzej Bisztyga, Anna Feja-Paszkiewicz. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.

- Urbaniak Krzysztof. 2018. „Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 80(1): 151–167.
- Wieczorek Jakub. 2023. „Regulacje wprowadzone nowelizacją Kodeksu wyborczego ze stycznia 2023 r. dotyczące możliwości rejestrowania czynności obwodowych komisji wyborczych a zasada tajności głosowania”. *Zeszyt Prawniczy UAM* 13: 131–142.
- Zych Radosław. 2016. *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.

OPINIE PRAWNE

- Chmaj Marek. 2017. *Opinia o zgodności z konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001)*. Warszawa.
- Rakowska-Trela Anna. 2017. *Ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001)*. Warszawa.
- Rulka Marcin. 2017. *Ekspertyza na temat zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy kodeksu wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi*. Warszawa.
- Sokala Andrzej. 2017. *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)*. Warszawa.
- Szymanek Jarosław. 2017. *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*. Warszawa.
- Urbaniak Krzysztof. 2023. *Opinia prawna w sprawie realizacji zasady tajności w głosowaniu w referendum przeprowadzonym w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu*. Warszawa.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Frekwencja w wyborach do Sejmu w 2023 r.* <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp 6.12.2023).
- Historia frekwencji wyborczej w Polsce. Rekord wolnych wyborów niepobity od 100 lat.* <https://historia.org.pl/2020/07/13/historia-frekwencji-wyborczej-w-polsce/> (dostęp 6.12.2023).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.* <https://www.osce.org/odhr> (dostęp 6.12.2023).
- Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych.* <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp 6.12.2023).

AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2015 poz. 1043).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497 ze zm.).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. 2011 nr 26 poz. 286 ze zm.).

DOKUMENTY PRZYJĘTE W RAMACH RADY EUROPY

- Komisja Wenecka, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, przyjęty na 152. sesji w dniach 18–19 października 2002 r. (CDL-AD(2002)023rev2-cor).

DOKUMENTY WYDAWANE PRZEZ ORGANY TRAKTATOWE ONZ

- Komitet Praw Człowieka, *General Comment No. 25 (1996) Article 40, Paragraph 4, of The International Covenant on Civil and Political Rights: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*, przyjęty 27 sierpnia 1996 r. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

RAPORTY ORGANIZACJI OBSERWUJĄCYCH WYBORY

- Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 9 października 2011 r.: Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR.
- Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 25 października 2015 r.: Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR.
- Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r.: Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe.
- Rzeczpospolita Polska, Wybory prezydenckie, 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.: Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe.
- Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 15 października 2023 r.: Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń.
- Społeczna obserwacja wyborów 2023: Wybory parlamentarne i Referendum ogólnokrajowe. Komunikat wstępny. Fundacja Odpowiedzialna Polityka.

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, LEX nr 231197.

Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, LEX nr 525654.

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, LEX nr 936458.

Postanowienie SN z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 35/19, LEX nr 2756111.

Postanowienie SN z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 40/19, LEX nr 2756274.

Postanowienie SN z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 41/19, LEX nr 2755951.

Postanowienie SN z dnia 12 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 170/19, LEX nr 2756169.

Streszczenie

W artykule zostały poruszone istotne problemy polskiego prawa wyborczego wyłonione na podstawie raportów misji oceny wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Wybór problemów został oparty na kryterium ich wpływu na główne instytucje oraz zasady prawa wyborczego. W rezultacie opisano problematyczne zagadnienia związane ze sposobem nowelizowania przepisów wyborczych, składem Państwowej Komisji Wyborczej oraz sposobem przeprowadzenia głosowania i liczenia głosów. Analiza raportów, orzecznictwa, przedmiotowej literatury oraz aktualnego i poprzedniego brzmienia aktów normatywnych pozwoliła na przedstawienie problemów, ich istoty oraz ewentualnych postulatów *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: głosowanie, tajność głosowania, nowelizacja, Państwowa Komisja Wyborcza, Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

SELECTED PROBLEMS OF ELECTION LAW BASED ON THE ANALYSIS OF REPORTS OF THE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (summary)

The article discusses the significant problems of the Polish electoral law based on reports from the Office for Democratic Institutions and Human Rights election assessment missions. The selection of problems was based on the criterion of their impact on key institutions and electoral law principles. As a result, the article describes the problematic issues related to the method of amending electoral regulations, the personnel of the National Electoral Commission, and the procedures for voting and counting votes. The analysis of the reports, jurisprudence, relevant literature, current and previous regulations allowed to present the problems, their essence, and potential suggestions for legal reform.

Keywords: voting, secrecy of voting, amendment, National Electoral Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, Office for Democratic Institutions and Human Rights