

**Anna Rakowska-Trela\***

## **ZASADA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO A ZMIANY W PRAWIE WYBORCZYM**

„Proces powstawania prawa wyborczego nie jest prosty, wymaga czasu, profesjonalizmu i wiedzy tego, kto jest jego twórcą, a gdy tego zabraknie, korzystania z doświadczenia tych, którzy mają ku temu potrzebne umiejętności praktyczne zdobyte w konkretnych warunkach i w środowisku społecznym. Kompetentnym i uprawnionym podmiotem jest w tej mierze Państwowa Komisja Wyborcza, składająca się z dziewięciu sędziów (po trzech z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego)” – są to słowa sędziego Ferdynanda Rymarza, zawarte w artykule opublikowanym 8 grudnia 2011 roku w „Obserwatorze Konstytucyjnym”, przy okazji uchwalania kodeksu wyborczego<sup>1</sup>. Wydaje się jednak, że obecnie są o wiele bardziej aktualne.

Dnia 10 listopada 2017 roku do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>2</sup>. W projekcie tym jego autorzy proponowali nowelizację kilku ustaw, w tym:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 *O samorządzie gminnym*;
- 2) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *O samorządzie powiatowym*;
- 3) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *O samorządzie województwa*;
- 4) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy*.

---

\* Dr hab., prof. UŁ, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego, arakowska@uni.lodz.pl.

<sup>1</sup> <http://niezniknelo.pl/OK2/artykul/przeslanki-tworzenia-prawa-wyborczego/index.html> (dostęp 17.03.2018).

<sup>2</sup> Druk nr 2001.

Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu odbyło się 24 listopada 2017 roku, po czym nad projektem pracowała Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Dnia 13 grudnia odbyło się drugie czytanie, zaś 14 grudnia – trzecie czytanie projektu. Dzień później uchwaloną ustawę przekazano do Senatu. Niecały tydzień później, bo już 21 grudnia Marszałek Senatu przekazał Marszałkowi Sejmu uchwałę Senatu w sprawie procedowanej ustawy. Sejm rozpatrzył poprawki Senatu 10 stycznia 2018 roku (część głosowań odbyła się już po północy), zaś 11 stycznia ustawę przekazano do podpisu Prezydenta RP. Ustawę ogłoszono 16 stycznia 2018 roku. Oznacza to, że prace nad ustawą zmieniającą istotnie i dogłębnie cztery ustawy ustrojowe, w tym kodeks wyborczy, trwały jedynie dwa miesiące.

Mimo iż ostatecznie uchwalona nowelizacja nieco różni się od propozycji zawartych w pierwotnym projekcie, warto przypomnieć jego główne założenia. Niewątpliwie najwięcej zmian projektodawcy proponowali wprowadzić do kodeksu wyborczego (dalej: k.w.). Proponowane w k.w. zmiany zakładały przede wszystkim:

- 1) wprowadzenie definicji znaku „x” jako znaku obejmującego co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki (art. 4 pkt 2 projektu ustawy);

- 2) przekazanie kompetencji do dokonywania podziału gminy na stałe obwody głosowania, zmian w tym podziale i do ustalania ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych powiatowemu komisarzowi wyborczemu (art. 4 pkt 5 projektu ustawy);

- 3) zniesienie możliwości głosowania korespondencyjnego (art. 4 pkt 23 projektu ustawy);

- 4) ustalenie, iż od podjęcia czynności przez obwodową komisję wyborczą do podpisania protokołu głosowania w obwodzie, prowadzi się transmisję z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych, a szczegółowe informacje o dostępie do transmisji podaje się co najmniej na 24 godziny przed rozpoczęciem głosowania na stronie internetowej PKW. Materiały zawierające transmitowany lub zarejestrowany przebieg czynności są dokumentami z wyborów i miały być przechowywane przez okres do dwóch lat lub na wniosek uprawnionych podmiotów do pięciu lat (art. 4 pkt 22 ustawy nowelizującej);

- 5) uregulowanie sposobu liczenia głosów w ten sposób, że po wyjęciu kart z urny przewodniczący obwodowej komisji ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie w obecności członków komisji w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu ma brać do ręki kartę lub kolejno pojedyncze karty do głosowania, pokazywać każdą kartę wszystkim obecnym i głośno oznajmiać, czy dana karta jest ważna, czy dany głos jest ważny i na kogo został oddany; każdy z obecnych członków komisji ma samodzielnie odnotowywać

treść oznajmienia przewodniczącego komisji ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie; w każdej chwili może żądać karty do głosowania do swoich rąk w celu sprawdzenia (art. 4 pkt 28 projektu ustawy);

6) wprowadzenie rozdziału 11a, regulującego instytucje mężów zaufania i obserwatorów społecznych, przy czym prawo wyznaczania obserwatorów społecznych mają mieć zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenia, w których do celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego (art. 4 pkt 37);

7) zmianę definicji i zasad prowadzenia agitacji wyborczej, w tym m.in. ustalenie, iż komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne, wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy (art. 4 pkt 45);

8) zmianę składu i trybu powoływania PKW, poprzez wprowadzenie rozwiązań, w myśl których w skład PKW mają wchodzić: jeden sędzia TK, wskazany przez Prezesa TK, jeden sędzia NSA, wskazany przez Prezesa NSA, oraz siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm, przy czym kadencja członka PKW, wskazanego przez Sejm ma odpowiadać kadencji Sejmu, a kandydatów na członków PKW powoływanych przez Sejm wskazują kluby poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów poselskich (art. 4 pkt 51 projektu ustawy);

9) wprowadzenie w miejsce dotychczasowych komisarzy wyborczych wojewódzkich komisarzy wyborczych i powiatowych komisarzy wyborczych, powoływanych nie spośród sędziów, a spośród osób mających wykształcenie prawnicze (art. 4 pkt 59 projektu ustawy);

10) wprowadzenie w miejsce dotychczasowych jednolitych obwodowych komisji wyborczych – obwodowych komisji wyborczych składających się z obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (art. 4 pkt 65 projektu);

11) przyznanie pierwszeństwa do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych pełnomocnikom wyborczym komitetów wyborczych utworzonych przez partie polityczne bądź koalicje partii politycznych, z których list odpowiednio w ostatnich wyborach: wybrano radnych do sejmiku województwa (z tym że kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na którego terenie komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach

radnych do sejmiku województwa) albo wybrano posłów do Sejmu. Kompetencję do powoływania obwodowych komisji wyborczych proponuje się przekazać powiatowemu komisarzowi wyborczemu (art. 4 pkt 65 projektu ustawy);

12) wprowadzenie regulacji, w myśl której Szefa Krajowego Biura Wyborczego ma powoływać PKW na okres siedmiu lat, spośród kandydatów, którzy mieli być zgłaszani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm, Senat, przy czym każdy z tych organów może zgłosić tylko jednego kandydata (art. 4 pkt 70 projektu ustawy);

13) wprowadzenie regulacji ograniczającej stosowanie limitów wydatków w wyborach samorządowych w ten sposób, że do limitu wydatków mają wchodzić wyłącznie wydatki na agitację wyborczą prowadzoną w formie i na zasadach właściwych dla reklamy, w tym: w prasie, radiu, telewizji oraz na nośnikach materiałów wyborczych wynajmowanych na zasadach komercyjnych (art. 4 pkt 84 projektu ustawy);

14) zlikwidowanie jednomandatowych okręgów wyborczych i wyborów większościowych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu;

15) obniżenie liczby radnych wybieranych w okręgach w wyborach do rad gmin z od 5–10 na 3–7 (art. 4 pkt 95 projektu ustawy);

16) obniżenie liczby radnych powiatowych wybieranych w okręgu do 3–7 (dotychczas od 3–10) (art. 4 pkt 116 projektu ustawy);

17) przekazanie wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu, na wniosek powiatowego komisarza wyborczego, kompetencji do podziału gminy na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu (art. 4 pkt 96 projektu ustawy) wraz z przyznaniem zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15, prawa wniesienia skargi do PKW, z jednoczesnym wyłączeniem drogi sądowej w tej sprawie (art. 4 pkt 97 projektu ustawy);

18) przekazanie wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu kompetencji do podziału na wniosek powiatowego komisarza wyborczego, powiatu na okręgi wyborcze, wraz z przyznaniem zainteresowanej radzie powiatu, radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15, prawa wniesienia skargi do PKW, z jednoczesnym wyłączeniem drogi sądowej w tej sprawie (art. 4 pkt 117 i 119 projektu ustawy);

19) obniżenie dopuszczalnej liczby kandydatów na listach w wyborach do rady gminy i rady powiatu poprzez ustalenie, iż może ona wynosić od trzech kandydatów do liczby odpowiadającej liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, powiększonej o dwóch kandydatów (dotychczas od pięciu do dwukrotności liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym w gminie i od trzech do dwukrotności liczby radnych w powiecie) (art. 4 pkt 100 i 120 projektu ustawy);

20) przekazanie wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu, na wniosek powiatowego komisarza wyborczego, kompetencji do podziału województwa na okręgi z jednoczesnym obniżeniem liczby radnych wybieranych w poszczególnych okręgach do 3–7 (dotychczas 5–15 radnych) (art. 4 pkt 124 projektu ustawy);

21) rozszerzenie zakazów obejmujących kandydatów na wójta poprzez wprowadzenie reguły, iż kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować do rady powiatu i do sejmiku województwa, a może jedynie kandydować do rady gminy tylko na obszarze gminy, w której kandyduje na wójta (art. 4 pkt 126 projektu ustawy);

22) wprowadzenie tzw. dwukadencyjności, sprowadzającej się do ustalenia, iż kandydatem na wójta nie może być osoba, która została wybrana dwukrotnie na tę funkcję w wyborach powszechnych, przy czym zakaz ten ma nie mieć zastosowania do wyboru wójta dokonanego w wyniku wyborów przedterminowych (art. 4 pkt 126 projektu ustawy);

23) uchylenie karalności prowadzenia agitacji wyborczej bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego (art. 4 pkt 136 projektu ustawy);

24) wygaszenie kadencji dotychczasowych komisarzy wyborczych (art. 8 projektu ustawy) wraz z nałożeniem na PKW obowiązku powołania wojewódzkich i powiatowych komisarzy wyborczych w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 8 §2 projektu ustawy) oraz nakazanie nowym komisarzom wyborczym dokonania podziału gmin, powiatów i województw na okręgi wyborcze w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji (art. 9 projektu ustawy) oraz dokonania podziału na obwody głosowania w terminie w terminie jednego miesiąca od dnia podziału gminy na okręgi wyborcze (art. 10 projektu ustawy)

Proponowane w pierwotnym projekcie zmiany były więc niezwykle daleko idące. I choć z części propozycji ostatecznie posłowie się wycofali<sup>3</sup>, a wejście innych zmian w życie zostało odsunięte w czasie<sup>4</sup>, to uchwalona nowelizacja w zasadniczy i gruntowny sposób zmienia k.w. – nie sposób tego nie odnotować – w roku wyborczym, na kilka miesięcy przed wyborami samorządowymi.

Z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawca posiada znaczną swobodę w kształtowaniu obowiązującego prawa. „Stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych [...] pozostaje to w ramach politycznej swobody

<sup>3</sup> M.in. z wprowadzenia dwóch kategorii komisarzy wyborczych, całkowitej likwidacji możliwości głosowania korespondencyjnego – została utrzymana dla wyborców niepełnosprawnych.

<sup>4</sup> M.in. przekazanie komisarzom wyborczym kompetencji do dokonywania podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania, wybór PKW w nowym składzie.

działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem”<sup>5</sup>. Do kompetencji ustawodawcy należy „stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów”<sup>6</sup>. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. Jej granice wyznaczają normy konstytucyjne.

Szczególne znaczenia nabiera w tym kontekście art. 2 Konstytucji wyrażający jedną z podstawowych dla ustroju Rzeczypospolitej zasadę, tj. zasadę demokratycznego państwa prawnego, „trójjedyną zasadę zasad”. Zawarta w niej zasada demokratyzmu oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi treści stanowionego prawa, lecz także oparcie na regułach demokracji procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa.

W tym aspekcie wydaje się, że zasada demokratycznego państwa prawnego ma charakter dynamiczny, nie jest niezmienna, choć ma niezmienny trzon (istotę, „jądro”). Z pewnością z zasady tej (jak i z innych zasad i wartości konstytucyjnych) wynika postulat ciągłego udoskonalania obowiązujących w państwie rozwiązań, w szczególności dotyczących wolności i praw człowieka oraz kwestii ustrojowych. Reguła ta z pewnością dotyczy prawa wyborczego, jako dziedziny niewątpliwie dotykającej zarówno praw obywatelskich, jak i kwestii ustrojowych.

Należy ocenić, że w tym zakresie mieliśmy w latach 90. XX wieku i po 2000 roku wypracowane pewne standardy, które podlegały rozwojowi. Prawo wyborcze w Polsce powstawało ewolucyjnie przez dwadzieścia lat i choć nie było wolne od błędów i niedoskonałości, było poprawiane na podstawie dostrzeżonych praktycznie uchybień po każdym wyborach i referendach. Charakterystyczne było to, że każda następna ordynacja wyborcza była „lepiej” od poprzedniej, że wyraźna była pozytywna ciągłość rozwoju prawa, zmierzająca ku jego stabilizacji, tj. utrzymania go na stałym, dobrym poziomie. Oczywiście można też odnotować w tym zakresie pewne „wpadki” (jak chociażby niektóre rozwiązania w pośpiesznie przyjmowanym k.w.)<sup>7</sup>, ale co do zasady tendencja miała charakter wznoszący. W tym aspekcie absolutnie odmiennie należy ocenić projekt zawarty w druku 2001 i uchwaloną w jego wyniku nowelizację.

Jedną z najistotniejszych przemian ustrojowych dokonanych w Polsce po 1989 roku jest przeprowadzanie wolnych wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych. Zasada wolnych wyborów nie jest co prawda wyra-

<sup>5</sup> Wyrok TK z 19 lipca 2007 r., K 11/06.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 29 maja 2012 r., SK 17/09.

<sup>7</sup> Jak chociażby niektóre z zakwestionowanych przez TK w wyroku z 20 lipca 2011 r. w sprawie K 9/11, dotyczącym k.w., m.in. w zakresie zakazu rozklejania plakatów powyżej 2 m<sup>2</sup>, czy też wcześniejszych dopuszczających tzw. „blokowanie list” w wyborach samorządowych (wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06).

żona wprost w postanowieniach Konstytucji z 1997 roku, niewątpliwie jednak można ją wyprowadzić z różnych jej postanowień, w tym przede wszystkim ze wspomnianej już zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady pluralizmu politycznego, jak i innych zasad prawa wyborczego [zob. Kryszewski 2007]. O należytej realizacji tej zasady w dużej mierze decydują bezstronne organy wyborcze oraz sprawowana w niezależny i niezawisły sposób kontrola prawidłowości przebiegu wyborów. Dlatego też ważne jest zapewnienie warunków dla właściwego funkcjonowania organów tworzących administrację wyborczą, które by gwarantowały legalność, przejrzystość i poprawność przebiegu wyborów oraz budowały społeczne zaufanie do przeprowadzanych elekcji, a przez to także współlegitymizowały nie tylko wybierane organy, ale i system rządów. Niestety, istotna część rozwiązań proponowanych przez projektodawców wartości te przekreśla lub co najmniej osłabia.

Przede wszystkim więc należy zwrócić uwagę na rolę, jaką odgrywają komisje wyborcze, organizujące i przeprowadzające wybory zgodnie z obowiązującym prawem, wspierane przez profesjonalny wyborczy aparat urzędniczy. Jak podkreśla Grzegorz Kryszewski, „bezsprzecznie są one w stanie znacznie przyczynić się do wytworzenia atmosfery sprzyjającej uczciwej, zrównoważonej i pokojowej walce wyborczej. Uzależnione jest to od tego, czy będą działać bezstronnie, bez faworyzowania pewnych partii lub kandydatów, a dyskryminowania innych, roztropnie, w sposób kompetentny, czy wreszcie – reagować na wszelkie próby aktywności niezgodnej ze [...] standardami rywalizacji wyborczej w państwie demokratycznym, nie mówiąc już o naruszeniu tych standardów przez nie same” [Kryszewski 2007: 211]. Aby to osiągnąć, uznano, iż w aparacie wyborczym znaczące miejsce powinno przypaść sędziom. Zadecydowała o tym ich apolityczność i fachowość prawnicza [Chruściak 1999: 50].

System organów wyborczych przyjęty w Polsce zakładał więc ich niezależność od organów administracji rządowej. Trzeba odnotować, że gwarancję w tym zakresie stanowił znaczący udział sędziów w składzie tych organów. Sędziami są członkowie PKW<sup>8</sup>, a także dotychczas sędziami byli komisarze wyborczy<sup>9</sup> oraz członkowie okręgowych<sup>10</sup> i rejonowych<sup>11</sup> komisji wyborczych

<sup>8</sup> W skład PKW wchodzi 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i 3 sędziów Sądu Najwyższego.

<sup>9</sup> Komisarze wyborczy, będący jest pełnomocnikami PKW wyznaczonymi na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa, są powoływani na okres 5 lat spośród sędziów.

<sup>10</sup> W skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 5 do 11 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

<sup>11</sup> W skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi 5 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

oraz przewodniczący terytorialnych<sup>12</sup>: wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych. Poza tym w terytorialnych i w obwodowych komisjach wyborczych zasiadają wyborcy. Kształtowany przepisami prawa, określającymi pozycję sędziów, ich zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii oraz ich wewnętrzna niezależność stanowią istotną wartość także przy wykonywaniu czynności w ramach organów wyborczych.

Powierzenie sędziom kierownictwa i członkostwa w organach wyborczych nie jest w III RP rozwiązaniem nowym. Podobne unormowania obowiązywały już w okresie międzywojennym. Pierwsza regulacja wyborcza po I wojnie światowej – dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 roku o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego stanowił, iż w każdym okręgu wyborczym tworzona będzie pięcioosobowa główna komisja wyborcza z prezesem sądu okręgowego lub powołanym przez niego sędzią na czele. Prezes sądu okręgowego miał z kolei powoływać z grona sędziów zastępcę przewodniczącego komisji<sup>13</sup>. Z kolei ustawa z 28 lipca 1922 roku – *Ordynacja wyborcza do Sejmu* przewidywała, iż na czele PKW stał Generalny Komisarz Wyborczy, który – podobnie jak jego zastępca – był sędzią mianowanym przez Prezydenta spośród kandydatów przedstawionych przez zebranie sędziów Sądu Najwyższego. W okręgowej komisji wyborczej przewodniczącym lub jego zastępcą musiał być natomiast urzędujący w okręgu wyborczym sędzia, mianowany przez Generalnego Komisarza Wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego właściwego dla siedziby komisji<sup>14</sup>. Sędziami lub osobami spełniającymi warunki do sprawowania stanowiska sędziego byli także mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej pod rządem ordynacji wyborczej do Sejmu z 8 lipca 1935 roku Generalny Komisarz Wyborczy i jego zastępca, jak i powoływani przez Generalnego Komisarza Wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego przewodniczący okręgowej komisji wyborczej<sup>15</sup>. Po II wojnie światowej sytuacja się zmieniła. Ustawa z 22 września 1946 roku – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego* przewidywała jeszcze co prawda, iż przewodniczącym PKW miał być Generalny Komisarz Wyborczy mianowany przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród sędziów Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Narodowego lub Sądu Apelacyjnego<sup>16</sup>, to jednak już w następnych wyborach wprowadzono politycz-

<sup>12</sup> W skład wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wchodzi z urzędu, jako jej przewodniczący, sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego.

<sup>13</sup> Dz. P. P. P. Nr 18, poz. 46.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 590.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 47, poz. 319.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 274.



ny skład wszystkich organów wyborczych [Rymarz 2000: 36–38]. Do powoływania sędziów w skład komisji wyborczych powrócono w Polsce dopiero w 1990 roku, przy wyraźnym oporze ze strony przedstawicieli wcześniej rządzących partii [Chruściak 1999]. Tym niemniej należy uznać, że sędziowski skład organów wyborczych ma zakotwiczenie w polskiej demokratycznej tradycji ustrojowej, wprowadzanie zaś politycznego składu organów wyborczych stanowi odejście od tej tradycji.

Odnosnie do proponowanych w projekcie zmian oraz ich uzasadnienia, należy także podkreślić, że demokratyczne społeczeństwo jest silnie wyczulone na legalność i poprawność działania administracji publicznej. Dotyczy to także administracji wyborczej. Ferowane w przestrzeni publicznej – czasem z nadmierną łatwością – zarzuty, co do łamania przez te organy prawa czy dobrych obyczajów często nie są prawdziwe i szkodzą wówczas nie tylko wizerunkowi organów, których dotyczą, ale nadszarpują także w sposób nieuzasadniony zaufanie obywateli do państwa.

Zmiana składu i trybu powoływania PKW w myśl projektu miała polegać na wprowadzeniu rozwiązań, w myśl których w skład PKW mają wchodzić: jeden sędzia TK, wskazany przez Prezesa TK, jeden sędzia NSA, wskazany przez Prezesa NSA, oraz siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm, przy czym kadencja członka PKW, wskazanego przez Sejm, ma odpowiadać kadencji Sejmu, a kandydatów na członków PKW powoływanych przez Sejm mają wskazywać kluby poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów poselskich. Ostatecznie zmiana ta została uchwalona, przy czym odroczone jej wejście w życie na czas po wyborach do Sejmu i Senatu z 2019 roku. W tym zakresie proponowane rozwiązania stanowiły nieuzasadnione odejście od opisanych standardów konstruowania najwyższego organu wyborczego. Jak już wskazano, o wprowadzeniu sędziów do składu PKW zadecydowały ich apolityczność i fachowość prawnicza oraz kształtowane przepisami prawa, określającymi pozycję sędziów, ich zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii, oraz ich wewnętrzna niezależność. Nowe rozwiązanie, stanowiące niewątpliwie upolitycznienie składu PKW i powrót do unormowań sprzed 1990 roku, polegające na stosowaniu politycznego klucza przy konstruowaniu organów wyborczych, nie będzie sprzyjało właściwej realizacji gwarancji przejrzystości i prawidłowości przeprowadzania procedur wyborczych.

Podobnie ocenić należy wprowadzenie w miejsce dotychczasowych komisarzy wyborczych komisarzy wyborczych powoływanych nie spośród sędziów, a spośród osób mających wykształcenie prawnicze oraz regulację, w myśl której Szefa Krajowego Biura Wyborczego ma powoływać PKW na okres siedmiu

lat, spośród kandydatów zgłoszonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (ta regulacja zastąpiła proponowane w projekcie zgłaszanie kandydatów przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm, Senat). Szef Krajowego Biura Wyborczego jest organem wykonawczym PKW. Przekazanie uprawnienia do przedstawienia PKW kandydatów na stanowisko Szefa Krajowego Biura Wyborczego organom o charakterze politycznym powoduje, że samo uprawnienie PKW do powoływania Szefa KBW stanie się iluzoryczne i wykluczy w praktyce możliwość swobodnego doboru najwyższego urzędnika gwarantującego prawidłowość i sprawność procedur wyborczych, a nadto wysoce upolityczni to stanowisko, co także stanowi regres w dotychczasowym procesie budowania sprawnej i niezależnej administracji wyborczej.

Przechodząc do drugiego ze standardów, który uznać należy za naruszony w toku procedowania nowelizacji uchwalonej ostatecznie 11 stycznia 2018 roku, należy odwołać się do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 roku<sup>17</sup>, w którym TK rozważał odpowiedniość *vacatio legis*, adekwatnej do samego charakteru prawa wyborczego odczytywanego w szerszym kontekście jego funkcji w demokratycznym państwie prawnym. Trybunał doszedł do wniosku, że konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym, co do zasady, normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że „wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego”. Trybunał uznał ten okres za swoiste minimum minimorum.

W tym aspekcie warto także zwrócić uwagę na zalecenia tzw. *Kodeksu dobrych praktyk wyborczych* Komisji Weneckiej<sup>18</sup>, która w sytuacji wprowadzania zmian w prawie przed wyborami rekomenduje roczny okres *vacatio legis*. Na ten dokument wielokrotnie, niestety jedynie wybiórczo, powoływali się autorzy projektu w jego uzasadnieniu. Warto zaznaczyć, że kodeks ten stanowi, że „podstawowe elementy prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy, członkostwo komisji wyborczych oraz wyznaczanie granic okręgów wyborczych – nie powinny być otwarte dla zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami, lub winny być ujęte w konstytucji lub w prawie na szczeblu wyższym niż ustawy”. Komisja Wenecka wyjaśnia dalej, że „stabilność prawa ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, który sam w sobie jest istotny dla konsolidacji demokracji. Przepisy, które

<sup>17</sup> Sygn. akt K. 31/06.

<sup>18</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e) (dostęp 28.02.2018).

zmieniane są często – a szczególnie przepisy skomplikowane – mogą zniechęcić wyborców. Przede wszystkim wyborcy mogą dojść do wniosku, dobrego czy złego, że prawo wyborcze jest po prostu narzędziem w ręku władzy, a ich własny głos nic nie znaczy w decyzjach podjętych w wyborach. [...] W praktyce jednak nie tyle stabilność podstawowych zasad wymaga ochrony (prawdopodobieństwo poważnych zmian jest niewielkie) jak stabilność niektórych bardziej specyficznych przepisów, szczególnie tych, które dotyczą systemu wyborczego jako takiego, składu komisji wyborczych, ustalania granic okręgów wyborczych. Te trzy elementy są często uważane, właściwie lub niewłaściwie, za czynniki decydujące o wyniku wyborów i należy być bardzo ostrożnym i unikać nie tylko manipulacji na korzyść partii politycznej będącej u władzy, lecz nawet pozorów manipulacji<sup>19</sup>. Komisja zaznaczyła przy tym, że należy źle oceniać dokonywanie zmian tuż przed wyborami. Podkreśliła, że zmiany takie będą traktowane jako dokonywane w interesie partii politycznej.

Trzeba odnotować, że pierwotny projekt ustawy zawarty w druku 2001 zawierał ogromne nagromadzenie propozycji zmian w prawie wyborczym, wymienianych przez Komisję Wenecką w *Kodeksie dobrych praktyk* właśnie jako szczególnie wrażliwe, wymagające dłuższej *vacatio legis*. Projekt ten dotyczył bowiem wszystkich elementów prawa wyborczego, uznanych przez Komisję Wenecką za „podstawowe”, a więc i systemu wyborczego, i członkostwa komisji wyborczych, i wyznaczania granic okręgów wyborczych. Tym samym więc otwarte pozostaje pytanie, czy krótsza niż roczna *vacatio legis* jest w tym przypadku wystarczająca, tym bardziej że nie ma żadnej uniwersalnej reguły dotyczącej ustalania odpowiedniości *vacatio legis*. Polski TK wskazywał konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do okresu spoczywania prawa, łącząc je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, także z jej charakterem oraz rodzajem relacji społecznych, które reguluje. Wyznaczone ramy czasowe miały zawsze być „odpowiednie” na gruncie art. 2 Konstytucji.

Zasada odpowiedniej *vacatio legis* jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, której stosowanie jest obowiązkiem prawodawcy<sup>19</sup>.

Chciałabym wreszcie zwrócić uwagę na jeszcze dwa aspekty procedowania nowelizacji. Otóż przyjmuje się, że zasady prawidłowej legislacji obejmują także „podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy [...] przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”<sup>20</sup>. Wydaje się, że tym, co najlepiej powinno wyrażać cel ustawodawcy jest tytuł projektowanej ustawy. Analizowany projekt (i uchwalona

<sup>19</sup> Wyroki TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 28 października 2009 r., K 32/08.

<sup>20</sup> Wyroki TK z 24 lutego 2003 r., K 28/02 i 22 września 2009 r., P 46/07.

w jego wyniku ustawa) nosił tytuł: „[...] w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych”. Powstaje więc pytanie, które z projektowanych zmian miały w istocie zwiększać udział obywateli w procesie wyborczym? Zapewne taki charakter mają proponowane w projekcie i uchwalone w jego wyniku zmiany dotyczące rozszerzenia możliwości obserwacji procesu wyborczego, czy sposobu liczenia głosów. I na tym ta lista się kończy. Najbardziej kontrowersyjny „trzon” projektowanych zmian, a więc obejmujący regresywne zmiany w systemie wyborczym, w administracji wyborczej z pewnością nie odpowiada tak postawionemu celowi. Zasady poprawnej legislacji zostają naruszone w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej. Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów<sup>21</sup>.

Podsumowując, warto rozważania zamknąć klamrą i wskazać – parafrazując słowa F. Rymarza cytowane na początku opracowania, że „proces powstawania prawa wyborczego nie jest prosty, wymaga czasu, profesjonalizmu i wiedzy tego, kto jest jego twórcą, a gdy tego zabraknie, korzystania z doświadczenia tych, którzy mają ku temu potrzebne wiedzę i umiejętności”. Niewątpliwie w toku prac legislacyjnych zupełnie nie liczono się ze stanowiskiem i opinią PKW. Z przekazów medialnych, w których na bieżąco odbywała się transmisja prac ustawodawczych, powszechnie wiadomo, że posłowie nie wysłuchiwali, ani tym bardziej nie uwzględniali propozycji zgłaszanych przez PKW, przez inne podmioty lub przez ekspertów.

Słynne słowa przewodniczącego PKW, sędziego Wojciecha Hermelińskiego, o proponowanych w projekcie rozwiązaniach, że są napisane „tak, jakby układał je mały Kazio” uznać należy za wynikające z bezsilności przewodniczącego PKW wobec przebiegu prac.

## BIBLIOGRAFIA

- Chruściak Ryszard. 1999. *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*. Studia nad Polityką. T. V. Warszawa: Elipsa.
- Code of Good Practice in Electoral Matters*. Guidelines and Explanatory Report; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).
- Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 roku o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz. P. P. P. Nr 18, poz. 46 ze zm.).
- Kryszeń Grzegorz. 2007. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*. Białystok: Temida 2.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 30 listopada 2011 r., K 1/10.

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 200.

Rymarz Ferdynand. 2000. *Udział sędziów w organach wyborczych. W Demokratyczne prawo wyborcze (1990–2000)*. Warszawa: Wydawnictwo KBW.

## ORZECZNICTWO

Wyrok TK z 24 lutego 2003 r., K 28/02.

Wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04.

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., Sygn. akt K. 31/06.

Wyrok TK z 19 lipca 2007 r., K 11/06.

Wyrok TK z 22 września 2009 r., P 46/07.

Wyrok TK z 28 października 2009 r., K 32/08.

Wyrok TK z 30 listopada 2011 r., K 1/10.

Wyrok TK z 29 maja 2012 r., SK 17/09.

## Streszczenie

Demokratyczne prawo wyborcze jest „esencją demokracji”. W grudniu 2017 roku i w styczniu 2018 roku w Sejmie i Senacie toczyły się prace nad poselskim projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, którego autorzy zaproponowali istotne zmiany w polskim kodeksie wyborczym. Przeciw uchwaleniu większości z proponowanych zmian oponowała nie tylko opozycja parlamentarna, ale także administracja wyborcza oraz specjaliści z zakresu prawa wyborczego. Tym niemniej nowelizacja została 11 stycznia 2018 roku uchwalona, a prezydent ją podpisał i zarządził jej ogłoszenie. Jednymi z najbardziej kontrowersyjnych propozycji zawartych w projekcie i w uchwalonej ustawie są m.in. zmiany w administracji wyborczej oraz wprowadzenie tzw. „dwukadencyjności” wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Omawiana ustawa, uchwalona w niezwykle szybkim tempie głosami parlamentarzystów Prawa i Sprawiedliwości, może doprowadzić do upolitycznienia administracji wyborczej, co osłabi przejrzystość procesów wyborczych w Polsce.

**Słowa kluczowe:** wybory, kodeks wyborczy, nowelizacja, demokratyczne państwo prawne.

## THE DEMOCRATIC STATE OF LAW AND CHANGES TO THE ELECTORAL LAW (summary)

Democratic electoral law is the essence of representative democracy. In December 2017 and January 2018, the Sejm and Senate have passed hugely controversial law amending inter alia Polish Electoral Code. Its adoption was opposed by the parliamentary opposition, by the electoral administration bodies and by many experts, but unsuccessfully. The President of the Republic signed that and ordered its promulgation in the Journal of Laws of the Republic of Poland. The most controversial proposals concerned the changes in electoral administration and limiting

the mayor (city president) to two terms in office. This law, pushed through by Law and Justice, the ruling party, in Author's opinion will lead to politicization of the electoral administration, so there are risks of a loss the transparency of the election.

**Keywords:** election, electoral code, amendment, democratic state of law.