

## Wprowadzenie

Minione lata były swoistym maratonem wyborczym. Począwszy od wyborów do organów samorządu terytorialnego jesienią 2018 r., przez wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. oraz wybory parlamentarne jesienią 2019 r., a na wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w połowie 2020 r. skończywszy, byliśmy świadkami niekiedy ostrej, a na pewno zaciętej i długiej batalii politycznej, w której ścierały się różne wizje społeczne, gospodarcze i ustrojowe. Rywalizacja ta pokazała, z jednej strony, niespotykane zaangażowanie obywateli, którego wyrazem był wzrost frekwencji w porównaniu do poprzednich analogicznych głosowań powszechnych (2018: prawie 49%, 2019: 45% i bez mała 62%, 2020: ponad 68%), wskazującej na wzrost świadomości społecznej i własnych praw wyborczych. Z drugiej strony podkreśliła społeczne podziały. Pokazała też, że politycy, chcąc zdobyć i utrzymać władzę, gotowi są niekiedy przekraczać granice etyczne i moralne, których normalnie nie akceptowalibyśmy u innych osób.

Intensywnemu okresowi walki wyborczej towarzyszyły również intensywne zmiany ustrojowe w państwie, także dotyczące podstaw prawa wyborczego. Kodeks wyborczy z 2011 r. w VIII i IX kadencji Sejmu był kilkakrotnie nowelizowany, niekiedy radykalnie przebudowując instytucje prawa wyborczego funkcjonujące w polskim porządku prawnym od początku transformacji ustrojowej. Dość wspomnieć zmiany w zakresie organów wyborczych, z najważniejszą zmianą, jaką było odejście od sędziowskiego modelu Państwowej Komisji Wyborczej, na rzecz modelu polityczno-urzędniczego, w którym organ ten składa się w większości z osób wybieranych przez Sejm. Zmieniono również zasady powoływania komisarzy wyborczych, na co znaczący wpływ uzyskały organy egzekutywy, oraz utworzono korpus urzędników wyborczych. Wprowadzono również – z czego następnie, po wyborach samorządowych w 2018 r. ustawodawca się częściowo wycofał – odrębne komisje do przeprowadzenia głosowania

i ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Niejako obok zmian w samym Kodeksie wyborczym doszło do głębokiej zmiany ustroju SN, a więc organu orzekającego o ważności wyborów i referendum ogólnokrajowych. Powołano nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, do właściwości której należy obecnie rozpoznawanie spraw wyborczych. Skład tej izby został w pełni ustalony przez nowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa, co do której poprawności powstania i działania podnosi się zarzuty chociażby przed TSUE, a ostatnio zostało skierowane przez Sąd Najwyższy do TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące już bezpośrednio statusu sędziów orzekających w tej Izbie. Oprócz reform strukturalnych i instytucjonalnych zmiany dotyczyły realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego. Po wprowadzeniu w 2014 r. możliwości powszechnego głosowania korespondencyjnego, w 2016 r. ten alternatywny sposób oddania głosu został istotnie zawężony tylko do osób powyżej 75. roku życia i części osób z niepełnosprawnościami. Zmieniono ponadto zasady oddawania głosu, definiując, jakie zakreślenie na karcie wyborczej będzie uznawane za głos ważny. Do fundamentalnych zmian należało wreszcie wprowadzenie kadencyjności urzędu wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zmianom tym towarzyszyły niejednokrotnie krytyczne opinie co do wątpliwej celowości proponowanych zmian, ale przede wszystkim zgodności z Konstytucją i standardami międzynarodowymi.

Niespodziewane wyzwania nie tylko dla aparatu państwa, ale także dla instytucji wyborczych przyniosła pandemia COVID-19 w trakcie trwającej już kampanii przed wyborami prezydenckimi zarządzonymi na 10.05.2020 r. W wielu państwach dotkniętych zarazą – na podstawie właściwych przepisów – zaplanowane na obecny rok wybory zostały niezwłocznie przełożone, kiedy tylko stało się jasne, że nie jest możliwa uczciwa agitacja oraz bezpieczne zorganizowanie procesu wyborczego. Mimo formułowanych przez różne środowiska postulatów wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w Polsce, który w założeniu miał nie tylko nadać odpowiednie ramy prawne zwalczania epidemii, lecz również przesunąć w czasie majowe głosowanie powszechne, rządzący nie zdecydowali się na taki krok. Sposobem uniknięcia ryzyka epidemicznego podczas głosowania – które, mając na uwadze doświadczenia innych krajów (Francji, Bawarii, Korei Południowej, Serbii), było poważne – stały się kolejne nowelizacje prawa wyborczego. Przewidywano najpierw rozszerzenie kręgu uprawnionych do głosowania korespondencyjnego (przy możliwości normalnego przeprowadzenia głosowania w lokalach). Następnie – co było już legislacyjnym ewenementem – w drodze ustawy epizodycznej wprowadzono powszechne głosowanie korespondencyjne, jako jedyny (*sic!*) sposób oddania głosu. Rozważano wreszcie zmianę terminu zarządzonych już wyborów, jednak przy utrzymaniu listy kandydatów i braku możliwości zgłoszenia się nowych oraz w ramach

wynikającego z Konstytucji terminu. Wybory takie, zamiast PKW, miał przeprowadzić i nadzorować członek Rady Ministrów we współpracy z państwowym operatorem pocztowym odpowiedzialnym za druk, dystrybucję pakietów wyborczych do głosowania, a także odbieranie głosów od wyborców i doręczenie ich do komisji wyborczych. Oprócz tego dokonano drobnych, aczkolwiek zasadniczych dla procesu wyborczego, zmian w Kodeksie wyborczym, uchwalanych pośpiesznie – nocą i z naruszeniem konstytucyjnych i regulaminowych zasad stanowienia prawa. W praktyce wyłączyły one możliwość przeprowadzenia wyborów prezydenckich. Szanowane przez demokratyczne kraje zasady dokonywania zmian w prawie wyborczym, jakie sformułowano w orzecznictwie TK, całkowicie zignorowano.

Wprowadzone przez rząd ograniczenia w zakresie przemieszczania się i wolności zgromadzeń oraz wysokie ryzyko zakażenia spowodowały, że kampania wyborcza w istocie zamarła. Okoliczności te, w powiązaniu z wprowadzeniem powszechnego głosowania korespondencyjnego, sprawiły, że zaufanie obywateli do trwającego procesu wyborczego drastycznie zmalało. Nieufność do władzy stała się tym bardziej jaskrawa, gdy media informowały o wycieku kart wyborczych jeszcze przed ich dostarczeniem adresatom. Smutnym zobrazowaniem istniejącej sytuacji była prognozowana frekwencja w zaplanowanych na 10.05.2020 r. wyborach prezydenckich, oscylująca najwyżej wokół kilkunastu procent uprawnionych do głosowania.

Ostatecznie wybory zaplanowane na 10.05.2020 r. nie doszły do skutku, mimo że formalnie nikt nie odwołał głosowania powszechnego. Rząd wydatkował jednak spore środki finansowe na działania przygotowawcze, w tym wydrukowanie nowych kart wyborczych bez podstawy prawnej<sup>1</sup>. Przesunięcie terminu głosowania w sprawie wyborów prezydenckich zostało politycznie skwitowane deklaracją szefów dwóch koalicyjnych partii tworzących większość rządową. Była to sytuacja bez precedensu. Podjęta przez PKW uchwała o braku przeprowadzenia wyborów, której podstawą prawną był analogicznie zastosowany przepis obowiązującego Kodeksu wyborczego, otworzyła drogę do ponownego uruchomienia nowego procesu wyborczego. Towarzystwo temu uchwalenie nowej, kolejnej ustawy epizodycznej regulującej przeprowadzenie wyborów prezydenckich w 2020 r. Jakkolwiek była ona, przynajmniej do pewnego stopnia, efektem politycz-

<sup>1</sup> Zob. szerzej: Informacja NIK o wynikach kontroli (nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP) „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego” (Warszawa, kwiecień 2021 r.). W raporcie tym przedstawiono szczegółowy harmonogram podejmowania decyzji przez administrację rządową, w ramach próby przeprowadzenia wyłącznie „koperowych” wyborów prezydenckich w 2020 r. w trakcie trwania pandemii.

nego kompromisu, to całkowicie ignorowała utrwalone konstytucyjne zasady prawa wyborczego, sprzeciwiające się dokonywaniu istotnych zmian prawa wyborczego na mniej niż 6 miesięcy przed terminem zarządzenia wyborów. Wraz z wejściem w życie ustawy zarządono na dzień 28.06.2020 r. nowe wybory prezydenckie. Przeprowadzono je na podstawie owej ustawy epizodycznej, w lokalach wyborczych, chociaż w ramach reżimu sanitarnego, a także z możliwością głosowania korespondencyjnego dla szerszej grupy obywateli.

Zdarzenia, jakie miały miejsce w ostatnim czasie, dowodzą, jak ogromne znaczenie dla budowy zaufania do instytucji państwa oraz piastunów organów władzy publicznej pochodzących z wyborów ma poszanowanie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa określającego procedury wyborcze, transparentność obowiązujących zasad wyborów, a także ich przestrzeganie w działalności wszystkich podmiotów zaangażowanych w wyłonienie przedstawicieli suwerena.

Niniejsza książka jest efektem pracy naukowej studentów i doktorantów z różnych ośrodków akademickich w Polsce, a jej celem jest omówienie najważniejszych zasad konstytucyjnych oraz instytucji prawa wyborczego i ich praktycznej realizacji w polskich realiach ustrojowych. W naszym zamierzeniu miała ona stanowić podsumowanie kolejnego już Zjazdu Kół Naukowych Prawa Konstytucyjnego, zaplanowanego na kwiecień 2020 r. Zjazd ten, podobnie jak poprzednie (pierwszy, drugi i dziesiąty), miał być zorganizowany przez Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego „Legislator” działające przy Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Z powodu ograniczeń ustanowionych w związku z pandemią COVID-19 doroczna konferencja, która wpisała się już na dobre w kalendarz akademicki wydziałów prawa, została przełożona. Jednakże pierwotny zamiar wydania tekstów przygotowanych specjalnie na tę okoliczność, w formie pracy o charakterze monograficznym – wobec doniosłości i aktualności problematyki prawa wyborczego dla funkcjonowania demokratycznego państwa – uzasadniał możliwie szybkie jego zrealizowanie.

Publikacja podzielona jest na sześć części. Pierwsza poświęcona została zagadnieniom ogólnym, związanym z zasadą wolnych wyborów oraz standardami międzynarodowymi, zwłaszcza orzecznictwem Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i działalnością Komisji Weneckiej. W drugiej części omawiane są wybrane zagadnienia związane z podmiotowymi prawami wyborczymi. Trzecia część dotyczy instytucji – w szczególności z punktu widzenia najnowszych zmian dotyczących organów wyborczych. Rozdziały czwartej części poświęcone są problematyce kampanii wyborczej, w tym ciszy wyborczej, które wciąż wydają się uregulowane w sposób nieadekwatny do aktualnych możliwości technologicznych. W piątej części omówione zostały zagadnienia związane z aktem głosowania, przede wszystkim

alternatywnymi metodami głosowania. Szósta część została poświęcona ostatniemu, nierzadko niedocenianemu etapowi procedury wyborczej, jaką jest kontrola ważności wyborów.

Książka jest świadectwem czasów, w jakich powstała. Brak zaufania wewnątrz wspólnoty oraz rywalizacja o zdobycie i utrzymanie władzy posunięta do walki społecznej nie są w stanie utrzymać zasad, które rządzić powinny prawem wyborczym w demokratycznym państwie prawa<sup>2</sup>.

Marek Zubik

Jan Podkowiak

Warszawa, dnia 14 lipca 2021 r.

---

<sup>2</sup> Zob. M. Zubik, *Nie każda „dobra zmiana” wychodzi na dobre prawu wyborczemu. Kilka rozważań na tle wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Wyborczy” 2016, nr 5–8, s. 12–22.