

Bartłomiej Michalak

KIERUNKI REFORMY SYSTEMU WYBORCZEGO NA TLE PRAKTYKI WYBORCZEJ W POLSCE. WYBRANE ASPEKTY

SYSTEM WYBORCZY DLA współczesnych państw jest jedną z podstawowych instytucji przesądzających o ich demokratycznym charakterze. Jego fundamentalna rola ustrojowa wynika bowiem z istoty samej demokracji przedstawicielskiej opartej na idei reprezentacji, której realizacja wymaga cyklicznego przeprowadzenia wyborów w celu obsadzenia kluczowych funkcji w państwie. To właśnie za pośrednictwem aktu wyborczego ogół obywateli może na zasadach równości współdecydować o politycznym kształcie demokratycznej wspólnoty politycznej, którą tworzy. Samo głosowanie, chociaż z punktu widzenia wyborcy najważniejsze i z tego też powodu często utożsamiane z wyborami jako takimi, nie wystarczy jednak by tego dokonać. W istocie wybory stanowią niezwykle złożony proces składający się z sekwencji wzajemnie ze sobą powiązanych elementów, w ramach których głosowanie stanowi ważny, ale nie jedyny etap całej procedury. Na każdy z nich przypada z kolei szereg szczegółowych działań i czynności. Wszystkie one określone są przepisami prawa wyborczego. Ich ranga jest zróżnicowana, co stanowi konsekwencję pochodzenia tych norm od różnych organów państwa. Zgodnie z hierarchią źródeł prawa, najważniejsze kwestie o podstawowym znaczeniu zostały umieszczone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483). Regulacje te zostały zawarte w art. 96–101 w zakresie wyborów do parlamentu, art. 127–129 w przypadku wyborów prezydenta oraz art. 169 w przypadku wyborów do jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy te dotyczą najważniejszych zasad na jakich przeprowadzane są konkretne wybory (tzw. przymiotników wyborczych), kadencji, trybu i terminu ich zarządzenia oraz podstawowych warunków biernego prawa wyborczego. W pozostałych sprawach konstytucja odsyła do ustaw. Są to więc, jak widać, regulacje obejmujące bardzo niewielki zakres spraw, wymagających jednocześnie bardziej szczegółowego unor-

mowania. W ten sposób podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi poszczególne etapy procesu wyborczego są właściwe ordynacje wyborcze¹.

Na tej podstawie właściwi ministrowie, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Państwowa Komisja Wyborcza do każdej z tych ustaw przygotowali szereg przepisów wykonawczych². Dodając do tego bieżące wyjaśnienia i interpretacje PKW w odpowiedzi na pytania i wątpliwości zarówno administracji publicznej, komitetów wyborczych, a nawet pojedynczych wyborców, tworzy to niezwykle złożoną sieć przepisów, które nie zawsze jednoznaczne, nierzadko pozostają ze sobą w sprzeczności. Sytuację dodatkowo komplikują liczne zmiany prawa wyborczego dokonywane najczęściej *ad hoc* na kilka miesięcy przed wyborami, kiedy to okazuje się, że jakaś regulacja nie przystaje do aktualnej sytuacji i wymaga pilnej nowelizacji lub co gorsza ma charakter zupełnie koniunkturalny. Dla przykładu, ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu w ostatnim siedmioletnim okresie była zmieniana już 15 razy.

KODYFIKACJA PRAWA WYBORCZEGO

REZULTATY TRANSFORMACJI USTROJOWEJ w zakresie realizacji, opartej na instytucji wyborów demokracji przedstawicielskiej muszą budzić uznanie. W ciągu minionego okresu udało się w Polsce wypracować efektywne i co najważniejsze apolityczne mechanizmy wyborcze. Odpowiednio przygotowane wdrożenia pozwoliły na ich profesjonalizację i informatyzację. Obecnie zdecydowana większość działań wyborczych, w tym ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyborów, odbywa się przy wykorzystaniu technik elektronicznych, co w znacznym stopniu

¹ Są to: ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U. 2000, nr 47, poz. 544 z późn. zm.); ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jednolity: Dz.U. 2003, nr 159, poz. 1547 z późn. zm.); ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 46, poz. 499 z późn. zm.); ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U., nr 113, poz. 984 z późn. zm.); ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U., nr 25, poz. 213) oraz w zakresie przeprowadzania referendum: ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U., nr 88, poz. 985 z późn. zm.) i ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U., nr 57, poz. 507 z późn. zm.).

² Dla przykładu dla samej tylko ustawy o wyborze Prezydenta RP różne organy państwowe wydały jak do tej pory 187 aktów o charakterze wykonawczym, a ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu posiada ich 330, przy czym nie wszystkie z nich mają charakter normatywny. Oprócz rozporządzeń, które mają charakter normotwórczy oraz quasi normatywnych uchwał PKW, są to również zarządzenia, postanowienia i komunikaty.

ułatwia pracę organów wyborczych, eliminując jednocześnie możliwość popełnienia wielu błędów w tym obszarze³. Nie oznacza to jednak, że aktualnie obowiązujące rozwiązania można uznać za zadowalające. System wyborczy jest bowiem zjawiskiem dynamicznym i zależnym od zmieniających się stosunków społeczno-politycznych, w tym i od woli politycznej ustawodawcy. W naturalny sposób musi więc podlegać modyfikacjom. Przy czym, ze względu na swoją ustrojową rolę, wymaga troski i baczenia, by zachodzące w nim zmiany miały zawsze charakter demokratyczny i nie cofały go w stosunku do już osiągniętego standardu⁴.

Bogate doświadczenia, będące rezultatem wieloletniej praktyki wyborczej, stanowią dobry asumpt dla nowelizacji tych obszarów i zagadnień prawa wyborczego, które nie przystają już do bieżącej rzeczywistości, nie sprawdziły się, blokują lub wręcz uniemożliwiają dalsze usprawnianie procesu wyborczego. Co więcej, na skutek wielu wcześniejszych doraźnych modyfikacji, często o przypadkowym charakterze, mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której poszczególne ustawy wyborcze w odmienny sposób regulowały podobne instytucje. W przeszłości w różnych elekcjach inne były godziny głosowania, uprawnienia wyborców podczas głosowania, czy terminy wnoszenia protestów wyborczych. Wszystkie te okoliczności już od dawna wskazywały na potrzebę dokonania kodyfikacji prawa wyborczego i stworzenia kodeksu wyborczego na wzór rozwiązań stosowanych w wielu państwach europejskich. Przemawiały i przemawiają za nią nadal także przesłanki natury prawnej. Prawo wyborcze jest bowiem bardzo rozległą dziedziną prawa (liczba i rodzaj różnego rodzaju aktów normatywnych ją współtworzących była już przywoływana), która powinna być uregulowana na stałe i w sposób kompleksowy. Kodyfikacja prawa wyborczego sprzyjałaby ujednoczeniu reguł i instytucji wykonywanych w toku różnych akcji wyborczych i referendalnych, dzięki czemu prowadziłyby również do ich stabilizacji. Wiązałaby się z przeprowadzeniem wielu zmian ustaw wyborczych w kierunku ich odpowiedniego usystematyzowania, ujednoczenia, ustabilizowania sprawdzonych i skutecznych rozwiązań, ułatwienia wyborcom udziału w wyborach i referendach oraz podniesieniu skuteczności działania organów wyborczych. To z kolei, w sposób pozytywny, wpłynęłoby na

³ Od 2004 r. organy wyborcze wykorzystują zintegrowany system do obsługi wyborów i referendum pn. „Platforma Wyborcza”. Od 2005 r. jego integralną częścią stał się program pn. „Kalkulator wyborczy”, którego przeznaczeniem jest umożliwienie obwodowej komisji wyborczej sporządzenie, sprawdzenie, wydrukowanie a następnie przesłanie drogą elektroniczną do właściwej okręgowej komisji wyborczej poprawnych protokołów głosowania w obwodzie.

⁴ F. Rymarz, *Wstęp*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Polsce*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 6.

umocnienie praw wyborczych obywateli oraz zwiększenie ogólnego poziomu kultury prawnej społeczeństwa⁵.

Postulaty te podnoszone są przez liczne grono teoretyków oraz praktyków prawa wyborczego już od wielu lat. Dzięki temu część z nich udało się już skutecznie zaimplementować do prawodawstwa wyborczego. Pomimo tego nadal bardzo dużo jest jeszcze w tym zakresie do zrobienia. W szczególności do dnia dzisiejszego nie udało się nadać ustawom wyborczym należnej im rangi ustrojowej. Ze względu na kluczową rolę jaką system wyborczy wypełnia w państwach demokratycznych, jego przepisy stanowią *de facto* część składową prawa konstytucyjnego. Ich kodyfikacja sprawiłaby, że prawo wyborcze uzyskałoby należytą pozycję w systemie prawa, przez co jego doraźna, nieprzemyślana lub kierowana względami partykularnymi zmiana byłaby o wiele bardziej utrudniona⁶.

KONSTYTUCJONALIZACJA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

ELEMENTEM PODNOSZENIA RANGI ustrojowej przepisów prawa wyborczego powinna być również konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej. Jako organ składający się z dziewięciu, apolitycznych i wykazujących się długotrwałym doświadczeniem i autorytetem prawniczym, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprawuje ona nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, w tym prowadzenia i aktualizacji rejestru oraz spisów wyborców, a także odpowiada merytorycznie za przygotowanie i przeprowadzenie wszelkich akcji wyborczych i referendalnych o charakterze ogólnokrajowym. Sprawuje również kontrolę nad podległym jej aparatem wyborczym przeprowadzającym akcje o charakterze lokalnym. W chwili obecnej PKW funkcjonuje w oparciu o art. 36 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, a jej

⁵ A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997 nr 2, s. 10–11.

⁶ Na temat potrzeby kodyfikacji pisano już wielokrotnie zob. m.in.: J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1997, s. 362–363; A. Patrzalek, W. Skrzydło, op.cit., s. 9–20; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 84; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 191; J. Jaśkóła, *Z doświadczeń komisarza wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 110; A. Lubaczewska, *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne...*, s. 178; W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. I, s. 9–21.

kompetencje i obowiązki są rozrzucone po wszystkich ustawach wyborczych i referendalnych.

Ustanowienie Komisji organem konstytucyjnym w ostateczny sposób zagwarantowałoby jej absolutną apolityczność i ustrojową doniosłość. Rozwiązałoby również pewne kłopoty, jakim z normatywnego punktu widzenia są jej uchwały. Zamknięty charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jaki został przyjęty w obecnie obowiązującej konstytucji, uniemożliwił PKW wykonywanie jej dotychczasowych uprawnień m.in. w zakresie ustalania wzoru rejestru wyborców, jego prowadzenia, aktualizacji i udostępniania, sposobów sporządzania i aktualizacji spisu wyborców oraz ustalania wzoru sprawozdania finansowego komitetów wyborczych, mimo iż to właśnie Komisja była organem merytorycznie właściwym do ich wydawania. Jednak od 1997 r. jej uchwały nie mają już mocy tworzenia norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym skierowanych do nieograniczonej grupy adresatów. Kompetencje te musiały więc zostać przeniesione na poszczególnych ministrów, którzy na mocy delegacji ustawowej, po zasięgnięciu opinii PKW (która jest faktycznym autorem tych regulacji), wydają w tych sprawach stosowne rozporządzenia. W ten sposób część zagadnień wyborczych normują rozporządzenia ministrów oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a część nadal pozostaje w gestii PKW (jako akty normatywne o charakterze obowiązującym wewnątrz, a więc odnoszące się tylko do aparatu wyborczego). Skutkuje to różnego rodzaju problemami natury prawnokonstytucyjnej. Nadal bowiem zdecydowana większość uchwał podejmowanych przez PKW ma z funkcjonalnego punktu widzenia cechy norm generalnych i abstrakcyjnych. W praktyce dotyczą one nie tylko podległych Komisji organów wyborczych, ale również pozostałych uczestników procesu wyborczego: komitetów wyborczych, kandydatów, organów administracji (przede wszystkim samorządowej), a nawet wyborców. Przedmiotem tych uchwał jest realizacja rzeczywistego i praktycznego wykonywania prawa wyborczego. Uregulowanie tych kwestii, w formie wskazanych w ustawach „wytycznych” i niewiązących „wyjaśnień”, należy uznać za nieadekwatne do ich wagi i zakresu⁷.

Aktualne rozwiązania mogą wręcz prowadzić do naruszenia zasady ustrojowej autonomii PKW od innych organów państwa. Poprzez fakt wydawania przepisów wykonawczych uzależniają ją w pewnym stopniu od organów administracji rządowej i specjalnej. Przykładem tego typu jest z jednej strony, powierzenie Komisji nadzoru nad prowadzeniem i aktualizacją rejestru wyborców i spisu wyborców

⁷ F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne...*, s. 248–250.

(art. 39 ust. 1 pkt 2 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu), a z drugiej strony, przeniesienie kompetencji do ustalania zasad ich prowadzenia na ministra właściwego do spraw administracji. Skoro z ustawowo określonej definicji wyrażonej w art. 36 ust. 1 ordynacji wynika, że „Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym **najwyższym** (podkr. – BM) organem wyborczym, właściwym w sprawach prowadzenia wyborów”, to naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy powinno być przyznanie jej kompetencji o charakterze normotwórczym. Wiązałoby to odpowiedzialność za przygotowanie, organizację i przeprowadzenie wyborów oraz ustalenie ich wyniku, z przyznaniem możliwości do stanowienia właściwych do realizacji tych celów przepisów wykonawczych⁸.

Oprócz zaprezentowanych powyżej argumentów natury ustrojowej i prawodawczej, istnieje jeszcze wiele innych przesłanek przemawiającej za konstytucyjnym umocowaniem PKW. W szczególności można w tym miejscu przywołać konsekwencje prawne jakie wywołują decyzje Komisji w sprawach związanych z nadzorem nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz kontrolą finansową komitetów wyborczych oraz partii politycznych. Zdaniem obecnego przewodniczącego Komisji Ferdynanda Rymarza, wszystko to przemawia za przyjęciem tezy, w myśl której PKW stała się obecnie organem kontroli państwowej i ochrony prawa, stojącym na straży realizacji praw wyborczych przez obywateli. Z tej przyczyny jej konstytucjonalizacja wydaje się w pełni uzasadniona i służyć będzie ugruntowaniu i umocnieniu demokratycznego prawa wyborczego w Polsce⁹.

UJEDNOLICENIE PRZEPISÓW

KODYFIKACJA PRAWA WYBORCZEGO i konstytucjonalizacja PKW są postulatami od lat podnoszonymi przez środowiska zajmujące się na co dzień, zarówno teorią, jak i praktyką prawa wyborczego w Polsce. Aby jednak w pełni zrealizować cele jakim te działania mają służyć, potrzeba zrozumienia wagi i znaczenia tej problematyki dla funkcjonowania demokracji przez elity polityczne oraz spokojnej i pozbawionej nacisków politycznych merytorycznej pracy ekspertów składających się z teoretyków i praktyków prawa wyborczego oraz legislacji¹⁰. Warunkiem

⁸ Ibidem, s. 252.

⁹ Ibidem, s. 257.

¹⁰ Warto w tym miejscu nadmienić, że w przeszłości podejmowano już pracę nad kodyfikacją prawa wyborczego. Efektem tych działań było przygotowanie w 1997 r. przez komisję ekspertów pracującą z inicjatywy prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego projektu kodeksu wyborczego.

skutecznego zakończenia tego typu prac musi być zgodna wola polityczna wszystkich głównych sił partyjnych. Bez niej nie będą możliwe ani rzetelne i wolne od bieżącej rywalizacji politycznej prace nad tymi projektami, ani uzyskanie zgody na ich uchwalenie, a w konsekwencji zabraknąć może legitymacji dla nowo przyjętych reguł. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że o taką zgodę jest niezmiernie trudno, co w połączeniu z okresowymi próbami dokonywania doraźnych zmian w przepisach wyborczych uniemożliwia realne wprowadzenie tych zmian. Tak czy inaczej, wybory odbywać się muszą, a to oznacza również konieczność ciągłego ich dostosowywania do wymagań praktyki wyborczej. W szczególności kwestią najpilniejszą z tego punktu widzenia jest ujednoczenie i uporządkowanie przepisów prawa wyborczego funkcjonujących na gruncie wielu ustaw uchwalanych w różnych okresach.

Obecnie w ramach obowiązującego prawa funkcjonuje wiele paradoksalnych wręcz regulacji. Prowadzi to w konsekwencji do sytuacji, w których np. część instytucji prawa wyborczego inaczej funkcjonuje podczas poszczególnych elekcji. Zdecydowanie najgorzej pod tym względem prezentuje się uchwalona w 1990 r. ustawa o wyborze Prezydenta RP, która wymaga pilnej wręcz nowelizacji. O tym jak bardzo ustawa ta odbiega od aktualnych standardów najdobitniej można było się przekonać, gdy w 2005 r. pojawił się pomysł jednoczesnego przeprowadzenia wyborów prezydenckich i parlamentarnych. I choć prawo przewiduje możliwość zbiegu terminów tych wyborów (art. 234 ordynacji stanowi w tym przypadku, że właściwymi komisjami do przeprowadzenia wyborów są komisje powołane dla wyborów do Sejmu), to PKW sygnalizowała, że liczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi aktami mogą w bardzo istotny sposób utrudnić sprawne przeprowadzenie obydwu elekcji jednocześnie¹¹. W szczególności Komisja zwróciła uwagę na: (1) brak podstawy prawnej umożliwiających przeprowadzenie obydwu elekcji na podstawie tych samych spisów wyborców; (2) występowanie rozbieżności w kwestii składnia wniosków o wpisanie do spisu wyborców w obwodach utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich; (3) brak przepisów normują-

Zob. A. Patrzałek, W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 18–20. Projekt nie został jednak uchwalony. Z kolei, zagadnieniem konstytucjonalizacji PKW zajmowała się w latach 1994–1995 Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Ostatecznie stosunkiem głosów 13 do 12 (przy 5 wstrzymujących się) Komisja przyjęła wniosek o skreśleniu z projektu konstytucji przepisów dotyczących PKW. Szerzej na ten temat zob.: F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja...*, s. 240–246.

¹¹ Zob. pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałka Sejmu RP z dnia 16 listopada 2004 r. sygn. ZPOW-500-5/04, w sprawie okręgów wyborczych do Sejmu oraz zmian legislacyjnych w ustawach wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

cych kwestie lokali wyborczych przystosowanych dla potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach Prezydenta RP; (4) występowanie istotnych różnic w sposobie finansowania z budżetu państwa poszczególnych elekcji oraz wiele innych niedopuszczalnych rozbieżności.

Rezultatem interwencji PKW było uwzględnienie tej problematyki w toku prac Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji. Owocem prac powołanej w tym celu podkomisji, a później całej Komisji był projekt zasadniczej nowelizacji ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym, wprowadzającym w sumie 139 zmian we wszystkich trzech ustawach, z czego 136 miało charakter modyfikacji o charakterze aktualizacyjnym i ujednociającym sygnalizowanym już wcześniej ustawodawcy przez PKW¹². Ostatecznie opracowany przez Komisję projekt nowelizacji nie został jednak uwzględniony w dalszych pracach Sejmu.

O skali i znaczeniu koniecznych zmian dobitnie świadczą kategorie spraw, które w poszczególnych ustawach zostały uregulowane w sposób odmienny. I tak, w przypadku zbiegu terminu wyborów parlamentarnych i prezydenckich nie mogłyby one zostać przeprowadzone na podstawie tych samych spisów wyborczych. Art. 17 ust. 3 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu stanowi, że „spis wyborców służy do przeprowadzania głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu, do których wybory zostały zarządzone”. Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że spis sporządzony na potrzeby konkretnych wyborów parlamentarnych może być wykorzystany tylko i wyłącznie w wyborach, dla których został sporządzony. Wyklucza to możliwość by na jego podstawie przeprowadzić dwa różne głosowania. Tak więc na potrzeby jednoczesnego głosowania w wyborach parlamentarnych i prezydenckich należałoby sporządzić dwa osobne spisy. Na rzecz tej tezy przemawia również szczegółowa analiza dotycząca zasad wnoszenia przez wyborców skarg do właściwych sądów rejonowych, nieuwzględniających reklamacji lub powodujących skreślenie ze spisu¹³. Tak więc, by móc zgodnie z prawem dochować tych terminów należałoby sporządzić oddzielne spisy, czego następstwem

¹² Zob. pismo Kierownika Krajowego Biura Wyborczego do Dyrektorów Delegatur Krajowego Biura Wyborczego z 19 maja 2005 r., sygn. ZPOW-500-6/05.

¹³ Zgodnie z art. 28 ust. 2 ordynacji, termin na wniesienie takiej skargi wynosi 2 dni od dnia doręczenia decyzji, podczas gdy w przypadku wyborów prezydenckich ustawodawca przewidział na analogiczną czynność 3 dni (art. 39 ust. 1 ustawy). Ponieważ w/w terminy są terminami prekluzyjnymi nie ma więc prawnej możliwości ich skracania czy wydłużania co musiałby się w praktyce stać, gdyby sporządzono je łącznie.

byłoby stosowanie odrębnych trybów ich reklamacji, rozpatrywania skarg na ich nie uwzględnienie lub powodujących skreślenie ze spisu.

Podczas takich „łącznych” elekcji, wyborcy głosujący w obwodach odrębnych byłiby narażeni na niepotrzebne utrudnienia. W wyborach do Sejmu i do Senatu możliwe jest bowiem zastosowanie w takich obwodach, utworzonych w szpitalach i zakładach pomocy społecznej, urny pomocniczej (art. 62 ust. 1–2 ordynacji). Brak jest jednak podobnych regulacji w tym zakresie dla wyborów prezydenckich. Tak więc ewentualne zarządzenie stosowania takiej urny przez właściwą komisję obwodową powodowałoby sytuację, w której wyborca wyrażający wolę skorzystania z urny pomocniczej mógłby w ten sposób zagłosować jedynie w wyborach parlamentarnych, ale już nie prezydenckich. Taka sytuacja przyczyniłaby się z pewnością do wielu błędów w działaniach komisji, przede wszystkim byłaby jednak niezrozumiała dla samych wyborców.

Obydwa akty prawne w odmienny sposób regulują również kwestie ewentualnego skrócenia głosowania. W przypadku wyborów parlamentarnych głosowanie w obwodach odrębnych może się rozpocząć później niż o godz. 6.00, a w przypadku oddania głosu przez wszystkich wyborców może się zakończyć wcześniej niż o godz. 20.00 (art. 59 ust. 3 ordynacji). Natomiast zgodnie z art. 60 ustawy o wyborze Prezydenta RP „obwodowa komisja wyborcza może zarządzić wcześniejsze zakończenie głosowania, jeżeli wszyscy wyborcy wpisani do spisów wyborców oddali swe głosy”. Ponieważ ustawodawca nie wskazał o jaką kategorię obwodu głosowania chodzi należy przyjąć, że odnosi się to również do komisji przeprowadzających głosowania w obwodach stałych. Sytuacji takiej nie przewidziano natomiast dla wyborów parlamentarnych, gdzie skrócenie czasu głosowania jest dopuszczalne jedynie w przypadku obwodów odrębnych. Przy czym przez skrócenie należy rozumieć tutaj nie tylko wcześniejsze zakończenie głosowania, ale również jego późniejsze rozpoczęcie, co wprost wynika z art. 59 ust. 3 ordynacji.

Jako przykład głębokich rozbieżności, jakie funkcjonują na gruncie prawa wyborczego może posłużyć również instytucja dopisywania wyborców do spisów wyborców przez obwodowe komisje wyborcze. Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu przewiduje bowiem, iż komisja dopisuje do spisu wyborców m.in. „osobę skreśloną ze spisu dla danego obwodu głosowania w związku z umieszczeniem w spisie wyborców w szpitalu lub zakładzie pomocy społecznej (...), jeżeli udokumentuje, iż opuściła szpital lub zakład pomocy społecznej w przeddzień wyborów” (art. 67 ust. 2 pkt 3). Przypadku takiego nie uwzględnia z kolei ustawa o wyborze Prezydenta RP (zob. art. 39a ustawy). W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której w wyborach Prezydenta RP osoba opuszczając szpital przed dniem głosowania nie

mogłaby zrealizować swoich praw wyborczych w miejscu swojego zamieszkania, co należy ocenić jako nieuzasadnione ustawowe utrudnienie w realizacji przez pewną grupę obywateli czynnego prawa wyborczego. Co więcej, ustawa ta nie przewidywała takiej sytuacji również w stosunku do wyborców opuszczających szpital lub zakład opieki społecznej pomiędzy pierwszą a drugą turą głosowania. Z tej właśnie przyczyny, podczas wyborów prezydenckich w 2005 r. Państwowa Komisja Wyborcza dopuściła możliwość dopisywania przez obwodowe komisje wyborcze do spisów wyborców w obwodzie właściwym dla stałego miejsca zamieszkania wyborcy, również osoby ujęte w spisie w szpitalu lub domu pomocy społecznej, jeżeli udokumentują one komisji, iż opuściły one wspomniane wyżej placówki w okresie pomiędzy pierwszą a drugą turą głosowania¹⁴. Miało to umożliwić zagłosowanie tym osobom w „swoich” obwodach głosowania w momencie, w którym opuściły one już w/w placówki i powróciły do domu¹⁵.

Inną bardzo ważną kwestią wymagającą ujednoczenia jest problem tzw. zamazanej kratki. Poszczególne ustawy odnoszą się do tej kwestii w sposób niejednolity i nie do końca jednoznaczny. Na przykład w ustawie o referendum ogólnokrajowym i ordynacji wyborczej do PE ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że dopiski nie wpływające na ważność głosu to dopiski znajdujące się „poza kratką” (odpowiednio art. 21 ust. 4 ustawy i art. 107 ust. 6 ordynacji). Natomiast w przypadku gdyby dopiski takie znalazły się w obrębie kratki, to na podstawie tego przepisu nie można byłoby ich uznać za nie wpływające na ważność głosu, co *a contrario* należy rozumieć jako przesłankę powodującą nieważności takiego głosu. Z kolei, ani ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu, ani ustawa o wyborze Prezydenta RP do kwestii tej bezpośrednio się nie odnosi. Art. 161 ordynacji stanowi tylko, że: „dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo pocz-

¹⁴ Zob. pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 października 2005 r. sygn. ZPOW-603-33/05 do przewodniczących okręgowych i obwodowych komisji wyborczych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz Informacja o warunkach udziału w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta RP z dnia 10 września 2005 r.

¹⁵ Z prawnego punktu widzenia działanie PKW budzić może uzasadnione wątpliwości. Swoją decyzją Komisja wkroczyła bowiem w materię ustawową. Była to jednak konsekwencja ewidentnej luki prawnej. Gdyby więc zastosować się ściśle do przepisów ustawy, to osoby takie by zagłosować musiałyby się udać do obwodu utworzonego w tej jednostce szpitala lub domu pomocy społecznej, w której przebywały do dnia pierwszego głosowania. W zdecydowanej większości przypadków uniemożliwiłoby im to w praktyce skorzystanie z przysługujących im praw politycznych. PKW postąpiła więc w tym przypadku racjonalnie uznając, że konstytucyjna zasada powszechności wyborów ma pierwszeństwo przed, ewidentnie niedostosowanymi do rzeczywistości, przepisami ustawy o wyborze Prezydenta RP.

nienie innych dopisków nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu”. Identyczna norma wynika z art. 62 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP. Mówi się w tym przypadku tylko o dopiskach niewpływających na ważność głosu, nie przesądzając o skutkach prawnych poczynienia takiego dopisku w obrębie kratki, co powodować może z kolei różne interpretacje tego przepisu¹⁶. Mając na uwadze przejrzystość i jednolitość prawa wyborczego, działaniem uzasadnionym wydaje się wprowadzenie identycznej i jednoznacznej regulacji we wszystkich ustawach wyborczych. W tym kontekście art. 21 ust 4 ustawy o referendum nie może być uznany za optymalny, gdyż wyprowadzona z niego norma dotycząca unieważnienia głosu w przypadku zamazania kratki jest normą dorozumianą. Waga problematyki wymaga, aby warunki ważności i nieważności głosu zostały jednoznacznie i w sposób wyczerpujący określone w ustawie¹⁷.

Na podstawie analizy przepisów dotyczących ustalania przez komisje obwodowe wyników głosowania w obwodach oraz danych jakie komisje te mają umieścić w protokołach głosowania, można stwierdzić, że sposób ustalania niektórych danych istotnych dla późniejszego rozliczenia kart do głosowania również wymaga pilnej nowelizacji. Przede wszystkim w przypadku wyborów prezydenckich brak jest zupełnie kategorii kart ważnych i kart nieważnych. Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP głosy oddane na kartach do głosowania innych niż urzędowo ustalone lub nieopatrzonych pieczęcią właściwej komisji obwodowej, uznaje się za głosy nieważne. Stanowi to wyłom od obowiązującej we wszystkich pozostałych ustawach zasady, w myśl której karta nieważna i głos nieważny to dwie różne kategorie spraw. Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy kartami nieważnymi (art. 72 ordynacji) – czyli innymi niż urzędowo ustalone lub nieopatrzonymi pieczęcią obwodowej komisji wyborczej – a głosami nieważnymi (art. 160 oraz art. 202 ordynacji). Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest sytuacja, w której obwodowe komisje wyborcze zmuszone są do stosowania zupełnie odmiennych reguł postępowania w odniesieniu do tej samej kategorii czynności. W jednych wyborach karta inna niż urzędowo ustalona jest głosem nieważnym, podczas gdy w drugiej kartą nieważną. Również brak uregulowania w ustawie prezydenckiej kwestii kart przedartych całkowicie na dwie lub więcej części może rodzić trudności w przypadku próby

¹⁶ Zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2001 r. w prawie protestu Lecha Jaworskiego, sygn. akt III SW 79/01.

¹⁷ Brzmienie tego przepisu mogłoby mieć następującą postać: „Wszelkie zamazania, przekreślenia lub jakiegokolwiek inne dopiski w obrębie kratki do głosowania powodują nieważność głosu. Wszystkie inne dopiski poczynione na karcie do głosowania poza kratką nie wpływają na ważność głosu”.

ich sklasyfikowania. Bez wątplenia w przypadku jednoczesnego przeprowadzania wyborów parlamentarnych i prezydenckich przyczyniłoby się to do wielu nieporozumień i błędów w działaniach komisji obwodowych, co z kolei utrudniłoby komisjom poprawne rozliczenie kart i szybkie ustalenie wyników głosowania.

SYSTEM PRZYJAZNY DLA WYBORCY

REZULTATY AKCJI WYBORCZYCH dostarczają kolejnych spostrzeżeń i wniosków w zakresie ewentualnych modyfikacji systemu wyborczego mających usprawnić mechanizmy wyborcze oraz ułatwić obywatelom (zarówno kandydatom jak i wyborcom) korzystanie z nich. Jednym z takich pomysłów, zyskującym w ostatnim czasie na popularności, są próby instytucjonalnego zwiększania frekwencji wyborczej. Sprowadza się on do wprowadzenia takich zmian w prawie wyborczym, by w sposób maksymalny ułatwiały one wyborcy wzięcie udziału w głosowaniu. Do najczęściej przywoływanych w tym kontekście propozycji należą: wysyłanie indywidualnych zawiadomień do wyborców o miejscu, terminie i zasadach głosowania, wprowadzenie instytucji pełnomocnika wyborczego dla osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych, wydłużenia czasu i zmiany godzin głosowania, wprowadzenie głosowania korespondencyjnego, głosowania elektronicznego, a nawet przymusu wyborczego¹⁸.

Propozycje i inicjatywy tego rodzaju należy uznać za potrzebne, zwłaszcza w kontekście szerszej dyskusji na temat przyczyn spadającej z wyborów na wybory frekwencji. Jest to zjawisko, które u wielu badaczy budzi pewien niepokój. Z tej przyczyny wszelkie instytucjonalne zmiany mające za zadanie ułatwić i zachęcić

¹⁸ Propozycje wprowadzenie instytucji pełnomocnika wyborczego i wysyłania indywidualnych zawiadomień do wyborców zostały opracowane przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy” i były konsultowane z przedstawicielami Państwowej Komisji Wyborczej (zob. analizy Instytutu dostępne w Internecie pod adresem <http://www.isp.org.pl>; np. J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52). Z kolei projekt nowelizacji prawa wyborczego wprowadzającego dwudniowe głosowania zgłosił Senat VI kadencji (zob. uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw). Szerzej na ten temat zob. m.in.: *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007; P. Grzelak, M. Cześnik, P. Ciacek, J. Zbieranek, *Kampania społeczna „Zmień kraj. Idź na wybory”. Raport o przebiegu kampanii i rekomendacje na przyszłość*, Warszawa 2007, s. 25–29. Osobny artykuł poświęcony głosowaniu korespondencyjnemu znajduje się również w aktualnym tomie „Athenaeum”.

wyborców do aktywnego uczestnictwa w elekcji warte są rozważania i ewentualnego wdrożenia. Przy czym pamiętać jednak należy, że zakres tych zmian powinien być zgodny z ogólnie przyjętą konstrukcją systemu wyborczego i nie naruszać zasad na jakich jest on oparty. To, że określone rozwiązania funkcjonują i sprawdzają się w jakimś kraju nie oznacza wcale, że tak samo będzie w przypadku mechanicznego przeniesienia ich na grunt Polski.

Nie można też przeceniać wpływu bodźców instytucjonalnych na decyzje obywateli odnośnie wzięcia udziału w wyborach lub referendach. Głosowanie jest bowiem zawsze indywidualnym aktem woli każdego wyborcy, na treść którego wpływają przede wszystkim czynniki o charakterze społeczno-politycznym, takie jak: typ dominującej w danym kraju kultury politycznej i związana z tym świadomość obywatelska, charakter rywalizacji politycznej i struktura konfliktów społecznych, kształt systemu partyjnego, czy wreszcie cechy osobowościowe poszczególnych wyborców. To raczej w tych obszarach należy poszukiwać przyczyn absencji wyborczej. Wprowadzenie nowych instytucji prawnych miałyby sens w sytuacji, gdyby dotychczasowe przestały się sprawdzać lub, co jest raczej charakterystyczne dla reżimów niedemokratycznych, sprzyjały ograniczaniu czy wręcz zamykaniu obywatelom swobodnego dostępu do procedur wyborczych. Po 18 latach funkcjonowania w Polsce demokratycznego systemu wyborczego można jednoznacznie stwierdzić, że jego standardy nie odbiegają znacząco od rozwiązań stosowanych w innych państwach demokratycznych, a w niektórych kwestiach nawet je przewyższają. Dlatego lepszym pomysłem wydaje się usprawnienie obecnie funkcjonujących rozwiązań i wyeliminowanie istniejących błędów systemowych, niż poszukiwanie zupełnie nowych regulacji.

Pomysłem wartym rozważenia, również ze względu na opisywane powyżej luki systemowe, jest propozycja indywidualnego informowania wyborców o wyborach. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dotychczasowe sposoby przekazywania obywatelom podstawowych informacji na ten temat, za pośrednictwem rozplakatowywanych obwieszczeń na temat granic i numerów okręgów wyborczych, obwodów głosowania, siedzib obwodowych komisji wyborczych, godzin otwarcia lokali wyborczych, czy zarejestrowanych kandydatów absolutnie nie spełniają swojej roli. Praktyka dowodzi, że większość gmin ma spore kłopoty ze znalezieniem odpowiedniej ilościowo, a przede wszystkim łatwo dla wyborców dostępnej liczby miejsc na tego typu ogłoszenia. Często są one więc rozwieszane w miejscach zupełnie przypadkowych. Problemem jest również (zwłaszcza w dużych miastach) ich mała czytelność z uwagi na bardzo dużą liczbę informacji i techniczne ograniczenia związane z ich drukiem. Rozwiązanie tego problemu mogłoby stanowić indywi-

dualne zawiadomienie każdego wyborcy o wyborach i wpisaniu go do spisu wyborców w konkretnym obwodzie głosowania. Zawiadomienie takie zawierałoby więc informację o rodzaju, dacie, miejscu i czasie głosowania (wskazanie siedziby konkretnego lokalu wyborczego i godzin jego otwarcia), a także informację o warunkach ważności głosu, czy zarejestrowanych kandydatach. W ten sposób wyborca dostałby kompletną informację o formalnej stronie wyborów. Miałby również możliwość skontrolowania czy został umieszczony we właściwym spisie wyborców, a w przypadku stwierdzenia błędu w tym zakresie mógłby sprawę wyjaśnić jeszcze przed dniem głosowania. Z biegiem czasu takie zawiadomienie mogłoby zastąpić funkcjonujące obecnie „zaświadczenie o prawie do głosowania”. Takie formalne zawiadomienia miałyby dla obywatela również określone znaczenie psychologiczne sprzyjające wytworzeniu w jego świadomości (czy to na skutek obowiązkowości, patriotyzmu, normy wzajemności, czy też swego rodzaju nobilitacji „państwo pomyślało o mnie”) potrzeby udziału w głosowaniu¹⁹.

Wadą tego pomysłu jest jego wysoki koszt oraz konieczność wypracowania sprawnego systemu wytworzenia i dystrybucji tych zaświadczeń, co ze względu na skalę zjawiska i relatywnie niewielki czas na realizację tego zadania, stanowiłoby ogromne wyzwanie organizacyjne dla gmin. Zapewne znaczna ich część wymagałaby na tą okoliczność również osobnego dofinansowania.

W KIERUNKU RACJONALIZACJI PROCEDUR

OSTATNIĄ GRUPĄ MODYFIKACJI zasługujących na merytoryczną dyskusję i wnikliwą rozwałę są zmiany wynikające z konieczności „racjonalizacji” pewnych rozwiązań, które co prawda obecnie funkcjonują bez większych problemów, to jednak z punktu widzenia ich celowości można mieć do nich pewne zastrzeżenia.

Wątpliwości budzi m.in. przyjęty w Polsce tryb podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu i w wyborach samorządowych do rad. Ogólny schemat procedury jest w tym przypadku identyczny. Pierwszą czynnością jest ustalenie kwoty prostej (znanej w literaturze przedmiotu także pod nazwą kwoty Hare’a). Dokonuje się tego przez podzielenie liczby mieszkańców danej

¹⁹ Szczegóły tej propozycji zob. A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 37, s. 2–8 oraz opracowany przez Instytut Spraw Publicznych *Projekt wprowadzenia instytucji informowania wyborców o terminie wyborów i usytuowaniu właściwych dla nich lokali wyborczych w formie indywidualnych zawiadomień*. Obydwa pliki w formacie pdf dostępne na stronach internetowych Instytutu.

jednostki (kraju, gminy, województwa w zależności od rodzaju wyborów) przez ogólną liczbę mandatów na nią przypadających. Wartość ta na gruncie przepisów prawa wyborczego nosi nazwę „jednolitej normy przedstawicielstwa”. Następnie liczbę mieszkańców danego okręgu wyborczego należy podzielić przez tak ustaloną kwotę. Otrzymana w wyniku tego działania wartość stanowi liczbę mandatów przypadających na dany okręg, przy czym reszta jest w tym przypadku zaokrąglana do najbliższej liczby całkowitej. Dzięki temu mamy gwarancję zachowania zasady równości materialnej każdego głosu, gdyż na każdy mandat przypada mniej więcej taka sama liczba mieszkańców. Jest to mechanizm podobny jak w przypadku metod podziału opartych na największych resztach i dzielnikowych. Ponieważ jednak działanie takie rzadko prowadzi do właściwego rozdysponowania wszystkich mandatów, ustawodawca musiał przewidzieć odpowiednią procedurę korygującą. Jeśli więc łączna liczba mandatów rozdysponowanych pomiędzy okręgi jest mniejsza niż przewidziana na to pula, to, zgodnie z przepisami, nieprzydzielone do tej pory mandaty należy dodać okręgom o najwyższej indywidualnej normie reprezentacji. Analogicznie, jeśli mandatów rozdysponowano więcej to odebrać je należy okręgom o najmniejszej normie reprezentacji²⁰.

Jak wykazał Jacek Haman, stosowanie tej metody podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze nie optymalizuje żadnej z podnoszonych w literaturze miar proporcjonalności. Co więcej, jest ona podatna na wszystkie najważniejsze paradoksy charakterystyczne dla metod największych reszt²¹. Zastosowana w tym przypadku procedura korygująca, w zależności od tego czy w pierwszym etapie rozdzielono więcej mandatów niż przewidziano, czy też mniej, jest korzystna raz dla dużych okręgów, a raz dla małych. Odwołując się do dwóch zupełnie różnych kryteriów proporcjonalności prowadzi jednocześnie do optymalizacji sprzecznych ze sobą kryteriów. W efekcie uzyskujemy podział, który nie jest optymalny z punktu widzenia żadnego z nich. Mechanizm ten, w sposób oczywisty, ustępuje innym opisywanym w teorii wyboru społecznego metodom podziału. Nie optymalizuje

²⁰ Zob. art. 137 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, art. 92, 136, 164 ordynacji wyborczej do rad oraz J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 26.

²¹ Są to m.in. paradoksy: Alabamy (zwiększenie ogólnej puli mandatów do podziału może skutkować dla pewnych okręgów zmniejszeniem już posiadanych mandatów), nowego stanu (utworzenie nowego okręgu może prowadzić do zwiększenia liczby mandatów jakimi do tej pory dysponowały „stare” okręgi), populacji (zmiany demograficzne mogą prowadzić do sytuacji, w której okręgi o zwiększonej liczbie mieszkańców tracą mandaty i na odwrót). Szerzej na ten temat zob. ibidem, s. 21–26.

tak naprawdę żadnej istotnej miary proporcjonalności, generując przy tym szereg paradoksalnych podziałów. Trudno więc wskazać racjonalne przesłanki jakie przemawiają za jego stosowaniem. Z uwagi na to, niewrażliwa na paradoksy i neutralna metoda St. Laguë pod każdym względem „bije” na głowę obecnie obowiązujące rozwiązania²². Ma ona również tą przewagę, że jest łatwiejsza w stosowaniu i od razu daje podział skończony.

W tym miejscu warto również zastanowić się nad tym czy obecnie obowiązujący tryb dokonywania zmian w podziale na okręgi wyborcze jest zasadny. Zgodnie z art. 138 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów i liczby posłów wybieranych w okręgach, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców okręgów lub państwa. Zmian dokonuje Sejm. W praktyce oznacza to, że modyfikacje tego typu mogą być dokonywane tylko i wyłącznie w celu zachowania zasady równości materialnej głosu. Można by w związku z tym rozważyć, czy nie przekazać kompetencji do dokonywania zmian w granicach okręgów wyborczych właściwemu merytorycznie, a przy tym niezależnemu organowi wyborczemu jakim jest PKW, która jest przecież faktycznym autorem takich zmian. Takie rozwiązania są zresztą stosowane w innych krajach i stanowią skuteczną formę ochrony przed gerrymanderką.

O ile jednak w przypadku wyborów parlamentarnych Sejm z reguły nie kwestionuje zalecanych przez PKW zmian, o tyle w przypadku wyborów samorządowych, gdzie analogiczną kompetencją ustawodawca wyposażył rady, kwestie te są zawsze przedmiotem ostrej walki politycznej. Nierzadko dochodzi wręcz do naruszenia prawa w skutek podejmowania uchwał, w których dokonane przez radnych zmiany w podziale na okręgi wyborcze, w rażący sposób naruszają zasadę równości materialnej zdefiniowanej za pomocą jednolitej normy przedstawicielstwa. Uchwały takie muszą być później uchylane w trybie nadzoru. Pozostawienie tej problematyki w gestii radnych, żywotnie przecież zainteresowanych kształtem okręgów wyborczych, sprzyja potencjalnym manipulacjom przy geografii wyborczej. Nic nie stoi więc na przeszkodzie by przenieść te kompetencje na komisarzy wyborczych, przy założeniu o zasadniczo stałym podziale na okręgi oraz zachowaniu możliwości zaskarżenia ich decyzji do PKW. Obecnie i tak muszą oni czuć na prawidłowością uchwał podejmowanych w tym zakresie. Rozwiązanie tego typu

²² Ibidem, s. 28–32.

nie jest zresztą nowe i było już w Polsce stosowane pod rządami poprzedniej ordynacji samorządowej²³.

Przepisy wszystkich ordynacji wyborczych przewidują konieczność zebrania przez komitety wyborcze określonej liczby podpisów wyborców danego okręgu pod zgłaszaną do rejestracji listą kandydatów. W zależności od rodzaju wyborów jest to od 25 osób do 100 tysięcy²⁴. Pomijając wybory na urząd Prezydenta RP, gdzie formalnego zgłoszenia kandydata dokonuje komitet wyborczy utworzony bezpośrednio przez wyborców, to w pozostałych elekcjach zdecydowaną większość podmiotów zgłaszających stanowią komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych. Z kolei ich powstanie i zasady funkcjonowania reguluje ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity: Dz.U., nr 79, poz. 857 z późn. zm.). Art. 11 ust. 3 pkt 2 w/w ustawy stanowi, że do zgłoszenia partii w ewidencji potrzebne jest m.in. poparcie co najmniej 1000 obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych. Oznacza to, że każda partia przekraczając próg „autoryzacji” musi wylegitymować się pewnym minimalnym poparciem społecznym. Zgodnie z istotą demokracji przedstawicielskiej, to właśnie partie polityczne stanowią podstawową instytucję pośredniczącą pomiędzy państwem a społeczeństwem. Powstały i funkcjonują tylko i wyłącznie w jednym celu: aby wpływać, kształtować i decydować o polityce państwa. W warunkach współczesnej demokracji podstawowym sposobem realizacji tego celu jest więc trwały udział w rywalizacji wyborczej.

Można w tym miejscu zadać pytanie: jaki cel w związku tym ma pełnić zbieranie podpisów poparcia pod zgłaszanymi listami? Jeżeli celem tym ma być ponowna „autoryzacja” partii, to żądanie podpisów przy jej zakładaniu wydaje się nieuzasadnione. Jeśli zaś podpisy mają stanowić formę legitymizacji poszczególnych kandydatur do wybieranych funkcji, to również w tym przypadku trudno jest udowodnić racjonalność takiego rozwiązania. Wszak w przypadku list kandydatów

²³ Zob. art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U., nr 16, poz. 96).

²⁴ Zgodnie z art. 100 ust. 1 pkt 1 ordynacji do rad gmin, każda lista powinna być poparta podpisami co najmniej 25 mieszkańców dla wyborów rad gmin do 20 tys. mieszkańców, 150 w przypadku gmin powyżej 20 tys. (art. 100 ust. 1 pkt 2), 200 w przypadku powiatów (art. 140 ust. 2) i 300 w wyborach do sejmików województw (art. 165 ust. 2). W wyborach parlamentarnych każda lista kandydatów na posłów musi zostać poparta podpisami co najmniej 5 tys. mieszkańców danego okręgu wyborczego (art. 142 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu) i 3 tys. na senatorów (art. 196 ust. 1). Z kolei, w przypadku wyborów do PE lista taka musi legitymować się przynajmniej 10 tys. podpisów (art. 60 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE), a kandydat na Prezydenta RP powinien ich mieć minimum 100 tys. (art. 40 ust. 1 ustawy).

wyborcy zmuszeni są popierać listę *en bloc*. Dla przykładu, w wyborach do Sejmu w okręgu nr 19 (Warszawa) lista taka może liczyć nawet 38 nazwisk. Nie sposób w tym przypadku przyjąć argumentacji, że wyborca poparł indywidualnie każdego z tych kandydatów (większości z pewnością nawet nie zna w chwili składania podpisu). Jego poparcie odnosić należy raczej do zaufania jakim darzy partię, która tych kandydatów zamierza zgłosić, co jest zresztą zgodne z ideą reprezentacji proporcjonalnej.

Praktyka zbierania podpisów dowodzi zresztą czegoś innego. Komitety wyborcze stosując różnego rodzaju techniki i obietnice (najczęściej obiecując najlepszym „zbieraczom” miejsce w obwodowych komisjach wyborczych) z reguły nie mają żadnych problemów z zebraniem wystarczającej liczby podpisów. Te mniej znane posługują się czasami oszustwem, a zdarzają się nawet przypadki fałszerstw. Podczas wyborów w 2005 r. w toku badania prawidłowości udzielania poparcia listom kandydatów okręgowe komisje wyborcze stwierdziły wielokrotnie przypadki uzasadniające podejrzenie naruszenia prawa dotyczące prawdziwości danych zawartych w wykazach podpisów oraz wiarygodności podpisów. Sprawy te trafiły następnie do prokuratur. Według informacji posiadanych przez PKW, okręgowe komisje wyborcze skierowały takich zawiadomień ponad trzydzieści²⁵. Przy czym zawiadomienie prokuratury o podejrzeniu fałszowania podpisów nie wstrzymuje czynności rejestracyjnych. W praktyce postępowania takie trwają długo, a więc ich rezultaty znane są dopiero po wyborach. Co więcej, nawet skazujące orzeczenie sądu nie wywołuje skutku w postaci utraty mandatu przez posła zarejestrowanego na podstawie sfałszowanych podpisów.

Faktycznie przy przyjmowaniu zgłoszenia do rejestracji listy kandydatów możliwy jest co najwyżej pobieżny tylko ogląd kart przedkładanych komisji okręgowej. W takiej sytuacji często wykrywalne są tylko wady formalne podpisów (np. brak adresu). Natomiast rzetelne i pełne sprawdzenie czy przedłożone komisji wykazy podpisów poparcia zawierają rzeczywiście podpisy wyborców ujętych na listach, wymagałoby zastosowania czasochłonnych i kosztownych czynności (z zaangażowaniem grafologów włącznie), których komisja wyborcza nie jest w stanie wykonać w ciągu zaledwie 3 dni jakie na te czynności przewiduje ustawa²⁶. Nawet samo sprawdzanie prawidłowości podpisów tylko pod względem formalno-prawnym

²⁵ Wydanie specjalne „Przeglądu Wyborczego” z 2006 r. poświęcone wyborom do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 25 września 2005 r., s. 119.

²⁶ J. Jaskólski, op.cit., s. 113.

wymaga od komisji maksymalnego zaangażowania jej członków, a jej skuteczność w dużym stopniu zależy od sprawnej organizacji tego procesu.

Krytyki nie wytrzymuje również argument jakoby wymóg uzyskania takiego poparcia miał na celu uniemożliwienie startu w wyborach partii mało popularnych. Podczas wyborów z 2005 r., spośród 13 komitetów wyborczych (z czego tylko jeden był utworzony przez wyborców), które zarejestrowały swoje listy w co najmniej połowie okręgów wyborczych, tylko 7 z nich uzyskało wynik wyborczy powyżej poziomu 3% przyjmowanego często w literaturze politologicznej jako minimalny próg relewancji politycznej. Co więcej, listy 10 komitetów wyborczych (z czego 8 to były komitety partii politycznych) uzyskały w głosowaniu mniej głosów niż zebrały wcześniej podpisów²⁷. Jeżeli poparcie wyborcze wielu z nich jest tak marginalne, to pojawia się uzasadniona wątpliwość czy tego typu organizacje powinny w ogóle zostać zarejestrowane jako partie polityczne? W jaki bowiem inny sposób mogą one realnie współuczestniczyć w kształtowaniu polityki państwa, inaczej niż poprzez udział w kampanii wyborczej? Zgodnie z przyjętą w literaturze politologicznej koncepcją funkcji partii politycznych, jako najważniejsze z nich wymienia się artykulację potrzeb, rekrutację polityczną, funkcję wyborczą oraz rządzenia²⁸. Trudno sobie wyobrazić, by którakolwiek z tych funkcji mogła być wypełniona bez aktywnego udziału w rywalizacji wyborczej. W ustawodawstwie wielu państw o ustabilizowanej demokracji dopuszcza się w takich sytuacjach nawet procedurę wykreślenia z rejestru partii, która tych funkcji nie jest w stanie faktycznie realizować. Niemiecka ustawa o partiach politycznych przewiduje, iż partia polityczna traci swój status prawny, jeśli na przestrzeni ostatnich sześciu lat nie brała udziału w jakichkolwiek wyborach. W Finlandii restrykcje te są jeszcze surowsze i grożą usunięciem z rejestru, jeżeli partii nie uda się wprowadzić do parlamentu krajowego chociażby jednego reprezentanta podczas ostatnich lub przedostatnich wyborów²⁹. W obydwu opisywanych przypadkach ma to zapobiegać rejestracji i funkcjonowaniu partii „kanapowych” niedysponujących jakimkolwiek poparciem społecznym.

To nie procedura zgłaszania list kandydatów powinna być testem legitymacji dla partii politycznych, ale etap ich rejestracji. Z tego też względu należałoby raczej podnieść limit podpisów potrzebnych na zarejestrowanie partii politycznej, rezygnując jednocześnie z ich zbierania pod listami kandydatów. Utrzymanie tego

²⁷ Dane dostępne na oficjalnej stronie wyborów, <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl>.

²⁸ Zob. m.in. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001, s. 58.

²⁹ *Ibidem*, s. 100 i 102.

obowiązku można byłoby rozważyć co najwyżej dla komitetów wyborczych wyborców (aczkolwiek i one do swojego utworzenia muszą uzyskać określone poparcie społeczne) i tych partii politycznych, które nie były reprezentowane w ostatnim parlamencie lub podczas poprzedniej elekcji nie uzyskały określonego progu poparcia (np. 1%, 2% lub 3% wszystkich głosujących).

WNIOSKI

WSZELKIE ZMIANY W OBRĘBIE systemu wyborczego wymagają dużej ostrożności i rozważli w ich wprowadzaniu. Niezwykła „podatność” na manipulację stanowi bowiem o specyfice tej gałęzi prawa, która za pomocą swoich specjalistycznych, a często dość skomplikowanych reguł, bezpośrednio wpływa na kształt rywalizacji międzypartyjnej. Charakter tego oddziaływania, często trudny do zaobserwowania dla laików, ułatwia wprowadzenie do tej obszernej materii rozwiązań wywołujących bardzo poważne konsekwencje dla poszczególnych graczy politycznych, a możliwych do ukrycia za parawanem drobnych „modyfikacji”³⁰. Z tego też powodu jedną z najważniejszych wartości jaka powinna przyświecać wszystkim reformom systemu wyborczego musi być jego stabilność. Częste modyfikacje prowadzą zawsze do inflacji prawa wyborczego bez względu na motywację przyświecającą ich autorom. Jeśli zaś decydują argumenty natury koniunkturalnej to w takim przypadku mamy do czynienia z wykorzystywaniem procedur wyborczych dla celów bieżącej walki politycznej. Działania takie zawsze powinny być oceniane negatywnie. Wypaczają one bowiem założenia samej demokracji, w myśl której rywalizacja polityczna powinna odbywać się w oparciu o jasne i z góry znane reguły gwarantujące wszystkim uczestnikom procesu wyborczego te same prawa i warunki walki wyborczej. Ostatecznie to zawsze naród, jako suweren, poprzez głosowanie podejmuje rozstrzygającą decyzję.

Z drugiej strony, nawet zmiany *stricto* techniczne, jeśli są wprowadzane pośpieszenie i bez należytej analizy ich wpływu na całość systemu wyborczego, mogą prowadzić do licznych rozbieżności i nieścisłości w jego obrębie. W tym miejscu pojawia się kolejny ważny postulat dotyczący kierunków przyszłych modyfikacji, a mianowicie jednolitość przepisów prawa wyborczego.

³⁰ Szerzej na temat manipulacji systemem wyborczym zob. B. Michalak, *System wyborczy jako narzędzie manipulacji publicznej*, [w:] *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, red. S. Drobczyński, M. Żyromski, Poznań 2004, s. 199–216.

Opisywane powyżej modyfikacje można przyporządkować do czterech głównych kategorii zmian:

- systemowych – czyli zmierzających do kompleksowego uporządkowania i ujednoczenia prawa wyborczego i referendalnego oraz nadania mu właściwej pozycji ustrojowej ze względu na funkcje i skutki jakie wytwarza ono w ramach całego systemu politycznego. Zmiany tego typu wymagają długotrwałej pracy i zaangażowania ekspertów i „użytkowników” mechanizmów wyborczych oraz woli politycznej i niezbędnego konsensu dla ich wprowadzenia;
- doraźnie ujednoczających – nowelizujących aktualne przepisy prawa, w związku z koniecznością wyeliminowania istniejących rozbieżności i anachroniczności niektórych regulacji;
- ułatwiających głosowanie – ich celem powinno być zachęcenie dotychczas niegłosujących do aktywnego udziału w wyborach poprzez wprowadzenie instytucjonalnych ułatwień w tym zakresie. Propozycji zmian jest kilka, wymagają one jednak przeprowadzenia szczegółowych analiz co do ich realnej skuteczności. Dobrym testem na ich skuteczność mógłby być pilotaż przeprowadzony np. przy okazji wyborów uzupełniających;
- racjonalizujących – tj. zmierzających do zweryfikowania realnej funkcjonalności wybranych instytucji i procedur wyborczych.

Wydaje się, że najbardziej odpowiednim instrumentem realizacji tak zdefiniowanych zmian byłoby przygotowanie i przyjęcie przez ustawodawcę kodeksu wyborczego. Zawarłby on w sobie większość postulatów dotyczących reformy systemu wyborczego, od wielu lat podnoszonych przez teoretyków i praktyków prawa wyborczego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w stosunku do takich kwestii, jak: konieczność kompleksowego uporządkowania i ujednoczenia procedur wyborczych, nadania im należytej ustrojowo rangi i związanej z tym stabilizacji tego prawa, nie ma pomiędzy przedstawicielami doktryny w zasadzie żadnego sporu. Częściowo gotowe są również konkretne projekty tych zmian wyrażone m.in. w projekcie kodyfikacji prawa wyborczego z 1997 r., nowelizacji ordynacji do parlamentu, ustawy o wyborze Prezydenta RP i referendum ogólnokrajowym oraz licznych uwagach, wnioskach i postulatach podnoszonych przez PKW przy okazji każdej kolejnej nowelizacji. Propozycje, te uwzględniając aktualne doświadczenia i potrzeb, mogłyby stanowić punkt wyjścia i bardzo ważny głos w dyskusji określającej niezbędne kierunki reformy systemu wyborczego w Polsce. Nic nie stoi na przeszkodzie, by w obliczu przewidywanych kontrowersji na temat tych zmian dokonać podziału tej materii na dwie kwestie: techniczną i polityczną. W ten

sposób udałoby się uniknąć sytuacji, w której konflikty dotyczące politycznej części prawa wyborczego sparaliżowałyby prace nad całą reformą.

Praktyka funkcjonowania systemu wyborczego dowiodła, że przyjęte w Polsce instytucje i mechanizmy wyborcze sprawdziły się, a ogólny model tego systemu jest właściwy. Nie oznacza to jednak, że prawo to nie wymaga zmian. Doświadczenia i wnioski, jakie pojawiają się w rezultacie przeprowadzenia kolejnych akcji wyborczych i referendalnych wyznaczają niezbędny zakres tych modyfikacji. Jednak ich ostateczne przygotowanie i wprowadzenie zależy w znacznej mierze od uświadomienia sobie przez elity polityczne faktycznej roli i znaczenia systemu wyborczego dla sprawnego funkcjonowania, wciąż przecież nieustabilizowanej, polskiej demokracji. Dopóki problematyka ta traktowana będzie przede wszystkim w kategoriach bieżącej rywalizacji politycznej, dopóty kompleksowa reforma systemu wyborczego nie będzie możliwa, a nad jego doraźnymi zmianami zawsze będzie ciążył odium przypadkowości i koniunkturalności.

SUMMARY

ELECTORAL SYSTEM IS one of main democratic institutions. Like other fields of law, it is a very dynamic phenomenon that depends on constantly changing social and political circumstances. Of course, it has to be updated quite recently. On the other hand, one shall take into account, that such factors as instability, variety and incompatibility of some electoral provisions may cause delegitimization of the political system in general. Electoral systems may be then modified, but each reform shall be first thought over and the changes cannot be implemented too frequently. In the article, the author suggests that such reforms shall be categorized into four kinds of change: (1) system reforms – aimed at comprehensive standardization and unification of electoral law; (2) basic standardization changes – that occur as amending former regulations due to discrepancies between regulations and existence of some dysfunctional anachronisms; (3) simplifications of voting – these reforms should encourage people who do not vote to change their habits; (4) rationalizing reforms – aimed at verification of authentic functionality of certain electoral institutions and mechanisms. It seems that an electoral code has the best potential to follow these aims. It would fulfill most of requirements concerning reforms of the electoral law, which are being proposed by theoreticians and practitioners of electoral regulations since such a long time.