



KANCELARIA  
SENATU

# Wolne i uczciwe wybory



WYDAWNICTWO  
SENACKIE

# Wolne i uczciwe wybory

Sądownictwo konstytucyjne  
– teoria i praktyka  
Tom VI

Redakcja naukowa

Mirosław Granat



WYDAWNICTWO  
SENACKIE

WARSZAWA 2023

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie  
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest  
z podaniem źródła.

Redaktor merytoryczny  
Ewa Sadowska

Redaktor techniczny  
Jacek Pietrzak

Korekta  
Lucyna Siedlecka

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

ISBN 978-83-67476-21-8

Wydawnictwo Senackie  
Kancelaria Senatu  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy  
Nakład 200 egz.

# Przedmowa

Tematyka prawa wyborczego znajduje się w centrum uwagi konstytucjonalistów w istocie rzeczy od zawsze. Nie ma potrzeby nikogo przekonywać, jakie znaczenie mają demokratyczne wybory do parlamentu, na urząd prezydenta państwa lub do innych jeszcze organów. Przed 1989 r., w warunkach tzw. realnego socjalizmu, ówczesna władza przeprowadzała wybory, ale miały one karykaturalny kształt i charakter. Nie były ani wolne, ani uczciwe. W Polsce wolne wybory przez lata były jedynie naszym marzeniem.

Wolne wybory rozumiane jako zasada prawa pojawiały się na początku lat 90. ubiegłego wieku m.in. w Małej konstytucji z 1992 r., choć ustrojodawca odnosił ją wyłącznie do wyborów do odrodzonego Senatu RP. Z kolei w Konstytucji RP z 1997 r. rozwiązania właściwe wolnym wyborom zostały niejako „wcielone” do tradycyjnych zasad prawa wyborczego. Wydaje się natomiast, że wnioski, jakie wynikają z praktyki wyborczej ostatnich lat, wskazują znowu na znaczenie wolnych (uczciwych) wyborów, które powinny uzyskać rangę zasady konstytucyjnej. Samo wrzucenie kartki wyborczej do urny, nawet przy wielości list, nie czyni jeszcze wyborów uczciwymi. Dyskusja, jaką prowadziliśmy podczas VI Okrągłego Stołu Sądownictwa Konstytucyjnego, który odbył się 25 listopada 2022 r. na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, pokazuje, że takie wybory rodzą wiele wyzwań, z którymi muszą się zmierzyć prawodawca oraz praktyka. W niniejszej książce prezentujemy wyniki badań, które w części zostały zaprezentowane podczas tego spotkania naukowego.

Jedno z wyzwań, na które zwróciliśmy uwagę w toku Okrągłego Stołu, wiąże się z tym, że prawo wyborcze wraz ze swymi instytucjami wkracza w erę cyfrowego konstytucjonalizmu. Rozwiązania, jakie przynoszą nowe technologie, bez wątpienia wpływają na przebieg wyborów, a nawet na ich wynik. Przykładami tego mogą być dyskusja wokół znaczenia elektronicznego Centralnego Rejestru Wyborców (stosowna

nowela Kodeksu wyborczego została uchwalona 26 stycznia 2023 r.) lub problemy, jakie wynikają z prowadzenia kampanii wyborczej w mediach społecznościowych.

Zatem VI Okrągły Stół Sądownictwa Konstytucyjnego, organizowany przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego, poświęciliśmy tematyce prawa wyborczego. Chodziło nam o wolne wybory i ich gwarancje, jak i o to, że wybory w coraz większym stopniu przenoszą się do przestrzeni cyfrowej. Debatowaliśmy nad nimi z perspektywy porównawczej (niemieckiej i anglosaskiej), z punktu widzenia roli sądów i Trybunału Konstytucyjnego, jak i z perspektywy znaczenia nowych technologii. Braliśmy pod uwagę zmiany w prawie wyborczym, w tym przygotowywaną nowelizację Kodeksu wyborczego, uchwaloną w styczniu bieżącego roku, która, wbrew pozorom, jest poważną zmianą, a jej następstwa dla uczciwości wyborów są w tym momencie niełatwe do oszacowania.

W 2023 r. odbędą się wybory do Sejmu i Senatu. Na kolejne lata przypadają wybory do organów samorządu terytorialnego, do Parlamentu Europejskiego (w 2024 r.) i na urząd Prezydenta RP (w 2025 r.). Wypada mieć nadzieję, że nasze studia nad wyborami przeprowadzanymi w warunkach postępującej rewolucji cyfrowej przyczynią się do przybliżenia takiego standardu, który Anglosasi określają mianem *free and fair elections*.

Pragnę podziękować wszystkim uczestnikom VI Okrągłego Stołu Sądownictwa Konstytucyjnego za zrozumienie wagi tematu, który podjęliśmy się omawiać. W szczególności dziękuję referentom i dyskutantom za udział w naszym seminarium i za ożywienie dyskusji nad prawem wyborczym w Polsce.

*Mirosław Granat*

# Warunki brzegowe wolnych i uczciwych wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Czy potrzebne są zmiany polskiego prawa wyborczego?

I. Nieodłączną cechą demokratycznego państwa są powszechne wybory takich organów jak parlament (bądź przynajmniej jedna z jego izb), w republikach stosunkowo często również prezydent, organy lokalne (przede wszystkim kolegiałne), a w krajach członkowskich Unii Europejskiej dotyczy to także Parlamentu Europejskiego. Nie ulega wątpliwości, że wybory te muszą być wolne i uczciwe, w innym przypadku byłoby trudno w ogóle mówić, że są to wybory. Kwestię wolności wyborów zaczęto podnosić w drugiej połowie lat 40. XX w. w następstwie doświadczeń funkcjonowania na świecie państw z systemami totalitarnymi, które doprowadziły do tragedii II wojny światowej i w których wybory trudno nazywać wyborami<sup>1</sup>. Z tego samego powodu o wolności wyborów zaczęto mówić w latach 90. XX w. w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, kiedy to chciano zwrócić uwagę, iż przeprowadzane w nich wybory nie mają już charakteru plebiscytnego, jak miało to miejsce w okresie realnego socjalizmu<sup>2</sup>.

Pojęcie „wolnych wyborów” początkowo funkcjonowało przede wszystkim w wypowiedziach o charakterze politycznym czy publicystycznym, w których było traktowane głównie jako pewna wartość

---

\* Krzysztof Skotnicki – Uniwersytet Łódzki, ORCID ID: 0000-0002-9428-2103.

1 B. Opaliński, *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 58.

2 M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 40.

aksjologiczna, kategoria polityczna stanowiąca podstawę i wymóg wyborów. Szybko stało się jednak również terminem języka prawnego, a w konsekwencji także języka prawniczego.

Mówienie o wolności wyborów, podobnie jak o ich rzetelności czy uczciwości, to przejaw pojawiania się nowych zasad prawa wyborczego, czy szerzej nawet – zasad całego systemu wyborczego rozumianego jako ogół reguł prawnych i pozaprawnych określających sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalania wyniku wyborów, które nie wyczerpują się w „klasycznych” i ukształtowanych przed laty (choć ewoluujących i różnie rozumianych) zasadach wyborów powszechnych, bezpośrednich, równych, ewentualnie proporcjonalnych i przeprowadzanych w tajnym głosowaniu<sup>3</sup>. „Formuła wolnych i uczciwych (demokratycznych) wyborów przedstawiana jest jako model, pewien ideał czy też założenie doskonałe”<sup>4</sup>.

W normach konstytucyjnych wymienienie wolności w odniesieniu do wyborów jako pierwsze uczyniły Niemcy i Włochy. Konstytucja Niemiec z 1947 r. w art. 38 ust. 1, który reguluje zasady wyborów do Bundestagu, stanowi, że wybory te są powszechne, bezpośrednie, wolne, równe i tajne<sup>5</sup>. Z kolei Konstytucja Włoch z 1947 r. w art. 48 stanowi, że głosowanie jest osobiste i równe, wolne i tajne. Co charakterystyczne, w obu przypadkach wolność nie jest wymieniona na pierwszym miejscu, chociaż wydaje się, że tak być powinno<sup>6</sup>.

---

3 L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelnych wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 145–146.

4 A. Żukowski, *Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 31.

5 Przywołując postanowienia konstytucji państw Unii Europejskiej, korzystam ze zbioru *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

6 Wolność wyborów na pierwszym miejscu w konstytucji spośród państw Unii Europejskiej wymieniona jest jedynie w szwedzkim Akcie o formie rządu z 1974 r. (rozdział 3, § 1) i w Konstytucji Republiki Estońskiej z 1992 r. (§ 60). Stanowią o niej również Federalna ustawa konstytucyjna Austrii z 1920 r. (art. 26 ust. 1), Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. (art. 68) i Konstytucja Rumunii z 1991 r. (art. 62 ust. 1). Na wolność wyborów zaczęły wskazywać również przepisy prawa międzynarodowego. Wprost stanowią o nich Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. (art. 21), Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (art. 3 Protokołu nr 1), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (art. 25), Rezolucja Komisji Praw Człowieka z 1999 r. (§ 1 lit. d).

Już te dwa przykłady pokazują wyraźnie, że trudno mówić o jednoznacznym rozumieniu wolności odnoszonej do wyborów, w pierwszym przypadku obejmuje ona bowiem cały proces wyborczy (mowa jest o wolnych wyborach), zaś w drugim tyczy się tylko jednego z elementów tego procesu, a mianowicie wyłącznie aktu głosowania. Rozmaicie w odniesieniu do wyborów jest ona rozumiana również w doktrynie. Można powiedzieć, że odpowiednio są to ujęcia szerokie i wąskie. W moim przekonaniu wolność na gruncie prawa wyborczego traktować należy jako fundamentalną zasadę wyborów, stąd nie powinno mieć miejsca jej zawężanie tylko do głosowania. Głosowanie może przecież nie być w żaden sposób ograniczone, jednak z uwagi np. na limitowanie liczby kandydatów, a w szczególności niedopuszczanie do udziału w wyborach kandydatów opozycji, czy też stworzenie nierównych zasad konkurencji nie będzie można mówić o tym, że są to wybory wolne.

Wśród nowych zasad prawa wyborczego wymienia się również wybory rzetelne, sprawiedliwe i uczciwe. I w tym przypadku ich pojawienie się to także bardziej wskazanie na pewną wartość, nie zaś jurystyczne ustanowienie konkretnych rozwiązań prawnych. W moim przekonaniu ich rozróżnienie w dużej mierze wynika przy tym z odmiennego tłumaczenia na język polski angielskiego terminu *fair elections* (nawiązującego do *fair play*). Nie oznacza to jednak, że na gruncie języka polskiego, chociaż czynią tak niektórzy przedstawiciele doktryny i Trybunał Konstytucyjny<sup>7</sup>, należy traktować je jako synonimiczne, gdyż można doszukiwać się odmienności znaczeniowej każdego z tych pojęć; wybory rzetelne to element wyborów uczciwych, stąd w szczególności wybory mogą być rzetelne, ale wcale nie muszą być uczciwe<sup>8</sup>.

Celem opracowania jest rozważenie, co przesądza o tym, że możemy mówić, że wybory są wolne i uczciwe, a więc jakie są minimalne warunki czy standardy (warunki brzegowe), których spełnienie pozwala uznać, iż wybory odpowiadają wymogom współczesnego demokratycznego państwa prawa.

II. Podobnie jak w przypadku innych zasad prawa wyborczego (powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania czy proporcjonalności), nie ma definicji legalnych zasady wolności wyborów

---

7 G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 9; wyr. TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

8 A. Domańska, M. Wrzałik, *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pырzyńska, Warszawa 2021, s. 108–110.



i zasady uczciwości wyborów. Pozostają więc poglądy doktryny, które – oczywiście – są zróżnicowane.

Wyjaśnienie, co rozumieć przez wolne wybory, czynione jest, moim zdaniem, na dwa sposoby.

Pierwszy, występujący chyba częściej, sprowadza się do wskazywania konstytuujących ją wolności i praw. Poszczególni autorzy wymieniają jednak różną ich liczbę. Przykładowo dla Leszka Garlickiego wolne wybory sprowadzają się do swobodnej konkurencji partii politycznych i ich programów, a więc swego rodzaju „pojedyńku” pomiędzy ugrupowaniami rządzącymi i opozycyjnymi opartego na koncepcji alternacji<sup>9</sup>. Z kolei zdaniem Andrzeja Sokala są nimi: swoboda zgłaszania kandydatów (list kandydatów), swoboda prowadzenia kampanii wyborczej i swoboda głosowania, a ponadto przeprowadzanie wyborów przez niezależną i neutralną politycznie administrację wyborczą oraz niezależny mechanizm kontroli wyborów<sup>10</sup>. Inną ich liczbę wyróżniał Bogusław Banaszak: nieograniczona konkurencja kandydatów i programów, swoboda zgłaszania kandydatów, swoboda prowadzenia kampanii wyborczej, takie same zasady finansowania przez państwo kandydatów (komitetów wyborczych)<sup>11</sup>. W innej pracy, akcentując wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego czy psychicznego akt woli wyborcy, uważał, że na ten katalog składają się także: zasada proporcjonalności wyborów, swoboda zgłaszania kandydatów, swoboda formułowania programów wyborczych oraz powierzenie przeprowadzenia wyborów oraz nadzoru nad nimi niezależnym organom<sup>12</sup>. Najobszerniejszą liczbę wolności i praw konstytuujących wolne wybory identyfikował (w odniesieniu do wyborów do Sejmu) Piotr Winczorek: przeprowadzanie wyborów w regularnych odstępach czasu określanych kadencjami, udział w wyborach wszystkich pełnoletnich, nieubezwłasnowolnionych i niepozbawionych praw publicznych (wyborczych) obywateli, kandydowanie nieograniczonej prawem liczby kandydatów bez nadmiernych odnoszących się do nich wymogów, nieskrępowane prawo przedstawiania przez kandydatów swoich poglądów i zamierzeń, swoboda wyrażenia preferencji wyborczych, nadzór nad wyborami czynników niezależnych od podmiotów ubiegających się o mandaty i z udziałem przedstawicieli wyborców, uczciwe i rzeczywiste

---

9 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 171.

10 Hasło: *wolnych wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 268.

11 B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 308.

12 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 298–300.

ustalanie wyników głosowania, możliwość kwestionowania wyników głosowania lub wyborów przed niezależnym i niezawisłym sądem<sup>13</sup>. Szersze omówienie tych stanowisk, uwzględniające również poglądy autorów zagranicznych, wykracza poza ramy tego opracowania<sup>14</sup>.

Drugi sposób rozumienia wolnych wyborów akcentuje zakaz ingerowania państwa w wybory. Wskazywali na to Leszek Garlicki i Krzysztof Gołyński, którzy podkreślali, że „zasadę tę trzeba rozumieć jako zasadę politycznego niezaangażowania państwa w proces wyborczy”, dodając, że jednocześnie niezbędne jest istnienie nieograniczonej konkurencji kandydatów (list kandydatów), a także nieskrępowanej politycznymi ograniczeniami kampanii wyborczej oraz podejmowanie rozsądnych decyzji wyborczych<sup>15</sup>. Podobnie wypowiada się również Ferdynand Rymarz, dla którego wolność wyborów oznacza, że państwo może w nie ingerować jedynie w ograniczonym zakresie dobra wspólnego<sup>16</sup>.

Niezależnie od definiowania wolnych wyborów, jedno wydaje się pewne – niewątpliwie nie można ograniczać ich wyłącznie do aktu głosowania. Wolność wyborów odnosi się do całego procesu wyborczego.

Brak jest również jednoznacznej powszechnie akceptowanej definicji wyborów uczciwych<sup>17</sup>. Należy pamiętać, że chociaż uczciwość pojmowana jest zazwyczaj jako kategoria aksjologiczna, to może mieć także walor normatywny i odnosi się nie tylko do procedury wyborczej<sup>18</sup>.

III. Rozważania o warunkach brzegowych wolnych i uczciwych wyborów należy, w moim przekonaniu, rozpocząć od wskazania na stabilność prawa wyborczego i przede wszystkim zakaz dokonywania w nim zmian na krótko przed wyborami. Wymóg stabilności prawa wyborczego wynika przede wszystkim z zasady państwa prawnego<sup>19</sup>. Dokonywanie w nim zmian zawsze rodzi natomiast podejrzenie manipulacji przeprowadzanej wyłącznie w celu doraźnej korzyści rządzącej partii politycznej czy koalicji. Od lat wskazuje na to Komisja Wenecka, która

---

13 P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 119.

14 W polskiej literaturze przedmiotu pogląd na ten temat takich autorów jak: R. Dahl, S. Huntington, J. Schumpeter, D. Butler, R.C. Macridis, W.J.M. Mackenzi czy S. Rokkan, przedstawił A. Żukowski, *Wolne i uczciwe wybory...*, s. 30–34.

15 L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71–72.

16 F. Rymarz, *Regres w rozwoju zasady wolnych wyborów* (maszynopis w zbiorach autora), s. 1.

17 G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów...*, s. 8.

18 A. Domańska, M. Wrzałik, *Przejawy zasady (nie)uczciwości...*, s. 110.

19 A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV, s. 21–23.

w zaleceniach tzw. *Kodeksu dobrych praktyk wyborczych* stwierdziła: „stabilność prawa ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, który sam w sobie jest istotny dla konsolidacji demokracji. Przepisy, które zmieniane są często – a szczególnie przepisy skomplikowane – mogą zniechęcić wyborców. Przede wszystkim wyborcy mogą dojść do wniosku (...), że prawo wyborcze jest (...) narzędziem w rękę władzy, a ich własny głos nic nie znaczy w decyzjach podjętych w wyborach”<sup>20</sup>. Podkreśliła jednocześnie, że w szczególności stabilności oczekiwać należy w odniesieniu do systemu wyborczego w wąskim znaczeniu, składu komisji wyborczych i ustalania granic okręgów wyborczych. Ze swojej strony chciałbym przy tym dodać, że nawet zmiana powszechnie oceniana jako bardzo pozytywna, jeżeli będzie ustanowiona bezpośrednio przed wyborami, nie musi sprzyjać wolności i uczciwości wyborów; rządzące ugrupowanie, znając ją przecież dużo wcześniej, będzie mogło przygotować się do skorzystania z niej, dlatego też znajdzie się w znacznie lepszej sytuacji niż opozycyjne, które może już nawet nie mieć czasu, aby wykorzystać ją w praktyce (np. w przypadku zmiany w zasadach prowadzenia kampanii wyborczej).

Jak pamiętamy, w Polsce na temat czasu dokonywania zmian w prawie wyborczym przed wyborami wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. W często przywoływanym wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. stwierdził: „Konieczne zatem w tym zakresie (swoistym *minimum minimum*) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (...) co najmniej na sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”<sup>21</sup>.

Ze stanowiskiem tym zgadza się Sąd Najwyższy, czemu dał dowód w uchwale z dnia 3 sierpnia 2020 r., w której stwierdził: „Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego akcentujące stabilność procesu wyborczego oraz prawa wyborczego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 3 listopada 2006 r., K 31/06; 28 października 2009 r., Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., K 9/11), co oznacza, że poza »nadzwyczajnymi okolicznościami o charakterze obiektywnym« niedopuszczalne jest wprowadzanie istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie

---

20 Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf\\_le=C-DL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf_le=C-DL-AD(2002)023rev-e) [dostęp: 30.10.2022].

21 K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

sześciomiesięcznej »ciszy legislacyjnej« przed wyborami, które miałyby być organizowane w oparciu o nowe przepisy”<sup>22</sup>.

Należy jednak pamiętać, że przywołany wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. jest w doktrynie krytykowany<sup>23</sup>. Trzeba również przypomnieć, że Komisja Wenecka w *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych* rekomendowała w przypadku najważniejszych zmian w prawie wyborczym dłuższy, gdyż jednoroczny, okres *vacatio legis*.

Dokonywanie nawet bardzo istotnych zmian w prawie wyborczym na krótko przed wyborami to jednak utrzymująca się w Polsce stała bardzo zła praktyka. Również obecnie, na niecały już rok przed wyborami do Sejmu i do Senatu, w przestrzeni publicznej funkcjonują wypowiedzi np. o zmianie liczby okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Powstaje zatem pytanie, czy można w jakiś sposób zapobiec temu, aby tak się działo. *Kodeks dobrych praktyk wyborczych* zaleca, aby rozwiązania dotyczące najistotniejszych elementów prawa wyborczego były „ujęte w konstytucji lub w prawie na szczeblu wyższym niż ustawy”. Wydaje się, że to najprostsze rozwiązanie<sup>24</sup>. Z tego względu na szczególną krytykę zasługuje zbytnia lakoniczność polskiej konstytucyjnej regulacji wyborów do Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, pozostawiająca ustawodawcy nadmierną swobodę w kształtowaniu w przypadku wyborów tych organów systemu wyborczego<sup>25</sup>. Najwłaściwsze, zgłaszane już przed laty i wydające się najlepiej zabezpieczać wolność i uczciwość wyborów, byłoby rozwiązanie, zgodnie z którym „istotne zmiany w prawie wyborczym mogą wchodzić w życie dopiero po wyborach, przed którymi zostały przyjęte”<sup>26</sup>.

Należy też przypomnieć, że polska doktryna już przed laty postulowała np. dokonanie konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej,

---

22 I NSW 5890/20, OSNKN 2020, nr 4, poz. 27.

23 T. Zalasiniński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 169. Autor podkreślił, że w wyroku tym Trybunał stworzył kolejną (po sprawach podatkowych) „szczegółową” dyrektywę prawidłowej legislacji, stwierdzając zarazem, że „tworzenie takiej zasady w orzeczeniu »legalizującym« odstępstwo od niej nie najlepiej wróży trwałości ewentualnej linii orzeczniczej TK dotyczącej tej kwestii”.

24 K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017, s. 45.

25 L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2–3, komentarz do art. 97, uwaga 3; B. Naleziński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 169, uwagi 3 i 4, s. 515, 516.

26 S. Kubiak, *System wyborczy a mandat polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 30.

do czego jeszcze powrócę w dalszej części opracowania. Postulaty wprowadzenia do systemu źródeł prawa ustawy konstytucyjnej czy ustawy organicznej też warte są bardziej wnikliwego rozważenia. Nie ulega przecież wątpliwości, że z jednej strony na ustrojodawcy i ustawodawcy spoczywa obowiązek doskonalenia prawa, zaś z drugiej strony mogą powstawać wymagające szybkiej reakcji sytuacje nadzwyczajne, jak np. miało to miejsce w związku z pandemią COVID-19. W tym drugim przypadku dopuszczalne było uchwalenie ustawy epizodycznej regulującej jednorazowo procedurę wyboru Prezydenta, wymagało to jednak porozumienia najważniejszych, w tym opozycyjnych, parlamentarnych partii politycznych. Brak rozmów i rozbieżność stanowisk sprawiły, że tak się nie stało i rządzący podejmowali działania legislacyjne samodzielnie. Gdyby uchwalenie zmian w prawie wyborczym wymagało ich podjęcia kwalifikowaną większością głosów, prowadzenie rozmów i wypracowanie konsensusu byłyby nieodzowne.

IV. Wolne i uczciwe wybory to wybory, w przypadku których nie ma manipulowania terminem ich przeprowadzania. Tym m.in. należy tłumaczyć konstytucyjne wyznaczenie w niektórych państwach konkretnego dnia wyborów parlamentarnych czy prezydenckich. Ma to miejsce nie tylko w przywoływanym zwykle przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA), ale również w Ukrainie (art. 77, art. 103)<sup>27</sup> czy na Łotwie (art. 11 Konstytucji).

Termin wyborów determinowany jest kadencją wybieranego organu. Nie może być ona nadmiernie długa, gdyż uzyskana w wyborach legitymacja do sprawowania władzy nie jest wieczna. Może być przy tym zróżnicowana w zależności od organu, stąd np. często stosowanym rozwiązaniem jest odmienna długość kadencji izb parlamentu (w tym również każdej z nich w parlamencie dwuizbowym) i prezydenta. Należy w związku z tym rozważyć, ile powinna trwać kadencja zwłaszcza organów kolegialnych. Jeżeli będzie ona bardzo długa, trudno mówić o wolności i uczciwości wyborów, a nawet całego systemu politycznego państwa.

Ramy kadencji dopuszczają możliwość wprowadzenia pewnych korekt i w szczególnych przypadkach może nastąpić jej wydłużenie lub skrócenie. Pierwsza sytuacja może być spowodowana zarówno zdarzeniami losowymi (np. śmierć), jak i politycznymi (zwłaszcza z uwagi na niemożność pełnienia funkcji/sprawowania urzędu). Druga, niewątpliwie rzadsza, aby zaistniała, muszą zostać dochowane demokratyczne

---

27 *Konstytucja Ukrainy*, wstęp i tłumaczenia E. Toczek, Warszawa 1999.

pryncypia i musi ona „wynikać z ważnych przesłanek, wśród których można wskazać m.in. wojny, zagrożenie zewnętrzne, niepokoje wewnętrzne i klęski żywiołowe skutkujące niemożnością przeprowadzenia wyborów na całym terytorium lub jego części albo zapewnienia ich demokratycznego przebiegu”<sup>28</sup>.

W Polsce długość kadencji Sejmu i Senatu (cztery lata) oraz Prezydenta (pięć lat) nie jest podważana. Wątpliwości rodzi natomiast wydłużenie w 2018 r. z czterech do pięciu lat kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Rzecz zrozumiała, że jej obecne kolejne wydłużenie ustawą epizodyczną<sup>29</sup> nie służy wolności i uczciwości wyborów tych organów. Zasadne są też wątpliwości odnośnie do konstytucyjności tego rozwiązania<sup>30</sup>. Należy też przywołać wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., w którym podkreślił: „Zasada kadencyjności wymaga (...) precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Nie dotyczy to sytuacji szczególnych, o których mowa w art. 228 Konstytucji, których nie można było przewidzieć”<sup>31</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że zbieg w 2023 r. terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych rodzi poważne problemy organizacyjne chociażby odnośnie do ciszy wyborczej, kompletowania składów obwodowych komisji wyborczych czy rozliczania finansów komitetów wyborczych oraz tego, że będą one znacznie poważniejsze niż w przypadku zbiegu terminów wyborów do Sejmu i do Senatu i prezydenckich w 2005 r.<sup>32</sup> Wiadomo było o tym od 2018 r., kiedy do 5 lat została wydłużona kadencja organów samorządu terytorialnego. Dlatego, mając

---

28 W. Wojtasik, *Manipulacje wyborcze*, Katowice 2022, s. 146.

29 Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 2418).

30 P. Uziębło, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, batory.org.pl [dostęp: 29.10.2022]; opinie: Zespołu Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji, prof. M. Jabłońskiego (OE 427), prof. R. Piotrowskiego (OE 428), M. Jarentowskiego, przedstawione 19 października 2022 r. podczas posiedzenia senackich Komisji Ustawodawczej, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, senat.gov.pl [dostęp: 31.10.2022].

31 K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

32 J. Flis, T. Gąsior, K. Lorenc, *Zbieg terminów wyborów – analiza dylematów i zagrożeń*, „Studia Wyborcze” 2022, t. XXXIV.

już doświadczenie z mniejszymi problemami z kolizją terminów wyborczych w 2005 r., należało myśleć o regulacji systemowej w Kodeksie wyborczym rozwiązującej takie problemy. Był na to czas, stąd sięganie po ustawę epizodyczną jest wątpliwym wyjściem z zaistniałej sytuacji, które podważa wolność i uczciwość wyborów samorządowych. Warto też wspomnieć o przywołanych już przed laty standardach państwa prawnego, zgodnie z którymi „nowe kompetencje, w tym również dalsza realizacja kompetencji związanych z funkcjonowaniem organu kolegialnego, nie powinny obowiązywać jeszcze w tej samej kadencji”<sup>33</sup>.

Wskazując na termin wyborów w rozważaniach na temat wolności i uczciwości wyborów, należy ponadto pamiętać o wszystkich innych narzędziach manipulacyjnych wymiaru temporalnego procesu wyborczego, jak długość głosowania, czas otwarcia lokali wyborczych, dzień (dni) wyborów, pora roku, okres składania protestów wyborczych czy długość kampanii wyborczej<sup>34</sup>. Z uwagi na ramy opracowania wątków tych jednak nie rozwijam.

V. Najważniejszymi, wręcz naturalnymi podstawowymi prawami politycznymi człowieka są możliwość głosowania i kandydowania podczas wyborów, a więc czynne i bierne prawo wyborcze. Dlatego wybory są wolne i uczciwe, kiedy prawa te są przyznane stosownymi przepisami konstytucyjnymi bądź ustawowymi, ale również kiedy są przewidziane stosowne rozwiązania/gwarancje, które sprawiają, że nie są one wyłącznie pustą deklaracją. Jest to problem (zasada) powszechności prawa wyborczego<sup>35</sup>. Nie oznacza to jednak, że czynne i bierne prawa wyborcze ma posiadać absolutnie każdy człowiek. Rzecz jednak w tym, że brak możliwości głosowania i kandydowania musi wynikać ze szczególnych powodów, które są powszechnie akceptowane w demokratycznych państwach. Trzeba też wyraźnie powiedzieć, że mogą być one inne w zależności od tego, wyboru którego organu dotyczą. Stąd inaczej przedstawia się to w przypadku wyborów organów państwa (parlamentu, prezydenta), organów samorządu terytorialnego czy wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W przypadku organów państwa zrozumiałe jest, że wybierać je i kandydować do nich powinni tylko obywatele tego państwa. Podobnie

---

33 P. Uziębło, *Opinia w sprawie dopuszczalności przełożenia wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego na poziomie gminy*, Warszawa 2018, batory.org.pl [dostęp: 2.11.2022], s. 2.

34 W. Wojtasik, *Manipulacje...*, s. 62–63.

35 K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

jest w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, kiedy powinni to czynić wyłącznie obywatele Unii Europejskiej, czyli obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej. Zupełnie inaczej problem ten przedstawia się jednak w przypadku wyborów samorządowych, gdyż o przynależności do lokalnej społeczności nie decyduje posiadanie obywatelstwa, lecz zamieszkiwanie na określonym terytorium i w określonym miejscu.

Podobnie zrozumiałe jest, że uzyskanie czynnego i biernego prawa wyborczego musi być uzależnione od osiągnięcia pewnej dojrzałości, co wynika z nabycia pewnej wiedzy i doświadczenia wiążących się z osiągnięciem określonego wieku. Z tego też względu można różnicować wymóg wieku stawiany osobom głosującym i kandydującym. Oczywistewydaje się również to, że z obu praw wyborczych powinny korzystać osoby przynajmniej teoretycznie świadome swoich decyzji, stąd nie budzi sprzeciwu pozbawianie tej możliwości osób niemających zdolności do czynności prawnych. Są również osoby niegodne uczestniczenia w wyborach z uwagi na swoje czyny.

Patrząc z tego punktu widzenia na zagadnienie czynnego i biernego prawa wyborczego w Polsce, stwierdzić należy, że do regulacji konstytucyjnej i ustawowej można mieć szereg zastrzeżeń, są one przy tym większe w przypadku wyborów samorządowych. Na nowe spojrzenie zasługuje kwestia obywatelstwa jako cenzusu wyborczego<sup>36</sup>. Niewłaściwy jest automatyzm w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, gdyż w wielu przypadkach ich rozeznanie w sprawach publicznych nie jest odmienne od innych osób<sup>37</sup>. Można również zastanawiać się, czy właściwy jest sposób uregulowania pozbawiania praw wyborczych osób, które nie są godne uczestniczyć w wyborach z uwagi na swoje czyny. W świetle tego, co ma miejsce w świecie, w tym także w Europie, odnośnie do granicy wieku upoważniającej do udziału w głosowaniach i jej obniżania do 16 lat, chociaż jestem temu dzisiaj przeciwny, to uważam, iż w niedalekiej perspektywie przyjdzie się

---

36 P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2017, s. 168–173.

37 M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 261–280; K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI, s. 33; K. Skotnicki, *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 30–37.



nam zmierzyć z tym problemem<sup>38</sup>. Wiemy przecież, jak po II wojnie światowej przebiegał proces obniżania tej granicy z lat 21 do 18, i łatwo wyobrazić sobie sytuację, gdy możemy stać się przykładem państwa naruszającego wolność wyborów z uwagi na niedopuszczenie do głosowania osób niepełnoletnich<sup>39</sup>. Dlatego gruntownej analizie i zmiany wymaga art. 62 Konstytucji<sup>40</sup>.

W przypadku wyborów samorządowych musi zastanawiać, dlaczego głosować i kandydować mogą tylko obywatele polscy, a w przypadku wyborów do rad gmin oraz na wójta, burmistrza i prezydenta miasta – również mieszkający w Polsce obywatele państw Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. A co z mieszkającymi w Polsce obywatelami państw, które nie należą do Unii Europejskiej? Przecież – zgodnie z art. 16 Konstytucji – wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a więc nie tylko obywatele polscy i obywatele innych państw Unii Europejskiej. Już tylko to dowodzi, że skoro w wyborach nie mogą głosować i kandydować wszyscy mieszkańcy, to nie są to – przynajmniej na poziomie gminy – wybory wolne, ale i uczciwe. Trzeba również pamiętać, że obecnie coraz więcej osób nie potrafi wskazać swojego głównego centrum życiowego, gdyż posiada dwa (a może nawet więcej) miejsca zamieszkania. Tymczasem mogą one uczestniczyć w wyborach tylko w jednym z nich, a tym samym są pozbawione swoich podstawowych praw politycznych. Istnieje również problem przedsiębiorców, rzemieślników, lekarzy, aptekarzy, nauczycieli itp., którzy są bardzo silnie związani z gminą, w której pracują, i są bardzo szanowanymi przez mieszkańców osobami, jednak głosować mogą tylko w innej gminie, gdyż tam mają mieszkania czy domy, w których nocują. Prowadzi to do sytuacji, w której wójt, który pełnił urząd przed dwie kadencje, jeżeli nie mieszka w danej gminie, nie może kandydować w niej do rady

---

38 A. Domańska, K. Skotnicki, *Wiek jako cenzus wyborczy*, [w:] *Między Klio a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, red. J.W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko, Warszawa–Poznań 2016, s. 281–288; A. Żukowski, *Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Prawo, państwo, polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*, red. A. Michalczuk-Wliziło, M. Podolak, Lublin 2022, s. 556–560.

39 K. Skotnicki, *W sprawie konieczności zmian konstytucyjnej regulacji cenzusów wyborczych*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 314–321; tenże, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 124–139.

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

gminy, chociaż zna jej problemy jak nikt inny. Są to niewątpliwie nowe problemy, odnoszące się również do wolności i uczciwości wyborów, które systematycznie pogłębiają się i z rozwiązaniem których wcześniej czy później polski ustrojodawca i ustawodawca będą musieli się zmierzyć<sup>41</sup>.

VI. O wolności i uczciwości wyborów w dużej mierze przesądza to, kto posiada prawo zgłaszania kandydatów (list kandydatów), które w literaturze przedmiotu bywa nazywane wyborczym prawem nominacyjnym<sup>42</sup>. Zgłaszanie kandydatów to niewątpliwie najważniejszy moment każdej procedury wyborczej<sup>43</sup>. Wszelka limitacja czy zmonopolizowanie tej fazy wyborów przez określony bądź nawet jedyny typ podmiotów (np. partie polityczne) musi rodzić pytanie, czy powinno mieć to miejsce w demokratycznym państwie prawnym<sup>44</sup>. Należy to wyraźnie podkreślać pomimo świadomości, że wybory mają przede wszystkim charakter polityczny, a tym samym partyjny. W głównej mierze odnosi się to do wyborów parlamentarnych, ale partyjny charakter mają przecież również wybory prezydenta państwa czy organów samorządu terytorialnego (lokalnego) i to nawet najniższego szczebla. Dopiero w bardzo małych społecznościach element partyjny ustępuje personalnemu, gdy mniejsze znaczenie albo nawet żadnego znaczenia nie ma to, z jakim ugrupowaniem partyjnym związany jest kandydat, lecz istotne jest, jak jest postrzegany przez współmieszkańców.

To, że w praktyce partie polityczne zmonopolizowały wybory parlamentarne, prezydenckie czy nawet część wyborów lokalnych, nie może prowadzić do sytuacji, w której prawa tego pozbawiani są obywatele. Dlatego – w moim przekonaniu – nie jest dyskusyjne to, czy obywatele powinni mieć możliwość zgłaszania kandydatów bądź ich list, ale to, czy każda osoba posiadająca bierne prawo wyborcze może sama zgłosić swoją kandydaturę. Opowiadający się za takim rozwiązaniem uznają, że wyborcze prawo nominacyjne jest pochodną posiadania czynnego prawa wyborczego, a zwłaszcza biernego prawa wyborczego, jak i szerzej – ogólnego prawa politycznego dotyczącego udziału obywateli

---

41 K. Skotnicki, *Prawo do samorządu a członkowie wspólnoty samorządowej pominięci w możliwości udziału w wyborach organów samorządu terytorialnego i referendum lokalnym*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021, s. 87–104.

42 J. Kluczkowski, *Treść i podmioty praw wyborczych w Ukrainie*, „*Studia Wyborcze*” 2014, t. XVII, s. 57.

43 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 193.

44 G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów*, Białystok 2007, s. 165.

w zarządzaniu sprawami państwowymi<sup>45</sup>. Jest to niewątpliwie bardzo istotny problem, który zasługuje na szerszą analizę i to właśnie z uwagi na zasady wolności i uczciwości wyborów. W tym opracowaniu jedynie go sygnalizuję, nie przemawia bowiem do mnie twierdzenie, że „samozgłoszenie” może prowadzić „do znacznego powiększenia liczby ubiegających się o mandaty, w tym – co łatwo jest przewidzieć – o kandydatów »niepoważnych«, uprzednio społecznie niezweryfikowanych”<sup>46</sup>. Wolność wyborów to przecież także wolność kandydowania.

W Polsce, zgodnie z Konstytucją, kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy (art. 100), zaś kandydata na prezydenta co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 127 ust. 3); krytykowana już lakoniczność regulacji wyborów samorządowych sprawia, że niestety zagadnienie to nie jest uregulowane, lecz ustanowione jest jedynie, że „zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa” (art. 169 ust. 2 zd. 2).

Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>47</sup> wprowadziła do polskiego systemu wyborczego instytucję komitetu wyborczego, której najważniejszym zadaniem było zgłaszanie kandydatów na posłów oraz prowadzenie na ich rzecz kampanii wyborczej. Wkrótce komitetom powierzono zgłaszanie kandydatów we wszystkich innych wyborach i bez wątpienia można zgodzić się z twierdzeniem, że „na stałe zakorzeniły się w polskim prawie wyborczym, a kolejne akty prawne z tego zakresu pogłębiały ich instytucjonalizację”<sup>48</sup>. Pomimo tego nie doczekały się one szerszego opracowania, zaś na ich temat napisano jedynie niewiele drobniejszych prac przyczynkarskich. A szkoda.

Komitety wyborcze, zgodnie z art. 84 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>49</sup>, w zależności od wyborów, tworzą: partie polityczne lub ich koalicje – w wyborach do Sejmu, do Senatu i do Parlamentu Europejskiego oraz podczas wyborów samorządowych (§ 2 i 4), wyborcy – podczas wszystkich wyborów, przy czym podczas wyborów prezydenckich są jedynym podmiotem władnym to czynić (§ 2, 3 i 4), organizacje społeczne – wyłącznie podczas wyborów samorządowych (§ 4). Wyborcy są zatem jedynym podmiotem, który może zgłaszać

---

45 J. Kljuczkowski, *Treść i podmioty...*, s. 79.

46 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 169.

47 Dz.U. Nr 59, poz. 252.

48 M. Czakovska, P. Raźny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 78.

49 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm., dalej: k.w.

kandydatów do wszystkich wyborów, jak słusznie zauważa się jednak w literaturze przedmiotu, trudno sobie wyobrazić w przypadku wyborów do wybieranych na zasadzie proporcjonalności Sejmu i Parlamentu Europejskiego czy wyborów prezydenta szanse wyboru kandydata, który nie został wysunięty bądź poparty przez istniejące partie polityczne<sup>50</sup>.

Można zatem powiedzieć, że z punktu widzenia zasad wolności i uczciwości wyborów zgłaszanie kandydatów odpowiada współczesnym standardom. Konieczne jest jednak bliższe przyjrzenie się problemowi zgłaszania kandydatów podczas wyborów samorządowych w małych gminach, liczących w blisko 20 przypadkach poniżej 2000 mieszkańców. Moim zdaniem rozważenia wymaga ustanowienie przynajmniej podczas wyborów rad gmin oraz wójta, burmistrza czy prezydenta miasta możliwości samozgłoszenia się, jak i większe powiązanie liczby wymaganych podpisów wyborców z liczbą mieszkańców gminy czy nawet okręgu wyborczego.

Zgodnie z art. 403 § 5 k.w., komitet wyborczy wyborców zamierzający zgłosić kandydatów tylko w jednej gminie liczącej do 20 000 mieszkańców może utworzyć co najmniej pięciu obywateli mających prawo wybierania. Wystarczy, że złożą pisemne oświadczenie o utworzeniu komitetu z podaniem swoich imion i nazwisk, adresów zamieszkania oraz numerów PESEL. Nie muszą zbierać podpisów obywateli popierających utworzenie takiego komitetu; nie muszą też stale zamieszkiwać w gminie, w której komitet zamierza zgłaszać kandydatów.

Trzeba również pamiętać, że w przypadku wyborów do Sejmu oraz do sejmików województw, rad powiatów i rad gmin w gminach powyżej 20 000 mieszkańców wybór indywidualnego kandydata jest praktycznie nierealny. Czy są to zatem wybory wolne i uczciwe?

Analizując z punktu widzenia wolności i uczciwości wyborów zgłaszanie kandydatów czy list kandydatów podczas wyborów, odnieść się wreszcie należy do pewnych ułatwień w rejestracji list kandydatów, jeżeli komitet wyborczy zarejestruje już część swoich list w innych okręgach wyborczych bądź nawet jeżeli przemawiają za tym wcześniejsze wyniki wyborcze partii politycznych. Jest to rozwiązanie znane w doktrynie pod nazwą równości proporcjonalnej. I chociaż jest ono akceptowane przez Komisję Wenecką w *Kodeksie dobrej praktyki wyborczej*, w literaturze przedmiotu jest krytykowane i podnosi się, że w tym przypadku powinna być brana pod uwagę tzw. równość zupełna, a więc niedopuszczająca

---

50 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 193.

jakiegokolwiek różnicowania podmiotów zgłaszających kandydatów (listy kandydatów)<sup>51</sup>.

Z rozpatrywanego punktu widzenia bardzo istotnym problemem jest występujące podczas wyborów organów gmin zjawisko niezgłaszania kandydatów na radnych lub wójta bądź zgłaszania tylu kandydatów, ile mandatów jest do obsadzenia. W przypadku wyborów radnych, które w literaturze przedmiotu określane są mianem „wyborów niekonkurencyjnych”, „wyborów cichych” lub „wyborów niespornych”, głosowanie nie jest przeprowadzane i mandat obejmowany jest bez niego.<sup>52</sup> Trzeba jednak pamiętać, że polskie prawo wyborcze nie wymaga żadnej minimalnej liczby kandydatów, chociaż może czasami dziwić, że nie czynią tego partie polityczne o większym znaczeniu. Trzeba też pamiętać, że „nawet niekonkurencyjne wybory wyłaniają w pełni legitymizowane władze i nie podważają istoty samorządności”<sup>53</sup>.

VII. W demokratycznym państwie wolne i uczciwe wybory to takie, w których ma miejsce swobodna, nieskrępowana konkurencyjność rywalizujących kandydatów/list kandydatów. W doktrynie jest to szczególnie mocno akcentowane, można nawet odnieść wrażenie, że stanowi to najważniejszy warunek, od spełnienia którego zależy, czy wybory są rzeczywiście wyborami, czy jedynie propagandową fikcją, spektaklem na wewnętrzny i zewnętrzny użytek, mającym uzasadnić i uwiarygodnić sprawowanie władzy, która w rzeczywistości zdobywana jest w inny, absolutnie niedemokratyczny sposób.

O tym, czy wybory są konkurencyjne, decyduje wiele elementów, które, moim zdaniem, przy omawianiu wolności i uczciwości wyborów należy ująć łącznie.

Konkurencyjność wyborów zależy przede wszystkim od tego, czy państwo uznaje pluralizm polityczny i istnieją prawne gwarancje jego istnienia. Rzeczą idzie przy tym nie tylko o swobodę zakładania partii politycznych, chociaż to jest niewątpliwie najważniejsze, ale szerzej – również o swobodę tworzenia innych organizacji społecznych, a nawet o wolność prowadzenia działalności gospodarczej, wolność nauki czy swobodę nauczania. Społeczeństwo jest różnorodne, pluralistyczne

---

51 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 168.

52 A. Frydrych, M. Serwaniec, *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 111–119.

53 A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2015, nr 4, s. 66.

i musi mieć możliwość swobodnego wyrażania swoich poglądów. Ramy opracowania nie pozwalają mi na szersze rozwinięcie rozważań na ten temat, dlatego skoncentruję się na zagadnieniach – w moim przekonaniu – najważniejszych i też jedynie je zasygnalizuję.

Pluralizm polityczny to jedna z zasad ustroju współczesnej Polski (art. 11 Konstytucji). Przejawia się on przede wszystkim w swobodzie zakładania partii politycznych, które następnie – zgodnie z jedną ze swoich funkcji – przystąpią do rywalizacji wyborczej<sup>54</sup>. Dążenie do przywrócenia pluralizmu politycznego było najważniejszym celem opozycji przed 1989 r., zaś o jego znaczeniu przekonujemy się codziennie. Od początku transformacji ustrojowej nie ma też problemów z zakładaniem partii politycznych<sup>55</sup>, a rygory z tym związane nie są ostre.

Dla wolności i uczciwości oraz konkurencyjności wyborów podstawowe znaczenie ma finansowanie partii politycznych. We współczesnych demokratycznych państwach niewątpliwie jest to jeden z najważniejszych, ale i najtrudniejszych oraz najbardziej kontrowersyjnych problemów. Dotyczy on otrzymywania przez partie środków pieniężnych, jak i wsparcia rzeczowego<sup>56</sup>. Stale zwiększają się również koszty związane z prowadzeniem kampanii wyborczych<sup>57</sup>. Przypomnieć należy, że (pośrednie) finansowanie partii politycznych z budżetu państwa pojawiło się w Polsce w ustawie z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>58</sup>, kiedy ustanowiono dla partii dotację podmiotową, której wysokość uzależniona była od liczby wybranych posłów i senatorów. Jest ona utrzymana w Kodeksie wyborczym (art. 150), a nawet rozszerzona za uzyskanie mandatu posła do Parlamentu Europejskiego (art. 151). Podstawowe znaczenie ma jednak przyjęta w 2001 r. nowelizacja ustawy o partiach politycznych,

---

54 Na temat funkcji partii politycznych zob. W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Współczesne partie i systemy partyjne*, Lublin 2003, s. 65–83; K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2006, s. 23–41.

55 Najpierw regulowała to ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312), zaś obecnie ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1215).

56 Na temat różnych znaczeń pojęcia „finansowania partii politycznych” zob. A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 214–217.

57 Zob. A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 41; O. Gedymin, *Finansowanie partii politycznych (Niemcy, Austria, Szwecja, Włochy, Kanada)*, Warszawa 1994, s. 9; A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 63.

58 Dz.U. Nr 45, poz. 205 ze zm.

która ustanowiła subwencję dla partii politycznych; jej wysokość zależy od tego, czy na listy kandydatów partii politycznej w wyborach do Sejmu oddano co najmniej 3% ważnie oddanych głosów, a w przypadku list koalicji wyborczej partii politycznej co najmniej 6% ważnie oddanych głosów (art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Wypłacane corocznie kwoty powiązane są z liczbą otrzymanych ważnych głosów, co w oczywisty sposób preferuje te spośród nich, które otrzymały ich więcej.

Partie polityczne są zatem w Polsce uzależnione od środków pochodzących z subwencji. Samo w sobie nie jest to zjawisko złe, partie polityczne są bowiem niezbędne dla funkcjonowania demokracji parlamentarnej, a dla demokratycznego państwa znacznie bardziej niebezpieczne jest prywatne finansowanie partii politycznych, a w szczególności ich powiązanie z biznesem. Z punktu widzenia wolności i uczciwości wyborów należy jednak zastanowić się, czy obowiązujące rozwiązanie jest właściwe. W piśmiennictwie politologicznym mówi się o cementowaniu czy betonowaniu sceny politycznej. Środki z budżetu państwa utrwalają bowiem istniejący system partyjny, gdyż nawet partiom, które nie wprowadzą swoich kandydatów do Sejmu, lecz przekroczą granicę 3% (6% dla koalicji) ważnie oddanych na nie głosów, zapewniają organizacyjne przetrwanie<sup>59</sup>. Jest to próg ustanowiony niezwykle wysoko, stąd przekraczają go tylko nieliczne partie, zaś zdecydowana większość nie ma szansy na jego osiągnięcie. Z punktu widzenia wolności i uczciwości wyborów, ale również zasady równości w znaczeniu równości szans, jest to zasadnie krytykowane<sup>60</sup>. Dlatego może warto przyjrzeć się rozwiązaniom niektórych państw południowoamerykańskich, jak np. Ekwadoru, gdzie wymóg ten jest znacznie niższy (0,4%), a może nawet rozważyć zwrot kosztów kampanii wyborczej dla każdego podmiotu, który wystartował w wyborach i zarejestrował kandydatów czy listy kandydatów<sup>61</sup>?

Konkurencyjność rywalizacji wyborczej to również wolność prowadzenia (rywalizacji) kampanii wyborczej. Dotyczy to jej różnych metod i form, co jest szeroko omówione w literaturze przedmiotu<sup>62</sup>. W piśmiennictwie prawniczym rozważane są również ramy czasowe kampanii

---

59 Szerzej zob. M. Radecki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Nauki Ekonomiczne” 2021, t. 33, s. 133.

60 P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 287.

61 *Ibidem*, s. 302.

62 A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015; P. Kowalski, *Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych*, Łódź 2021.

wyborczej<sup>63</sup>. Dla czynionych rozważań istotne jest jednak pytanie, czy w przypadku kampanii wyborczej można mówić o jakichś gwarancjach tej rywalizacji. W tym zakresie wskazuje się następujące zasady:

„1) równego statusu prawnego podmiotów rywalizacji w toku kampanii wyborczej,

2) uczciwego i zgodnego z prawem prowadzenia przez te podmioty walki o mandaty parlamentarne,

3) neutralności organów władzy publicznej i organów wyborczych”<sup>64</sup>.

Można to również odnieść do mediów publicznych, które powinny być bezstronne, obiektywne i nie faworyzować jednego z podmiotów tej rywalizacji wyborczej. Polskie prawo (regulacje Kodeksu wyborczego, ale także innych aktów prawnych) wydaje się być w dużej mierze zgodne z tymi standardami. W szczególności przywołać należy art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>65</sup>, który stanowi: „Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnej jego części, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu”. Nader krytycznie oceniane są jednak zmiany, które w polskim prawie wyborczym przyniosła ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>66</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że brak skodyfikowania zasady bezstronności mediów publicznych oraz osłabienie mechanizmów ich kontroli sprawia, że pełnią one funkcję organu propagandy rządzących. To bardzo niedobrze w sytuacji, gdy „w kampanię wyborczą włączają się także media niepubliczne, mające swoje własne cele i priorytety, a wtedy bezstronna i neutralna rola mediów publicznych jest szczególnie ważna i pożądana. Tymczasem nowelizacja stwarza ramy formalne do zwiększenia udziału w procesie elekcji większości rządowej, a nie wyborcom”<sup>67</sup>.

Wątpliwości te potwierdzają ostatnie kampanie wyborcze, które nie przebiegają zgodnie ze standardami wolnej rywalizacji wyborczej. Państwo w kampanii wyborczej nie było neutralne, zaś media publiczne

---

63 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 182–192; P. Kowalski, *Wolność wypowiedzi...*, s. 220–230.

64 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 192.

65 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.

66 Dz.U. poz. 130 ze zm.

67 F. Rymarz, *Regres...*, s. 5.



– obiektywne, gdyż wyraźnie opowiadały się po jednej stronie sceny politycznej. Było to szczególnie widoczne podczas prezydenckiej kampanii wyborczej w 2020 r. Misja Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w raporcie z 23 września 2020 r. o tych wyborach jednoznacznie stwierdziła, że zarówno jakikolwiek udział urzędników państwowych w kampanii wyborczej po stronie jednego z kandydatów, jak i faworyzowanie jednego z kandydatów przez media publiczne należy traktować jako złe wydatkowanie środków publicznych; podkreślono w nim również, że kampanię wyborczą cechowała nienawistna retoryka, która jeszcze bardziej spolaryzowała opinię publiczną<sup>68</sup>. Jako przykłady wskazywano obdarowywanie np. gmin karetkami pogotowia czy straży pożarnej (także ochotniczej) wozami strażackimi. Dostrzegł to nawet Sąd Najwyższy, który w uchwale z dnia 3 sierpnia 2020 r. stwierdzającej ważność wyborów prezydenckich zauważył: „Nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że dobrą praktyką odnoszącą się do procesu wyborczego powinno być neutralne podejście władz publicznych do kampanii wyborczej. Kampania powinna być relacjonowana we wszystkich mediach, zwłaszcza publicznych, w sposób rzetelny. Sygnalizowane w przestrzeni publicznej i w protestach wyborczych naruszenia tych standardów nie przybrały jednak postaci, w której ograniczona zostałaby możliwość wolnego wyboru”<sup>69</sup>. Jest to stwierdzenie bardzo dyskusyjne.

Poważne wątpliwości budzi również przyznanie, przywołaną nowelizacją Kodeksu wyborczego z dnia 11 stycznia 2018 r., każdemu wyborcy prawa do prowadzenia bez zgody pełnomocnika wyborczego agitacji wyborczej w każdej formie (art. 106 § 1 k.w.; zgoda wymagana jest wyłącznie na zbieranie podpisów). W literaturze przedmiotu zasadnie wskazuje się, że może to powodować wiele komplikacji związanych z rzetelnością i transparentnością kampanii wyborczej i agitacji, gdyż trudne stanie się zarówno ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za taką agitację, jak i dochodzenie ochrony sądowej w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych informacji na temat kontrkandydatów w tzw. trybie wyborczym z art. 111 k.w.<sup>70</sup>

---

68 Raport dostępny jest na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-obwe-z-wyborow-prezydenckich-w-polsce-2020> [dostęp: 13.11.2022].

69 I NSW 5890/20, OSNKN 2020, nr 4, poz. 27.

70 W. Mojski, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. w zakresie kampanii wyborczej i agitacji wyborczej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 94–95.

Dlatego dokonanie zmian w regulacjach prawnych, które w większym stopniu zabezpieczą wolność i uczciwość wyborów, wydaje się konieczne. Wskazano na nie w przywołanym raporcie OBWE. Spośród nich szczególnie ważne wydają się te, które związane są ze zmianami w sposobie ustalania składu kierownictwa mediów publicznych; procedura ta powinna być transparentna i konkurencyjna (rekomendacja nr 3). W większym stopniu należy następnie zagwarantować niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która powinna czuwać nad zapewnieniem bezstronności przekazu (rekomendacja nr 5). W sposób zgodny z międzynarodowymi standardami powinny być również zmienione przepisy karne odnoszące się do penalizacji tzw. mowy nienawiści (rekomendacja nr 15). Rozważenia wymaga także powrót do przynajmniej części postanowień Kodeksu wyborczego obowiązujących przed jego nowelizacją dokonaną 11 stycznia 2018 r.

VIII. Odrębnego omówienia z uwagi na wolne i uczciwe wybory wymaga kwestia finansowania kampanii wyborczej, która może wręcz decydować o tym, czy wybory będą konkurencyjne. O szczególnym zaakcentowaniu tego problemu decydują z jednej strony zmiany dokonane przywołaną już nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 r. w zasadach finansowania komitetów wyborczych, zaś z drugiej strony niedawne doniesienia medialne o finansowaniu znacznej części kampanii wyborczej kandydatów rządzącej partii przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w zależnych od rządu spółkach i instytucjach państwowych.

W pierwszym przypadku niepokój musi budzić zezwolenie na przyjmowanie przez komitety wyborcze od osób fizycznych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym w postaci zarówno nieodpłatnego wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, jak i nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych, jeżeli nie prowadzą one działalności gospodarczej w zakresie reklamy (art. 132 § 5 pkt 3 i 4 k.w.). Można mieć poważne wątpliwości, czy jest to rozwiązanie zgodne z art. 11 ust. 2 Konstytucji ustanawiającym zasadę jawności finansowania partii politycznych. Obowiązująca regulacja stwarza duże niebezpieczeństwo zachowań oznaczających obchodzenie kodeksowych ograniczeń wysokości wydatków (limitów) na prowadzenie kampanii wyborczej, co podważa zasadę równości wyborów, konkurencyjność rywalizujących komitetów wyborczych, a tym samym wolność i uczciwość wyborów<sup>71</sup>. Słuszna jest

---

71 *Ibidem*, s. 100–101.

dlatego rekomendacja nr 16 OBWE, aby prawnie określić limity wkładów i wydatków na dopuszczalne darowizny rzeczowe.

Niezwykle poważny jest też drugi problem, a więc wpłaty dokonywane na konta partii politycznych i na komitety wyborcze przez osoby, które osiągają bardzo wysokie dochody w związku ze stanowiskami czy funkcjami pełnionymi dzięki partii politycznej. Jest to powszechnie znane zjawisko, które określane jest jako tzw. VIP-składki<sup>72</sup> albo haracze, a nawet kupowanie stanowisk<sup>73</sup>. Sprzyja to obejmowaniu takich stanowisk przez osoby o niższych kwalifikacjach, lecz posiadające koneksje i układy polityczne. Takich wpłat dokonują parlamentarzyści, radni, ministrowie i wiele innych osób zatrudnionych w administracji rządowej bądź samorządowej, ale również w spółkach Skarbu Państwa czy spółkach samorządowych. Liczba takich stanowisk i funkcji stale się przy tym zwiększa<sup>74</sup>. Wysokość wpłat często wynosi 10% wynagrodzenia tych osób bądź osiąga maksymalny dopuszczalny przez prawo limit wpłat. Wpłaty takie stanowią znaczące źródło dochodów partii politycznych i komitetów wyborczych<sup>75</sup>. W literaturze przedmiotu dokonywanie opisywanych wpłat jest mocno krytykowane i uważane wręcz za nagane, stąd pojawia się nawet postulat ustanowienia zakazu dokonywania przez członków partii innych wpłat poza zwykłymi składkami<sup>76</sup>. Nie wydaje się jednak, aby była na to większa szansa, gdyż z jednej strony wielu spośród dokonujących takich wpłat formalnie nie jest członkami takich partii, rozwiązaniem takim nie są również zainteresowane same partie polityczne. Trzeba też pamiętać, że pomimo obecnego nagłośnienia takich wpłat i medialnej krytyki, jest jednak na takie działanie duże przyzwolenie. Rządzące ugrupowania stawia jednak podczas wyborów w zupełnie innej sytuacji i narusza uczciwość wyborczej rywalizacji, a więc zasadę równości szans, przez co wybory nie są w pełni wolne.

---

72 *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 34.

73 K. Skotnicki, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII – Studi Polacco-Italiani di Toruń XII”, Toruń 2016, s. 82.

74 E. Barany, *Logika finansowania partii politycznych. Doświadczenia słowackie*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 224–225; M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007, s. 109; M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Warszawa 2011, s. 90–91.

75 T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 15.

76 M. Bidziński, *Finansowanie partii...*, s. 91.

IX. Niewątpliwie o wolności wyborów w bardzo dużej mierze decyduje swoboda oddania głosu przez wyborców. Zagwarantować to ma zasada tajności głosowania. Jej istota sprowadza się do tego, że nikt nie powinien znać treści decyzji podjętej przez konkretnego wyborcę<sup>77</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się na wiele gwarancji zapewniających wyborcy tajność głosowania. Są to: konieczność zapewnienia w lokalu wyborczym stosownego miejsca do tajnego głosowania; sprawdzenie przed rozpoczęciem głosowania, czy kabina jest pusta; drukowanie kart do głosowania tylko po jednej stronie; stosowanie takiego samego rodzaju, koloru i wielkości fontów dla wszystkich kandydatów i komitetów wyborczych; zakaz agitowania w lokalu wyborczym; zakaz podpisywania przez wyborców karty do głosowania, a także odpowiednia wielkość i wygląd urny do głosowania<sup>78</sup>.

W moim przekonaniu najważniejsze znaczenie mają dwie gwarancje – zapewnienie właściwego miejsca do tajnego głosowania oraz dotycząca urn wyborczych. I z tego punktu widzenia można formułować kilka krytycznych uwag, lokale wyborcze nie spełniają bowiem warunków tajności głosowania. Doświadczenia z wielu ostatnich wyborów z jednej strony pokazują, że kabiny do głosowania zostają często zastępowane jedynie niskimi przepierzeniami na stołach, przy których dokonywane jest zakreślanie karty (kart) do głosowania. Niewątpliwie nie sprzyja to przeświadczeniu wyborcy, że nie jest widoczne, jak on głosuje. Podobne zastrzeżenie mam do wyglądu urny do głosowania. Źle pojmowane dążenie do zapewnienia transparentności wyborów sprawiło, że często są one wykonane z tak przezroczystego pleksi, że po wrzuceniu karty do głosowania widać, jak wyborca oddał głos (np. złożona karta do głosowania otwiera się podczas opadania). Podobnie rezygnacja z kopert, do których wyborca wkładał swoją kartę do głosowania przed jej wrzuceniem do urny. Nie sprzyja to wolności wyborów. Dlatego uważam, że w Kodeksie wyborczym należy zdecydowanie doprecyzować przepisy regulujące zarówno tworzenie miejsc do głosowania, jak i wygląd urny do głosowania.

Trzeba również pamiętać, że obecnie stoimy przed nowymi wyzwaniem zwanymi z tajnością głosowania w związku z możliwością *e-votingu* i *i-votingu*<sup>79</sup>. To także wpłynie na kwestie związane z tajnością

---

77 Wyr. TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

78 M. Chmaj, *Zasada tajności głosowania w kodeksie wyborczym*, Toruń 2018, s. 9.

79 K. Stępnia, *Zasada tajności głosowania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a możliwość implementacji głosowania powszechnego z wykorzystaniem e-votingu opartego na technologii blockchain*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1, s. 97–111.

wyborów w kontekście ich wolności i uczciwości. Nie bez znaczenia jest w tym przypadku nieufność znacznej części wyborców i polityków do takich rozwiązań i ich przeświadczenie, że sprzyjają one fałszowaniu wyników głosowania.

X. Wybory to zawsze złożony proces, w którym najważniejsze jest to, w jaki sposób ustalany jest ich ostateczny wynik. Zupełnie inaczej przedstawia się to w przypadku wyborów organów jednoosobowych i całkowicie odmiennie, gdy dokonywany jest wybór organów kolegialnych. W pierwszym przypadku wybory są oczywiście większościowe i do rozstrzygnięcia jest to, czy do zwycięstwa wystarczy większość zwykła, czy bezwzględna, a w tej drugiej sytuacji, jak postępować dalej, jeżeli żaden z kandydatów jej nie osiągnął w pierwszej turze wyborów. Już samo rozstrzygnięcie między większością zwykłą a bezwzględną pozwala na kształtowanie prawa wyborczego w taki sposób, aby sprzyjało konkretnemu kandydatowi albo było ukierunkowane przeciwko innemu kandydatowi czy innym kandydatom. Tak będzie np. wówczas, gdy kandydat z największym poparciem sondażowym nie przekracza w nim 50%. W takim przypadku uzyskanie mandatu będzie mu gwarantować ustanowienie w prawie wyborczym wymogu uzyskania większości zwykłej, ponieważ gdyby konieczne było przeprowadzenie kolejnej tury lub tur głosowania, mandat ten może ostatecznie przypaść konkurentowi. Zdecydowanie bardziej złożone jest określenie sposobu ustalania wyniku wyborów w przypadku wyborów organów kolegialnych, istnieje bowiem wiele takich metod, a przy tym istotne jest również, ile będzie okręgów wyborczych i w jaki sposób zostaną ukształtowane ich granice (jest to problem struktury okręgów wyborczych).

Przyjęcie określonej metody przeliczania głosów na mandaty, czyli systemu wyborczego *sensu stricto*, i dokonanie podziału na okręgi wyborcze może być uczynione w sposób, który nie podważa wolności i uczciwości wyborów, ale jest też okazją do wszelkich manipulacji (inżynierii wyborczej), które podważają wolność i uczciwość wyborów<sup>80</sup>. W szczególności trzeba pamiętać o innych zasadach wyborów – równości (w znaczeniu materialnym), bezpośredniości i proporcjonalności<sup>81</sup>. Konsekwencje konkretnego systemu wyborczego, jak i struktury okręgów

---

80 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 107.

81 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 69; D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 45–46.

wyborczych są dobrze zbadane i omówione w literaturze przedmiotu<sup>82</sup>. Wyraźnie wskazał na to również Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. stwierdził: „podział na okręgi wyborcze winien być »sprawiedliwy«, tzn. uwzględniający »równość materialną« formalnie równoprawnych kandydatów oraz »materialnie równą« siłę głosu każdego wyborcy”, a ponadto podkreślił, że „przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest (...) zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerszej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideą wyborów »skutecznych«”. Zaznaczył przy tym, że „sposób podziału mandatów między konkurujące podmioty wyborcze (komitety) nie tyle odnosi się do zasady równoprawnej konkurencji, ile do idei wyborów sprawiedliwych, obejmującej również zasadę równości materialnej. Jak wspomniano wyżej, zasada równości materialnej jest bowiem dyrektywą nakazującą uwzględnianie jej w maksymalnym stopniu. (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niemożność pełnego uwzględnienia dyrektywy materialnej równości wyborów, a w konsekwencji idei sprawiedliwych wyborów, nie oznacza, że stopień deformacji woli wyborców będący tego konsekwencją jest bez znaczenia”<sup>83</sup>.

Ramy opracowania sprawiają, że przy złożoności problematyki systemów wyborczych i struktury okręgów wyborczych oraz ich wpływu na problem wolności i uczciwości wyborów możliwe jest jedynie zwrócenie uwagi na najważniejsze, moim zdaniem, kwestie.

W literaturze przedmiotu akcentuje się, że przyjęcie konkretnego systemu wyborczego, jak i dokonanie podziału na okręgi wyborcze, powinno być uzależnione od istniejących w państwie sytuacji, warunków, potrzeb, układu politycznego czy tradycji<sup>84</sup>. W moim przekonaniu niestety w zbyt małym stopniu zwraca się jednak uwagę na funkcje wyborów. Oczywiście nie wszystkie przekładają się na system wyborczy i nie w jednakowym stopniu<sup>85</sup>. Wybory powinny doprowadzić do takiej sytuacji, w której skład personalny organu kolegialnego odzwierciedla

---

82 Np. M. Rulka, *Proporcjonalne formuły wyborcze i ich konsekwencje*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 2, s. 135–157; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004; B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

83 K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147, s. 14–17.

84 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 107.

85 K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 9–26.

rzeczywiste poparcie wyborców (społeczeństwa) dla poszczególnych partii politycznych i kandydatów, gdyż inaczej trudno będzie mówić, że posiada on legitymację do stanowienia prawa i podejmowania innych decyzji. Zarazem pamiętać jednak należy, że „znaczne rozbieżności polityczne grozi anarchią, rządem koalicyjnym, składającym się z przedstawicieli wielu partii politycznych, bądź rządem mniejszościowym, co nigdy nie sprzyja sprawności rządu. Zarazem nie ulega jednak wątpliwości, że organ, przy wyborze którego kierowano się wyłącznie dążeniem do doprowadzenia do powstania stabilnego rządu większościowego, z uwagi na brak odzwierciedlenia obrazu opinii publicznej nie będzie posiadać niezbędnej w demokratycznym państwie legitymacji do rządu”<sup>86</sup>. Rzecz idzie bowiem nie tylko o to, aby organ kolegialny był reprezentatywny, ale aby był równie zdolny do podejmowania rozstrzygnięć. Jest to podstawowy dylemat, przed którym stoi ustawodawca przy wyborze sposobów przeliczania głosów na mandaty<sup>87</sup>. Rozważając tę kwestię, należy jednak pamiętać również, że organy kolegialne to zarówno izby parlamentu, jak i organy stanowiące samorządu terytorialnego, stąd rozwiązania stosowane w przypadku wyborów pierwszych z nich nie muszą być właściwe dla wyborów tych drugich.

W przypadku pierwszego z problemów – czy wybory organów kolegialnych powinny być większościowe czy proporcjonalne – zdecydowanie opowiadam się za tymi drugimi. Procentowy rozkład poparcia udzielonego w wyborach poszczególnym ugrupowaniom i procentowy udział tych ugrupowań w obsadzie miejsc w organie przedstawicielskim powinny wykazywać daleko idącą zbieżność. Wybory proporcjonalne są bardziej sprawiedliwe, a tym samym bardziej uczciwe. Wybory większościowe w okręgach jednomandatowych nie odzwierciedlają rzeczywistego poparcia wyborców dla poszczególnych partii politycznych, znacznie je deformując<sup>88</sup>. I nie przemawia do mnie argument, że są bardziej zrozumiałe dla wyborców i że mają oni dzięki nim większą kontrolę nad wybranymi przedstawicielami.

---

86 *Ibidem*, s. 20–21.

87 J. Jaskiernia, *Przełamanie aksjologiczne usztywniania zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 161–168.

88 K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów...*, s. 23; E. Gdulewicz, W. Kręcisz, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 1, red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 27.

Z punktu widzenia mechanizmu przeliczania głosów na mandaty w wyborach proporcjonalnych powszechnie akceptowana wydaje się być metoda d'Hondta, mająca też tę zaletę, że preferuje partie polityczne (komitety wyborcze) cieszące się największym poparciem. Pamiętamy też konsekwencje zastąpienia tej metody w wyborach do Sejmu w 2001 r. metodą Sainte-Laguë, które spowodowało zmniejszenie liczby zdobytych mandatów przez lewicę<sup>89</sup>. Podobnie, gdyby była ona zastosowana w 2019 r., zwycięskie Prawo i Sprawiedliwość (Zjednoczona Prawica) uzyskałoby nie 235 mandatów, lecz 200, a więc nie miałyby większości<sup>90</sup>. Pamiętamy również olbrzymie rozbitcie polityczne składu Sejmu w 1991 r., gdy zastosowano metodę Hare'a-Niemeyera. Już tylko te przykłady pokazują, jak istotne jest, aby nie dokonywać zmiany metody alokacji mandatów na krótko przed wyborami, co przecież miało miejsce w 2001 r. Można też zastanawiać się, czy metoda d'Hondta jest właściwa do zastosowania w przypadku wyborów samorządowych, a zwłaszcza wyborów w gminach. „O ile (...) w systemie parlamentarno-gabinetowym znajduje to uzasadnienie merytoryczne, gdyż pozwala na powstanie trwałej większości parlamentarnej, o tyle budzić musi obawy na szczeblu samorządowym w Polsce, w szczególności na poziomie gminy, ponieważ właśnie w gminie organy wykonawcze pochodzą z wyborów powszechnych, a w konsekwencji nie ma potrzeby wykreowania trwałej większości w radzie gminy, tym bardziej, że większość ta niedługo może być w opozycji do wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Tak więc nie ma żadnych przesłanek, aby zastosować metodę podziału mandatów odbiegającą znacznie od czystej zasady proporcjonalności, a tym samym będącą w sprzeczności w stosunku do zasady równości materialnej głosów”<sup>91</sup>.

W moim przekonaniu w rozważaniach o systemie wyborczym w kontekście wolnych i uczciwych wyborów należy również zwrócić uwagę na dopuszczalność ustanowienia progów wyborczych. Ich stosowanie, a przede wszystkim wysokość, ma oczywiście olbrzymie znaczenie dla składu organów kolegialnych, sprawiają one bowiem, że z jednej

---

89 M. Rulka, *Proporcjonalne formuły...*, s. 152.

90 „Przegląd” 2019, nr 45.

91 P. Uziębło, *Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 170; tenże, *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2, s. 169. Podaję za: A. Cebula, *Zagadnienie materialnej równości wyborów w wyborach do rad gmin przeprowadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych* (maszynopis rozprawy doktorskiej w zbiorach autora).



strony listy kandydatów partii politycznych z niskim poparciem mogą w ogóle nie uczestniczyć w podziale mandatów, zaś z drugiej strony dzięki temu listy kandydatów partii politycznych z dużym poparciem uzyskują znacznie więcej mandatów, niż wynika to z czystej proporcjonalności liczby głosów oddanych na poszczególne listy<sup>92</sup>. Pomimo tego są one akceptowane przez sądownictwo konstytucyjne wielu państw (Niemcy, Czechy, Hiszpania)<sup>93</sup>. Wydaje się, że utrwały się również w Polsce. Ale i w tym przypadku można zastanawiać się, czy nie patrzeć na nie inaczej w przypadku wyborów do Sejmu oraz do organów stanowiących samorządu terytorialnego, jak i rozpatrywać w związku z wielkością okręgów wyborczych oraz progami naturalnymi, które w nich występują. Progi te stanowią również barierę, która uniemożliwia wybór kandydatów indywidualnych, którzy nie zostali zgłoszeni przez partię polityczną.

Okręgi wyborcze to kolejne rozwiązanie, na które należy zwrócić uwagę, rozważając wolność i uczciwość wyborów, gdyż poprzez nie najłatwiej jest wpływać na wynik wyborów<sup>94</sup>. W literaturze przedmiotu wyróżnia się okręgi małe, średnie i duże, które liczą odpowiednio od dwóch do pięciu mandatów, od sześciu do dziewięciu mandatów oraz dziesięć i więcej mandatów<sup>95</sup>. Zasadnie podkreśla się przy tym, że „im mniejszy okręg, tym mniej w nim mandatów do podziału pomiędzy uczestniczące w wyborach ugrupowania. W okręgu trzymandatowym zaledwie trzy ugrupowania mogą podzielić się mandatami, a w okręgu, w którym wybiera się 7 lub więcej posłów, w podziale mandatów może uczestniczyć większa liczba różnych komitetów wyborczych (różnych partii politycznych)”<sup>96</sup>. Mniejsza proporcjonalność systemu wyborczego

---

92 M. Rulka, *Progi wyborcze – analiza prawnoporównawcza*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VIII, s. 56–60.

93 *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 147–148; *Hiszpania. Progi wyborcze*, przekład D. Łukasz, opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 166; *Czechy. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie K. Skotnicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 170; *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze (II)*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 172.

94 K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017, s. 51–82; B. Michalak, *Okręgi wyborcze – podstawowe narzędzie inżynierii wyborczej*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016, s. 123–124.

95 D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, s. 81.

96 S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 206.

proceeds even to such a situation, that the result of elections is rather like that in the case of a majority system<sup>97</sup>. How then should we treat the five-member electoral district in elections to municipal councils in municipalities with over 20,000 inhabitants? I also draw attention to this issue, given that in public spaces there are voices about planned changes in the division into electoral districts in elections to the Sejm and replacement of current 41 out of 100, in which there will be elected from 3 to 8 members; it means that, in the smallest electoral districts, the natural electoral threshold will be 20%<sup>98</sup>. The proposal regarding the freedom and fairness of elections in the case of making such a change is obvious, without doubt they will be violated. It is also worth remembering that in the case of districts with a small number of mandates, it is important whether it is a party list, or a party list<sup>99</sup>, which is not without significance for the fairness of elections and this despite the ambiguity regarding the truth of the thesis about the second of them being grouped, which received a slightly larger support<sup>100</sup>.

In the case of electoral districts, it is also important who creates them and with what criteria they are created. How many in elections to the Sejm and Senate is done by parliament (division into districts is an annex to the Electoral Code), in the case of elections to self-government it is the competence of the electoral commissioner and with regard to the way of his appointment it is already a matter of discussion (best of all if it were done by the organs of territorial self-government). It is also more questionable criteria of this division, especially clearly visible in the case of division of municipalities into single-member districts in municipalities with up to 20,000 inhabitants. The ratio is from 0.51 to 1.49 – is it then fair and just<sup>101</sup>? In the States of the Confederation, in comparison with Poland, permissible deviations from proportionality in the division of mandates between electoral districts is, independently of the status, set

---

97 Dieter Nohlen calculated that in a single-member district – apart from specific cases – in order for a party to take part in the division of mandates and to obtain them, on its list of candidates it must be elected at least 18% of the votes, while in a five-member district it is enough to get less than 9% of the votes. Por. D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, s. 81.

98 T. Żółciak, G. Osiecki, *Bliżej do zmian w ordynacji wyborczej. Im więcej okręgów tym lepiej – tylko dla kogo?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 10 sierpnia 2022 r.

99 D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, s. 86, 179, 355.

100 J. Haman, *Recenzja książki Dietera Nohlena Prawo wyborcze i systemy partyjne. O teorii systemów wyborczych*, Przekład R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, WN Scholar, Warszawa 2005, „Decyzje” 2005, nr 3, s. 120.

101 A. Cebula, *3=1? O materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 8, s. 58–68; także, *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 58–70.

na bardzo niskim poziomie<sup>102</sup>. Ale z drugiej strony można również zastanawiać się, czy w przypadku wyborów w gminach istotniejsze jest zapewnienie równości materialnej takich wyborów, czy zagwarantowanie reprezentacji wszystkim jednostkom pomocniczym. Czy nie powinno się również dążyć do zapewnienia reprezentacji w radzie gminy, a może i powiatu czy w sejmiku województwa, pewnych grup mieszkańców, np. mniejszości narodowych, zwłaszcza gdy w gminie stanowią więcej niż 10%, a często nawet 20% mieszkańców? Przecież korzystają oni ze zwolnienia z wymogu przekroczenia progu 5% w wyborach do Sejmu. Jest to aspekt jakościowy równości materialnej wyborów<sup>103</sup>.

Wszystko to bardzo wyraźnie pokazuje, że ustawodawca nie ma, a przynajmniej nie powinien mieć, pełnej swobody w wyborze systemu wyborczego oraz dokonywaniu podziału państwa na okręgi wyborcze czy określaniu zasad dokonywania podziału na okręgi wyborcze w przypadku wyborów organów kolegialnych samorządu terytorialnego, gdyż inaczej będzie podważona wolność i przede wszystkim uczciwość wyborów tych organów.

XI. W przypadku wyborów w demokratycznym państwie niesłychanie istotne jest, aby były organizowane i przeprowadzane przez niezależną, bezstronną i apolityczną administrację wyborczą, przy jednoczesnej weryfikacji poszczególnych etapów procesu wyborczego przez niezależne i niezawisłe sądownictwo. Jeżeli nie ma to miejsca, trudno uznać takie wybory za wolne i uczciwe. Stąd jako ostatni z warunków brzegowych wolnych i uczciwych wyborów chciałbym zwrócić uwagę właśnie na te kwestie.

Analizę rozpocznę od administracji wyborczej<sup>104</sup>. Na początku transformacji ustrojowej został stworzony jej model, który oceniany był bardzo pozytywnie i wskazywany jako wzór ustrojowy i ustawowy dla innych państw. Państwowa Komisja Wyborcza składała się z dziewięciu sędziów wywodzących się po trzech z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziowie wchodziłi w skład większości komisji wyborczych, sędziami byli również komisarze wyborczy; oprócz tego został stworzony profesjonalny zespół pracowników Krajowego Biura Wyborczego i delegatur, na którego czele

---

102 M. Pierzgałski, P. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXII, s. 8.

103 J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992, s. 13.

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

stała osoba powoływana przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek jej przewodniczącego. Zostało to zburzone przez przywołaną już nowelizację Kodeksu wyborczego dokonaną ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W PKW pozostało tylko dwóch sędziów reprezentujących Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, pozostałych siedmiu członków wybiera natomiast Sejm, wprawdzie spośród osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego bądź trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wskazanego zawodu lub zajmowaniu stanowiska wymagającego wykształcenia prawniczego bądź posiadających tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego nauk prawnych, jednak wskazanych przez kluby poselskie, przy czym każdy klub może wskazać nie więcej niż trzech kandydatów. Jest to wątpliwe rozwiązanie, w którym trudno nie dostrzec upolitycznienia tego organu; stanowi to odstępnie od zasady czysto sędziowskiego składu Komisji<sup>105</sup>. Nowelizacja z 2018 r. wprowadziła następnie zmianę odnośnie do komisarzy wyborczych. Ich liczba została wprawdzie zwiększona do 100, powoływani są jednak przez PKW, na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, spośród osób mających wykształcenie prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji; widoczny jest zatem wpływ na ich powołanie organu władzy wykonawczej i odstąpienie od zasady pełnienia tej roli wyłącznie przez sędziów. Kolejna zmiana dotyczy powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego. Wprawdzie nadal powoływany jest on przez PKW, jednak spośród trzech kandydatów przedstawionych przez ministra właściwego ds. wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu i Szefa Kancelarii Prezydenta RP. I w tym przypadku jest to procedura wyraźnie upolityczniona. Z punktu widzenia wolności i uczciwości wyborów trudno nie dostrzec regresu w porównaniu ze stanem wcześniejszym. A trzeba przecież jeszcze pamiętać, że ta sama nowelizacja Kodeksu wyborczego ustanowiła krytycznie ocenianą funkcjonującą w każdej gminie instytucję urzędników wyborczych powoływanych przez Szefa KBW<sup>106</sup>.

---

105 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 192.

106 A. Rakowska-Trela, *(Dez)organizacja wyborów samorządowych. Urzędnicy wyborczy*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2019, s. 84; A. Pyrzyńska, *Korpus Urzędników Wyborczych w polskim prawie wyborczym*, [w:] *Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń

Samo upolitycznienie organów wyborczych czy administracji wyborczej nie musi automatycznie oznaczać, że wybory przestają być wolne i uczciwe. Jak słusznie wskazuje się jednak w literaturze przedmiotu, chociaż w pierwszym składzie PKW „znalazło się miejsce dla osób rekomendowanych przez kluby opozycyjne, to nowy model jej powoływania może zachęcać do rozszerzenia procesu politycznej absorpcji na kolejny organ, który – w założeniach konstytucyjnych – ma pozostawać odseparowany od aktualnego układu politycznego”<sup>107</sup>. Stąd też aktualny pozostaje postulat potrzeby konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej, ale powinno być to uczynione w celu przywrócenia jej wyłącznie sędziowskiego składu. Właściwe byłyby również powrót do innych wcześniejszych rozwiązań odnośnie do składu i sposobu powoływania innych organów wyborczych czy urzędników administracji wyborczej i pozbawienie wpływu na ich obsadę ministra właściwego ds. wewnętrznych, gdyż obecnie słusznie podnosi się, iż *de facto* są one podporządkowane administracji rządowej<sup>108</sup>. Niepokój musi też budzić fakt kwestionowania przez rządzące ugrupowanie uczciwości pracy organów wyborczych czy nawet całej administracji wyborczej, gdyż podważa to zaufanie nie tylko do ich pracy, ale przede wszystkim do wyników wyborów.

Jak już podkreślałem, dla wolności i przede wszystkim uczciwości wyborów istotne jest również to, aby na każdym etapie procesu wyborczego istniała możliwość ich weryfikacji przez niezależne sądy i niezawisłych sędziów<sup>109</sup>. Zmiany w polskim sądownictwie po 2015 r. niestety temu nie sprzyjają. Ramy opracowania nie pozwalają jednak na wnikliwsze przedstawienie tego problemu, jedynie na jego zasygnalizowanie. Nie jest to przy tym kwestia spraw podlegających rozpoznawaniu przez sądy, lecz procedury powoływania sędziów, w której uczestniczy Krajowa Rada Sądownictwa o składzie, który nie odpowiada wymogom Konstytucji. Dokonana ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>110</sup> zastąpiła dotychczasowy sposób wyboru 15 sędziów do składu tego organu przez samych sędziów (zgromadzenia ogólne sądów) wyborem przeprowadzonym przez Sejm.

---

2020, s. 203–214; K. Skotnicki, *Urzędnicy wyborczy. Kilka refleksji o nowej instytucji polskiego prawa wyborczego*, „Krytyka Prawa” 2021, nr 1, s. 80–97.

107 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 192.

108 F. Rymarz, *Regres...*, s. 6.

109 A. Rakowska, *Rola sędziów i sądów w wyborach*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. I, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 94–115.

110 Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

Tym samym o składzie KRS decydują obecnie politycy<sup>111</sup>. Konsekwencją niekonstytucyjności składu KRS jest zrozumiałe pytanie, czy wskaziwani przez nią kandydaci na sędziów stają się sędziami po ich powołaniu przez Prezydenta. Przychyłam się do tych wszystkich głosów, które nie podzielają tego poglądu, gdyż również do Prezydenta odnosi się obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Wadliwość obsadzenia KRS podważa posiadanie przez osoby powołane na jej wniosek statusu sędziego, gdyż istnieją wątpliwości odnośnie do ich niezależności i niezawisłości. Zakres spraw rozpoznawanych w procesie wyborczym przez sądy jest bardzo szeroki i dotyczy tak sądów powszechnych, jak i sądów administracyjnych. Szczególny niepokój musi jednak budzić rozpoznawanie przez Sąd Najwyższy z udziałem takich osób protestów wyborczych i rozstrzyganie o ważności wyborów<sup>112</sup>. Nie można nie dostrzegać tego w rozważaniach o uczciwości wyborów.

XII. Analiza warunków, które są niezbędne do uznania wyborów za wolne i uczciwe, prowadzi do wniosku, że nie mogą być one sprawdzone wyłącznie do konkurencyjności kandydatów (list kandydatów) i ich programów, czy nawet rozszerzone o wolność zgłaszania kandydatów czy swobodę wyrażenia woli podczas oddawania głosu. Ich lista jest znacznie dłuższa. O wolnych i uczciwych wyborach przesądzają również: stabilność prawa wyborczego i jego niezmiennalność na krótko przed wyborami (kwestia długości *vacatio legis*), brak manipulowania terminami wyborów, szeroki krąg osób dysponujących czynnym i biernym prawem wyborczym, prawo zgłaszania kandydatów bądź list kandydatów, przejrzyste finansowanie kampanii wyborczej bez preferowania jednego czy niektórych uczestniczących w wyborach podmiotów, bezstronność organów władzy publicznej, niezależność i apolityczność administracji wyborczej, w tym w szczególności centralnego organu wyborczego, niezależność i niezawisłość sądów. Aby wybory były wolne i uczciwe, wszystkie te warunki muszą być spełnione łącznie. Jeżeli tak nie jest, jeżeli którykolwiek z nich jest pominięty, o wolności bądź uczciwości mówić nie można. Patrząc z tego punktu widzenia na polskie prawo wyborcze oraz naszą praktykę wyborczą, należy stwierdzić, że co do wolności i uczciwości wyborów nie można mówić, że ich nie ma, dostrzec jednak można wiele rys, które w zależności od warunku, jak

---

111 K. Skotnicki, *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93, s. 47–59.

112 A. Pyrzyńska, *Zmiany w sądownictwie a uczciwość procesu wyborczego*, batory.org.pl [dostęp: 3.11.2022].

i rodzaju wyborów mają różną głębokość. Wiele z nich wskazałem, bez wątpienia jednak nie wszystkie. Polskie prawo wyborcze wymaga korekt. Nie proponowałem konkretnych rozwiązań, gdyż nie było to celem tego opracowania, wskazywałem jednak na problemy, o których należy dyskutować i że trzeba dążyć do wypracowania regulacji akceptowalnej dla ugrupowań parlamentarnych.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312).
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1215).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.
- Uchwała SN z dnia 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20, OSNKN 2020, nr 4, poz. 27.

## Literatura

- Banaszak Bogusław, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Banaszak Bogusław, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Barany Eduard, *Logika finansowania partii politycznych. Doświadczenia słowackie, [w:] Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003.



- Bidziński Mariusz, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, Warszawa 2011.
- Cebula Adam, *3=1? O materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 8.
- Cebula Adam, *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2.
- Cebula Adam, *Zagadnienie materialnej równości wyborów w wyborach do rad gmin przeprowadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych* (maszynopis rozprawy doktorskiej w zbiorach autora).
- Chmaj Marek, *Zasada tajności głosowania w kodeksie wyborczym*, Toruń 2018.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Czakowska Marta, Raźny Paweł, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3.
- Czaplicki Kazimierz Wojciech, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017.
- Czechy. *Progi wyborcze*, przekład i opracowanie K. Skotnicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- Dąbrowski Marcin, *Ubezłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Domańska Aldona, Skotnicki Krzysztof, *Wiek jako cenzus wyborczy*, [w:] *Między Klio a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, red. J.W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko, Warszawa–Poznań 2016.
- Domańska Aldona, Wrzałik Magdalena, *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Dudek Dariusz, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Flis Jarosław, Gąsior Tomasz, Lorenc Katarzyna, *Zbieg terminów wyborów – analiza dylematów i zagrożeń*, „Studia Wyborcze” 2022, t. XXXIV.
- Frydrych Anna, Serowaniec Maciej, *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkievicz, Zielona Góra 2015.
- Garlicki Leszek, *Europejskie standardy rzetelnych wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4.
- Garlicki Leszek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Garlicki Leszek, Gołyński Krzysztof, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Gąsior Tomasz, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.
- Gdulewicz Ewa, Kręcisz Wojciech, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 1, red. W. Skrzydło, Lublin 2002.
- Gebethner Stanisław, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.

- Gedymin Olgierd, *Finansowanie partii politycznych (Niemcy, Austria, Szwecja, Włochy, Kanada)*, Warszawa 1994.
- Gendźwił Adam, Żółtak Tomasz, Rutkowski Jakub, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4.
- Gorgol Andrzej, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.
- Gorgol Andrzej, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001.
- Haman Jacek, *Recenzja książki Dietera Nohlena Prawo wyborcze i systemy partyjne. O teorii systemów wyborczych*, Przekład R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, *WN Scholar*, Warszawa 2005, „Decyzje” 2005, nr 3.
- Hiszpania. *Progi wyborcze*, przekład D. Łukasz, opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Jaskiernia Jerzy, *Przesłanki aksjologiczne usztywniania zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008.
- Jaskiernia Jerzy, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992.
- Kljuczkowskij Jurij, *Treść i podmioty praw wyborczych w Ukrainie*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVII.
- Konstytucja Ukrainy*, wstęp i tłumaczenia E. Toczek, Warszawa 1999.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Kowalski Patryk, *Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych*, Łódź 2021.
- Kryszew Grzegorz, *Standardy prawne wolnych wyborów*, Białystok 2007.
- Kryszew Grzegorz, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI.
- Kubiak S., *System wyborczy a mandat polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI.
- Kurowski Krzysztof, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI.
- Ławniczak Artur, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- Michalak Bartłomiej, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013.
- Michalak Bartłomiej, *Okręgi wyborcze – podstawowe narzędzie inżynierii wyborczej*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.
- Mojski Wojciech, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. w zakresie kampanii wyborczej i agitacji wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Naleziński Bogumił, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tułaja, Warszawa 2019.
- Nohlen Dieter, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Opaliński Bartłomiej, *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.

- Pierzgalski Michał, Stępień Paweł, *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXII.
- Pyrzyńska Agata, *Korpus Urzędników Wyborczych w polskim prawie wyborczym*, [w:] *Polski system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020.
- Radecki Michał, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Nauki Ekonomiczne” 2021, t. 33.
- Rakowska Anna, *Rola sędziów i sądów w wyborach*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. I, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011.
- Rakowska-Trela Anna, *(Dez)organizacja wyborów samorządowych. Urzędnicy wyborczy*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2019.
- Rakowska-Trela Anna, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Rakowska-Trela Anna, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV.
- Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze (II)*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2.
- Rulka Marcin, *Progi wyborcze – analiza prawnoporównawcza*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VIII.
- Rulka Marcin, *Proporcjonalne formuły wyborcze i ich konsekwencje*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 2.
- Rymarz Ferdynand, *Regres w rozwoju zasady wolnych wyborów* (maszynopis w zbiorach autora).
- Skotnicki Krzysztof, *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014.
- Skotnicki Krzysztof, *Finansowanie partii politycznych w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII – Studi Polacco-Italiani di Toruń XII”, Toruń 2016.
- Skotnicki Krzysztof, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017.
- Skotnicki Krzysztof, *Prawo do samorządu a członkowie wspólnoty samorządowej pominięci w możliwości udziału w wyborach organów samorządu terytorialnego i referendum lokalnym*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021.
- Skotnicki Krzysztof, *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądowictwa w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93.
- Skotnicki Krzysztof, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Skotnicki Krzysztof, *Urzędnicy wyborczy. Kilka refleksji o nowej instytucji polskiego prawa wyborczego*, „Krytyka Prawa” 2021, nr 1.
- Skotnicki Krzysztof, *W sprawie konieczności zmian konstytucyjnej regulacji cenzusów wyborczych*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

- Skotnicki Krzysztof, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Skotnicki Krzysztof, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001.
- Sobolewska-Myślik Katarzyna, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2006.
- Sokala Andrzej, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.
- Sokala Andrzej, Michalak Bartłomiej, Uziębło Piotr, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Sokół Wojciech, Żmigrodzki Marek, *Współczesne partie i systemy partyjne*, Lublin 2003.
- Stępnik Kamil, *Zasada tajności głosowania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a możliwość implementacji głosowania powszechnego z wykorzystaniem e-votingu opartego na technologii blockchain*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1.
- Uziębło Piotr, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2017.
- Uziębło Piotr, *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2.
- Uziębło Piotr, *Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3.
- Uziębło Piotr, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Walecki Marcin, Zbieranek Jarosław, *Finansowanie polityki*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007.
- Winczorek Piotr, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Wojtasik Waldemar, *Manipulacje wyborcze*, Katowice 2022.
- Zalasiński Tomasz, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Żółciak Tomasz, Osiecki Grzegorz, *Bliżej do zmian w ordynacji wyborczej. Im więcej okręgów tym lepiej – tylko dla kogo?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 10 sierpnia 2022 r.
- Żukowski Arkadiusz, *Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Prawo, państwo, polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*, red. A. Michalczuk-Wliziło, M. Podolak, Lublin 2022.
- Żukowski Arkadiusz, *Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015.

## Źródła internetowe

- Komisja Wenecka, *Kodeks dobrych praktyk wyborczych*, Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfle=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfle=CDL-AD(2002)023rev-e).

Opinie: Zespołu Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji, prof. M. Jabłońskiego (OE 427), prof. R. Piotrowskiego (OE 428), M. Jarentowskiego, przedstawione 19 października 2022 r. podczas posiedzenia senackich Komisji Ustawodawczej, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, senat.gov.pl.

Pyrzyńska Agata, *Zmiany w sędownictwie a uczciwość procesu wyborczego*, batory.org.pl.

Raport OBWE z wyborów prezydenckich w Polsce, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-obwe-z-wyborow-prezydenckich-w-polsce-2020>.

Uziębło Piotr, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, batory.org.pl.

Uziębło Piotr, *Opinia w sprawie dopuszczalności przełożenia wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego na poziomie gminy*, Warszawa 2018, batory.org.pl.

# Czułe punkty. Wyzwania dla uczciwości wyborów w Polsce

## Wprowadzenie

Temat uczciwości wyborów pojawia się w dyskursie publicznym niejednokrotnie, choć zdawać się może, że jest nazbyt upraszczany do li tylko zwykłego, ordynarnego fałszerstwa wyborczego. Baczniejsi obserwatorzy sceny politycznej zdają sobie sprawę także z innych niebezpieczeństw, np. manipulacji okręgami wyborczymi (*gerrymandering*). Od połowy grudnia 2022 r. polską scenę polityczną rozgrzewa kwestia nowelizacji Kodeksu wyborczego. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 71. posiedzeniu 26 stycznia 2023 r., czyli na niespełna rok przed mającymi się odbyć wyborami parlamentarnymi, przegłosował zmiany w prawie wyborczym, zakładające m.in. zwiększenie liczby obwodowych komisji wyborczych.

W artykule zostaną przedstawione cztery techniczne problemy, z którymi wiąże się przeprowadzanie wyborów powszechnych w Polsce w drugiej dekadzie XXI w. – dopisywanie krzyżyków na karcie do głosowania, dokładność przeliczania głosów, przybliżanie komisji wyborczych i przydzielanie mandatów okręgom. Część z tych kwestii, choć chętnie podnoszona w mediach, nie stanowi – naszym zdaniem – realnego zagrożenia dla przebiegu procesu wyborczego. Inne wydają się natomiast być pomijane lub lekceważone, a jeszcze inne – kompletnie niezauważane.

---

\* Jarosław Flis – ORCID ID: 0000-0002-2492-3729.

\*\* Jakub Krupa – ORCID ID: 0000-0003-3516-047X.

## Dopisywanie krzyżyków na karcie do głosowania („wielokrzyżkowość”)

Omawiając ten problem, warto zacząć od przypomnienia, że w przypadku polskich wyborów umieszczenie więcej niż jednego krzyżyka na karcie do głosowania czyni głos nieważnym. Zaznaczenie więcej niż jednej opcji może odbyć się na poziomie zarówno wyborcy wyrażającego swoją preferencję, jak i członka komisji obwodowej. Pomijając na tym etapie motywacje, które mogą powodować jednym i drugim, warto zwrócić uwagę, że temat ten jest chętnie podnoszony przez liderów opinii: dziennikarzy i polityków, prawdopodobnie ze względu prostotę mechanizmu, w jaki odbywa się takie wypaczenie wyniku wyborów.

W połowie lutego 2023 r. tygodnik „Newsweek” opublikował tekst, w którym były działacz PiS – Marek Zagrobelny – przyznaje, że widział sytuacje, w których fałszowane były głosy, i sam również takich czynów się dopuszczał. Tłumaczył on, że członek komisji wyborczej musi tylko na opuszkę palca wymalować krzyżyk, a potem przykłada tenże palec do kart, które – wypełnione poprawnie pod względem formalnym – mają nieprawidłowy głos z punktu widzenia członka komisji – np. na Platformę Obywatelską – wtenczas członek komisji przykłada palec do jeszcze jednego pola i czyni ów głos nieważnym. Innym sposobem, szczególnie w mniejszych miejscowościach, ma być także podpisywanie się za inną osobę, np. starszą lub będącą na urlopie, pobieranie za nią karty i wrzucanie do urny razem ze swoją, bowiem „pisowiec ma zakodowane, że musi pomóc partii”<sup>1</sup>. Jak pisze po opublikowanym tekście naczelny tego tygodnika (Tomasz Sekielski), „w PiS istnieją system i odgórne przyzwolenie na wyborcze fałszerstwa”<sup>2</sup>.

Co ciekawe, taką samą metodę fałszowania wyniku wyborów (tj. zaznaczanie kciukiem umoczoną w atramencie) wskazał jako możliwą do zastosowania przy okazji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Joachim Brudziński (PiS) podczas konferencji prasowej. Powiedział również: „nie jestem dotknięty – przepraszam za takie określenie – łaską wiary, żeby uwierzyć, że ponad 200 tys. niegramotnych i nierozgarniętych polskich wyborców poszło i nieświadomie oddało

---

1 <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/wybory-2023-widzialem-jak-pis-falszuje-wybory-sam-mialem-wplyw-na-falszowanie/xsl71fj> [dostęp: 29.03.2023].

2 <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/falszerstwa-wyborcze-sekielski-najblizsze-wybory-nie-beda-ani-uczciwe-ani-rowne/sf238je> [dostęp: 29.03.2023].

głos nieważny”<sup>3</sup>. Ryszard Czarnecki (PiS) 28 listopada 2014 r. powiedział na antenie TVP Info: „wybory zostały na pewno zafalszowane, w niektórych okręgach były sfalszowane”<sup>4</sup>.

W 2022 r. przewodniczący Platformy Obywatelskiej (Donald Tusk) na spotkaniu z mieszkańcami Sandomierza podkreślił, że wypaczenie wyniku wyborów zajmuje bardzo niewiele czasu: „sfalszowanie wyborów, jeśli tam będzie zdeterminowany pisior, a ktoś pójdzie sobie na obiad, to to jest minuta, żeby unieważnić dziesiątki głosów, bo się dostawia krzyżyk dodatkowy i głos jest nieważny i oni naprawdę mają nieźle to opanowane”<sup>5</sup>.

Po wyborach prezydenckich w 2020 r. Radosław Sikorski (poseł do Parlamentu Europejskiego, Platforma Obywatelska) wspomniał o fałszerstwie przy okazji wyjątkowo wysokiego poparcia dla Andrzeja Dudy w domach pomocy społecznej: „Andrzej Duda wygrał metodami postsowieckimi, przy użyciu aparatu i funduszy państwa, kłamstwem i antysemityzmem w sprostytuowanej TVP oraz oszustw wyborczych, np. w domach opieki społecznej”<sup>6</sup>. Można w tym miejscu pokusić się o uwagę, że problem fałszerstw wyborczych podnoszony jest raczej przez osoby, które są niezadowolone z wyniku wyborów. Dobrym przykładem obrazującym ten problem jest przemówienie wygłoszone przez Donalda Trumpa 6 stycznia 2021 r. przed Kapitołem – wielokrotnie w nim powtórzył, że wybory prezydenckie zostały „sfalszowane” i „ukradzione”, a on sam nie zamierza się poddać, gdyż je po prostu wygrał<sup>7</sup>.

---

3 <https://tvn24.pl/polska/krzyzyk-na-kciuku-brudzinski-pokazal-jak-w-latwy-sposob-uniewaznic-glos-ra432975-3361343> [dostęp: 29.03.2023].

4 <https://www.tvp.info/17848149/pis-wybory-zostaly-sfalszowane> [dostęp: 29.03.2023].

5 <http://300polityka.pl/live/2022/11/05/tusk-sfalszowanie-wyborow-jesli-tam-bedzie-zdeterminowany-pisior-a-ktos-pojdzie-sobie-na-obiad-to-jest-minuta-zeby-uniewaznic-dziesiatki-glosow-dostawia-sie-dodatkowy-krzyzyk-i-glos-niewazn/> [dostęp: 29.03.2023].

6 <https://polityka.se.pl/wiadomosci/wybory-sfalszowane-walesa-mowi-oszustwie-dude-potraktowal-jak-kwasniewskiego-nie-podalbym-reki-aa-8xmd-ZeCh-8SUM.html> [dostęp: 29.03.2023].

7 „*They rigged an election. They rigged it like they’ve never rigged an election before. (...) All of us here today do not want to see our election victory stolen by emboldened radical left Democrats, which is what they’re doing and stolen by the fake news media. (...) Democrats attempted the most brazen and outrageous election theft. (...) We will never give up. We will never concede, it doesn’t happen. You don’t concede when there’s theft involved. (...) We won. We won in a landslide. This was a landslide*”, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-election-2020/trump-speech-6-january-transcript-impeachment-b1786924.html> [dostęp: 29.03.2023].



O głosach nieważnych w Stanach Zjednoczonych pisali Stephen Knack i Martha Kropf<sup>8</sup>, a w postkomunistycznej części Europy Karel Kouba i Jakub Lysek<sup>9</sup>. Dużo poważniejszych naruszeń podobnego typu w przeszłości, choć osadzonych w zupełnie innym kontekście historycznym, politycznym i prawnym, można doszukać się np. w wyborach do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pomiędzy 1952 a 1985 r. (w tym przypadku manipulowano raczej frekwencją wyborczą czy niezastosowaniem się obywateli do propagandowej narracji „głosowania bez skreśleń”)<sup>10</sup>, w Egipcie (2005), gdzie fizycznie zniszczono karty do głosowania, na których były głosy na opozycję, a po zakończonym głosowaniu niszczone całe urny do głosowania z kartami, czy w końcu w Nigerii (2003), gdzie w dniu wyborów urny były napełniane pożądanymi – z punktu widzenia władzy – kartami do głosowania<sup>11</sup>.

Problem głosów nieważnych w Polsce bezapelacyjnie występuje. W 2015 r. odnotowano 274 337 głosów nieważnych z powodu postawienia więcej niż jednego krzyżyka, a w 2019 r. – 128 547 takich głosów. Istotna jest jednak skala tego zjawiska – czy fałszowanie wyborów poprzez dopisywanie dodatkowych krzyżyków na kartach do głosowania jest procederem o skali masowej czy zjawiskiem marginalnym.

Na podstawie danych z wyborów parlamentarnych z 2015 i 2019 r. o głosach nieważnych można stwierdzić, że:

- 1) zjawisko ma charakter rozproszony i marginalny (istniało bardzo niewiele przypadków, gdy liczba głosów nieważnych w 2015 r. przekraczała 25, a w 2019 r. przekraczała 14);
- 2) liczba głosów nieważnych w tym okresie się zmniejszyła (mediana w 2015 r. wynosiła 9 głosów nieważnych na komisję, a średnia 10, w 2019 r. – mediana 4, a średnia 5);
- 3) istnieją pojedyncze komisje, gdzie liczba głosów nieważnych w sposób wyraźny odstaje od reszty. Rekordowa liczba głosów nieważnych w 2015 r. wyniosła 81 w Szkole Podstawowej na Targówku (Warszawa), a w 2019 r. – 85 w Klubie „Jubilat” w Gorlicach;
- 4) w 2015 r. średnia liczba takich głosów nieważnych w okręgu odpowiadała 29% głosów niezbędnych do zdobycia mandatu (czyli

---

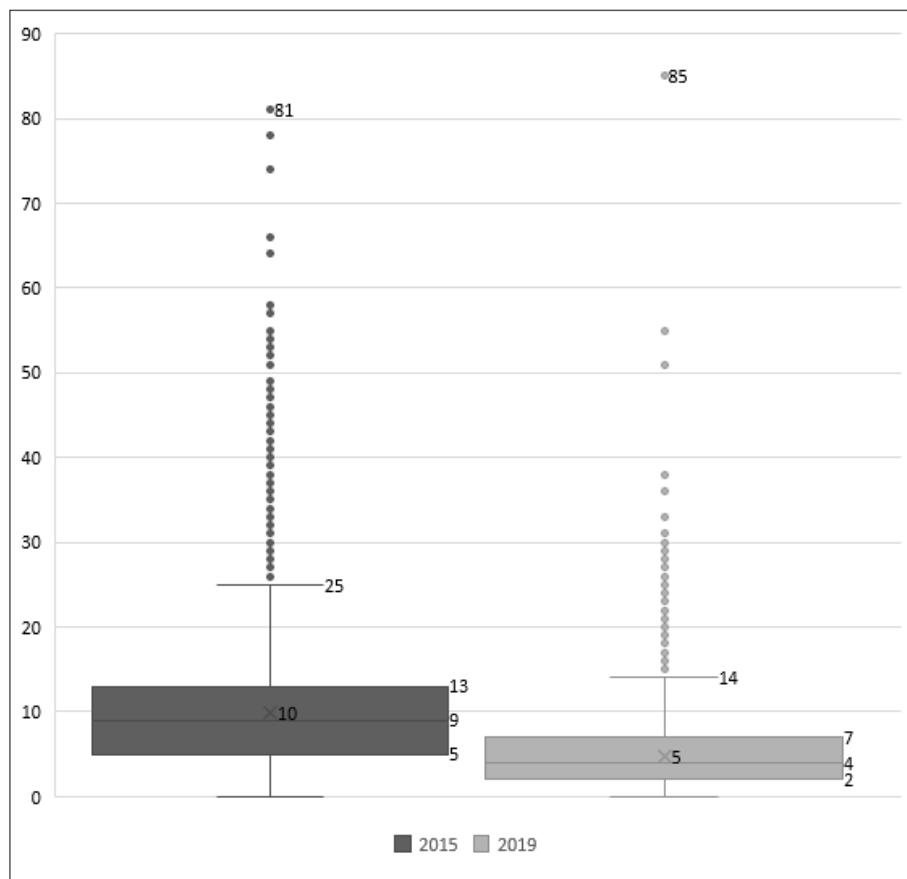
8 S. Knack, M. Kropf, *Roll-Off at the Top of the Ballot: International Undervoting in American Presidential „Elections, Politics & Policy”* 2003, nr 31(4), s. 575–594.

9 K. Kouba, J. Lysek, *Institutional determinants of invalid voting in post-communist Europe and Latin America*, „*Electoral Studies*” 2016, nr 41, s. 92–104.

10 M. Siedziako, *Manipulacje i fałszerstwa wyborcze w wyborach do Sejmu PRL (1952–1985)*, „*Pamięć i Sprawiedliwość*” 2016, nr 27(1), s. 112–139.

11 D. Calingaert, *Election rigging and how to fight it*, „*Journal of Democracy*” 2006, nr 17(3), s. 138–151.

Wykres 1. Liczba głosów nieważnych z powodu postawienia więcej niż jednego krzyżyka w latach 2015 i 2019 w rozbiściu na komisje wyborcze



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

najmniejszemu ilorazowi, na podstawie którego przyznano mandat), natomiast w 2019 r. liczba ta spadła do 9% takiej wartości.

W każdym wypadku chodzi tu o głosy pochodzące średnio z około 700 obwodowych komisji wyborczych.

W obliczu takich danych nie sposób twierdzić, że liczba głosów nieważnych z powodu postawienia więcej niż jednego krzyżyka wpływa na ogólny wynik w skali kraju. Nie jest to też zjawisko narastające, a wręcz przeciwnie.

## Dokładność przeliczania głosów

Problem dokładności przy przeliczaniu oddanych głosów łączy się do pewnego stopnia z tym opisanym wcześniej. Warto wspomnieć o bodaj najbardziej znanym w najnowszej historii przypadku (nie)dokładności przeliczania głosów – wyborach prezydenckich w 2000 r. w stanie Floryda (USA). Dzień po wyborach, tj. 8 listopada 2000 r., władze Florydy ogłosiły, że w ich stanie zwycięzcą został kandydat partii republikańskiej – George Bush. Przypomnijmy, że w stanie Floryda „zwycięzca bierze wszystko” – bardzo upraszczając: nieważne, jaką przewagę będzie miał kandydat w wyborach prezydenckich, i tak „zabiera” wszystkich elektorów z tego stanu (pomijamy tutaj nieliczne w historii przypadki „wiarołomnych elektorów”). Przewaga Busha nad Alem Gore’em 8 listopada miała wynieść 1784 głosy na ponad 5,8 mln oddanych we Florydzie. Zostało przeprowadzone ponowne przeliczenie głosów. Okazało się, że różnica pomiędzy kandydatami jeszcze się zmniejszyła. Al Gore wniósł o ponowne przeliczenie głosów w kilku hrabstwach stanu. Okazało się, że maszyny dziurkujące niedokładnie zaznaczały preferencje wyborców<sup>12</sup>.

W Polsce z problemem niedokładności przeliczania głosów mieliśmy do czynienia w wyborach do sejmików województw w 2014 r. Głosów nieważnych było aż 2,5 mln (prawie 18% wszystkich oddanych)<sup>13</sup>. Na tak dużą liczbę głosów nieważnych miały wpływ zbroszowanie kart do głosowania<sup>14</sup> i kumulacja głosów na pierwszych stronach kart<sup>15</sup>. Większość błędów członków komisji wynikała z nieprawidłowej oceny co do (nie)ważności głosów<sup>16</sup>. W cytowanych już badaniach *Nieważne głosy, ważny problem* oszacowano, że głosy ważne uznane za nieważne stanowiły 0,6% ogółu oddanych głosów, a głosy nieważne uznane za ważne stanowiły 0,4% ogółu oddanych głosów<sup>17</sup>.

---

12 M. Radajewski, *Weryfikacja ważności wyników wyborów na przykładzie sprawy Bush v. Gore*, [w:] *Identyfikacja granic wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2016, s. 341–368.

13 A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016, s. 16.

14 A. Gendźwiłł, *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?*, „*Studia Socjologiczne*” 2015, nr 4, s. 33–57.

15 J. Flis, *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Kraków 2014.

16 A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy...*, s. 55.

17 *Ibidem*, s. 86.

**Tabela 1. Bilans błędów w klasyfikacji głosów dla partii w liczbach bezwzględnych oraz jako procent głosów ważnych**

Lista	Zysk/strata partii	
	Liczba głosów (skorygowana)	Jako odsetek ogółu głosów ważnych
PSL	+58,0	+0,125%
DB	-7,1	-0,015%
PiS	-9,4	-0,020%
PO	-36,6	-0,079%
RN	-5,7	-0,012%
SLD-ZL	-20,0	-0,043%
NP-JKM	-15,8	-0,034%
Pozostałe listy łącznie	-31,7	-0,068%

Źródło: opracowanie własne cytowane z: *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014.*

Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że największym beneficjentem błędnej kwalifikacji głosów było Polskie Stronnictwo Ludowe, ale zyskało dzięki temu tylko około 0,125% głosów, tj. 1 głos na 800. Najbardziej stratną z partii była natomiast Platforma Obywatelska, ale skala tej straty jest jeszcze mniejsza niż zysk PSL: mniej niż 1 głos na 1000.

## Przybliżanie komisji wyborczych

Yosef Bhatti, badając na przykładzie duńskim związek frekwencji i odległości od lokali do głosowania, stwierdził, że odległość od lokalu wyborczego odgrywa dużą rolę przy skłonności do głosowania – osoba żyjąca pięć kilometrów od lokalu wyborczego ma aż o 10% niższą skłonność do głosowania niż osoba, która mieszka obok takiego

lokalu<sup>18</sup>. W artykule analizującym poparcie dla kandydatów i partii politycznych w podwójnych wyborach 2015 r. w gminie Uniejów Michał Kowalski i Maciej Roźniata zauważyli, że istotna dla frekwencji wyborczej jest dostępność lokali wyborczych – według nich istnieje zależność pomiędzy poziomem frekwencji a poziomem dostępności lokali do głosowania<sup>19</sup>.

Kwestia przybliżania komisji wyborczych znalazła się w głośnym ostatnimi miesiącami poselskim projekcie nowelizacji Kodeksu wyborczego, mającej zwiększyć liczbę obwodów głosowania i przybliżyć ich siedziby mieszkańcom, o czym wspomniano już na wstępie artykułu. Należy pamiętać, że wiele obwodów głosowania tworzonych jest przez połączenie osobnych miejscowości, więc gdy nowelizacja zacznie obowiązywać, zmieni system wyznaczania obwodowych komisji wyborczych – z jednej strony przesunięte zostaną limity liczby mieszkańców, w jakich powinien mieścić się obwód głosowania, a z drugiej wprowadzona zostanie instytucja nieomal przymusowego tworzenia obwodowych komisji wyborczych w przypadku miejscowości mających ponad 200 mieszkańców (o ile tylko jest lokal, gdzie mogłaby mieć siedzibę taka komisja).

Byłaby to zasadnicza zmiana, gdyż przed wyborami parlamentarnymi w 2019 r. Polskę podzielono na ponad 25 000 obwodów stałych (nie licząc obwodów zamkniętych i znajdujących się za granicą). Formalnie rzecz biorąc, Kodeks wyborczy<sup>20</sup> przewiduje, że obwód powinien obejmować od 500 do 4000 mieszkańców. Jednak dolna granica nie jest sztywną regułą. Przepis mówi, że: „W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców” (art. 12 § 3). Takie „uzasadnione przypadki” przesądziły o stworzeniu prawie 1500 obwodów o mniej niż 500 mieszkańcach. W przytłaczającej części są to obwody wiejskie. „Wyjątkowe” obwody stanowią 11% wszystkich wiejskich obwodów. Jednocześnie gminy, wyznaczając obwody głosowania, najwyraźniej nie dążą wcale do ograniczenia ich liczby. Obwodów liczących więcej niż 3000 mieszkańców jest trzykrotnie mniej od obwodów mniejszych niż sugerowana dolna granica. Ponad 80% takich komisji to komisje w miastach, prawie 2/3

---

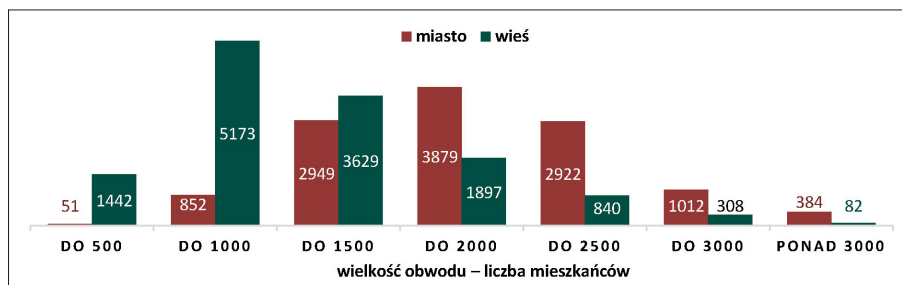
18 Y. Bhatti, *Distance and Voting: Evidence from Danish Municipalities*, „Scandinavian Political Studies” 2012, nr 35(2), s. 141–158.

19 M. Kowalski, M. Roźniata, *Zróźnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych mieszkańców gminy Uniejów w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku*, „Biuletyn Uniejowski” 2016, nr 5, s. 129–142.

20 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

– w miastach na prawach powiatu. Wykres 2 pokazuje liczby komisji w rozbiciu na przedziały oraz podział na komisje miejskie i wiejskie (do tych drugich zaliczono także komisje miejsko-wiejskie, tworzone w takich też gminach, obejmujące zarówno część miasta, jak i jedną lub więcej wsi tej samej gminy).

Wykres 2. Liczby obwodów w zależności od wielkości i typu terenu



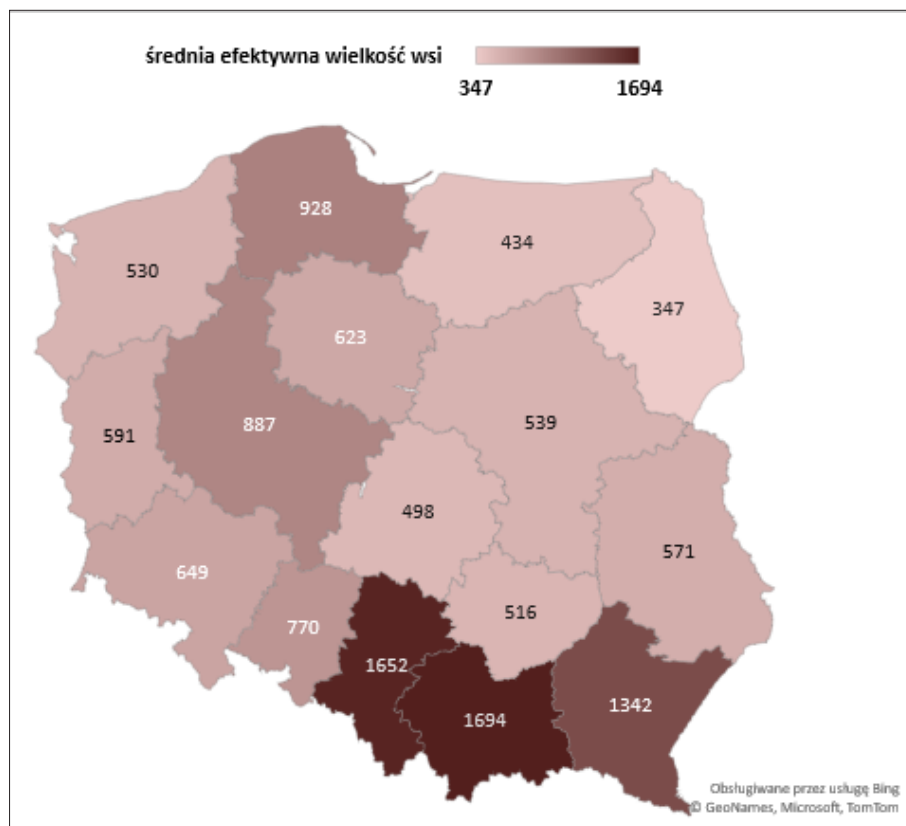
Źródło: opracowanie własne na bazie danych PKW.

Widoczne jest wyraźne skrzywienie – obwody wiejskie są średnio mniejsze od miejskich, choć jedne i drugie są zróżnicowane. Średni obwód wiejski to mniej niż 2/3 średniego obwodu miejskiego. Jednak prawie 4000 obwodów miejskich jest mniejszych niż średni obwód wiejski, natomiast ponad 1200 obwodów wiejskich jest większych niż średni obwód miejski. Generalnie obszary wiejskie, zamieszkałe przez 40% ludności Polski, są obsługiwane przez ponad połowę komisji wyborczych. Widoczne tu zróżnicowanie wielkości obwodów jest z jednej strony wynikiem samodzielności gmin w wyznaczaniu granic takich obwodów, z drugiej ma też swoje źródło w zasadniczej odmienności sieci osadniczej i podziałów administracyjnych w różnych częściach kraju.

Pomimo że formalnie Polska jest krajem unitarnym, to jest wewnętrznie bardzo zróżnicowana. Dobrze widać to na przykładzie wielkości wsi w obszarach historycznych i średniej efektywnej wielkości wsi w gminie (mapa 1). Odmierna sieć osadnicza i średnia elastyczna procedura wyznaczania obwodów głosowania w dotychczasowej praktyce powodują, że problem „głosowania w innej wsi” dotyczy tylko części elektoratu (wykres 3).

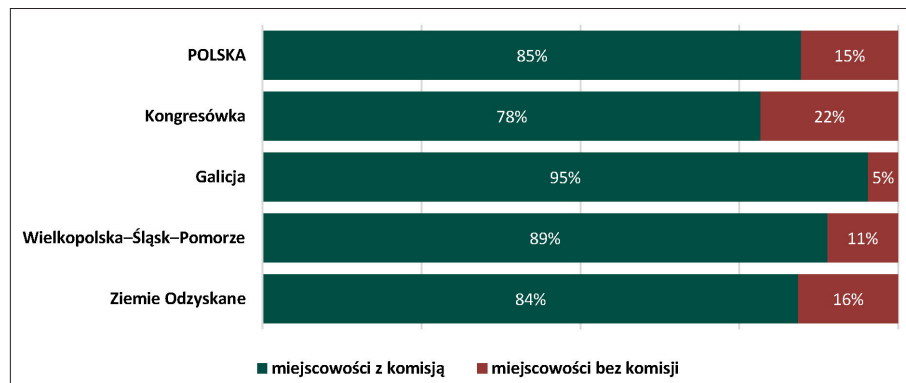
Głosowanie w innej miejscowości nie jest zjawiskiem dominującym, choć bez wątpienia ma swoje znaczenie. Największe jest ono w Kongresówce, gdzie co czwarty–piąty mieszkaniec musi głosować w innej miejscowości. Natomiast w Galicji taka sytuacja jest udziałem tylko jednego na 20 mieszkańców. Gdy porównać sytuację Kongresówki i Galicji, można zauważyć, że są to dokładnie takie proporcje jak w przypadku

Mapa 1. Średnia efektywna wielkość wsi w gminie w województwach



Źródło: opracowanie własne na bazie danych GUS.

Wykres 3. Udział mieszkańców miejscowości z siedzibą i bez siedziby komisji wyborczej



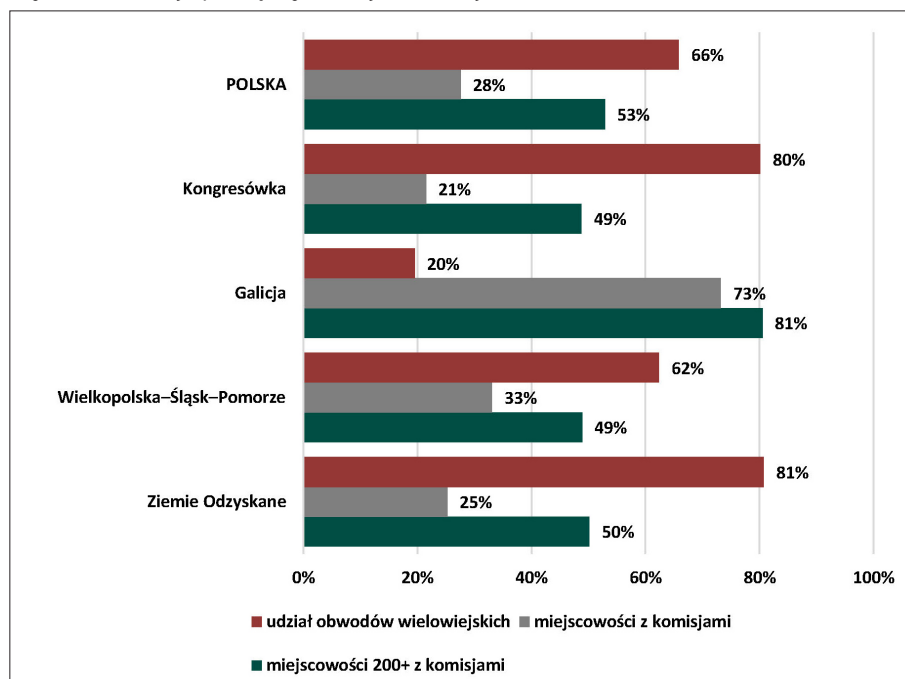
Źródło: opracowanie własne na bazie danych PKW i GUS.

porównywania efektywnej średniej wielkości wsi. Znow północno-zachodnia połowa Polski sytuuje się pomiędzy skrajnościami wyznaczonymi przez Kongresówkę i Galicję.

Fakt, że jakaś grupa wyborców głosuje poza miejscem zamieszkania, z reguły dotyczy przypadków, gdy obwód obejmuje swoim zasięgiem więcej niż jedną miejscowość. Udział takich „wielowiejskich” obwodów jest zróżnicowany właśnie ze względu na różnice w wielkości wsi przy wyraźnie mniej zróżnicowanych rozmiarach obwodów. W skali kraju takie wielowiejskie obwody to 2/3 wszystkich obwodów wiejskich. Ich udział jest jednak kilkukrotnie mniejszy w Galicji, natomiast wyraźnie większy na Ziemiach Odzyskanych i w Kongresówce. Wyraźnie związany jest z tym udział miejscowości, w których mają swoją siedzibę komisje, w ogóle miejscowości na obszarach wiejskich. W całym kraju jest to nieco ponad 1/4 miejscowości, natomiast w Galicji prawie 3/4 miejscowości jest siedzibą komisji. W Kongresówce jest to niewiele ponad 1/5 miejscowości.

Istotna część miejscowości liczy mniej niż 200 mieszkańców, więc formalnie nie jest przedmiotem oddziaływania ustawy. Dlatego dobrze jest też porównać, jaki jest udział miejscowości z komisjami w tej grupie miejscowości, które liczą ponad 200 mieszkańców. W przytłaczającej większości kraju w mniej więcej połowie z takich miejscowości są już komisje. Wyjątkiem jest tu Galicja, gdzie w ponad 4/5 miejscowości wyróżnionych przez ustawę są już komisje. Warto tu też odnotować, że

Wykres 4. Relacje pomiędzy komisjami a miejscowościami



Źródło: opracowanie własne na bazie danych PKW i GUS.



w całym kraju 1200 komisji ma już obecnie siedzibę w miejscowościach, które mają mniej niż 200 mieszkańców.

Świadomość całego opisanego powyżej zróżnicowania jest niezbędna, aby spróbować oszacować skalę postulowanych zmian i ich społeczne znaczenie. Trudno ustalić, w jaki sposób inicjatorzy proponowanych zmian doszli do szacowanej liczby 6000 dodatkowych obwodów do głosowania, które miałyby powstać zgodnie z nowymi regułami wyznaczania takich obwodów. Porównując dane GUS ze spisu powszechnego 2021 z danymi PKW, można wyliczyć, że miejscowości liczących co najmniej 200 mieszkańców i niebędących jak dotąd siedzibami obwodowych komisji wyborczych jest 10 300. Być może w części z nich nie ma warunków, by umiejscowić tam siedzibę komisji. Jednak pobieżny przegląd sytuacji w wybranych gminach każe przypuszczać, że nie jest to mocne ograniczenie. Z reguły w takich wsiach znajduje się remiza strażacka lub chociaż świetlica wiejska. W każdym razie w dalszych szacunkach przyjęto jako przedmiot rozważań taką maksymalną liczbę nowo tworzonych obwodów.

Dodatkowe 10 000 komisji oznacza nieomal podwojenie ich liczby. Jeśli wziąć pod uwagę dane pokazane na wykresie 5, takie podwojenie będzie mieć miejsce w większości kraju, z wyjątkiem Galicji. W tym historycznym obszarze w zdecydowanej większości odpowiednio dużych wsi są już komisje. Poza tym obszarem, szczególnie w Kongresówce i na Ziemiach Odzyskanych, pomimo podwojenia liczby komisji ciągle nie więcej niż połowa miejscowości będzie siedzibami komisji, czyli w przypadku około połowy miejscowości mieszkańcy dalej będą musieli głosować w innej miejscowości. Ponieważ jednak miejscowości te są z zasady niewielkie – poniżej 200 mieszkańców – sam udział ich mieszkańców w ogóle wyborców jest już wyraźnie mniejszy. Pokazuje to wykres 6, na którym ogół wyborców podzielono ze względu na relacje ich miejscowości z siedzibami komisji. W przypadku przytłaczającej większości Polaków (84%) regulacja ta nic nie zmienia w logistyce ich głosowania. Zmiana jest udziałem 10% mieszkańców – to mieszkańcy miejscowości, gdzie dotąd nie było komisji, teraz zaś ma być. To 3,76 mln Polaków – liczba całkiem znacząca, lecz daleka od zdominowania życia politycznego kraju. To wyraźna mniejszość, nawet gdy chodzi o samych mieszkańców wsi. Trzeba też pamiętać, że 5% mieszkańców nie jest objętych zmianami sieci obwodów, gdyż ich miejscowości są zbyt małe, by podpadać pod proponowane rozwiązanie. Nie jest natomiast oczywiste, co stanie się z tymi przypadkami, gdy siedzibą komisji jest miejscowość poniżej 200 mieszkańców. Niejednokrotnie rzecz wygląda tak, że taka miejscowość jest siedzibą komisji, która obejmuje także

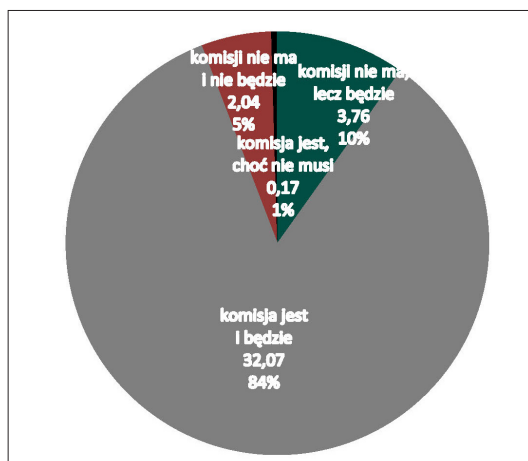
sąsiadującą większą miejscowość. Obligatoryjne ulokowanie komisji w tej większej miejscowości może podważyć sens i prawną możliwość pozostania komisji w tym miejscu, w którym dotąd miała ona siedzibę.

Świadomość, że regulacja dotyczy tylko jednego na dziesięciu Polaków, ma zasadnicze znaczenie, gdy chodzi o ocenę znaczenia całej inicjatywy – nawet radykalna zmiana zachowań w przypadku 1/10 obywateli przynosi nieuchronnie ograniczone efekty. Nawet gdyby na skutek zmiany wszyscy dotąd głosujący nie wzięli udziału w wyborach bądź też wszyscy dotąd niegłosujący zostali do wyborów zachęceni, zmiany ogólnej frekwencji wahałyby się w przedziale  $\pm 5$  pp. Wzrost czy spadek o 1 pp. w takiej części oznacza zmiany generalnej frekwencji mierzone w promilach.

Proponowana regulacja stawia sobie za cel podniesienie frekwencji. Jednak nie przedstawia żadnych dowodów, że lokalizacja komisji ma na to wpływ, w szczególności zaś że obecny układ obwodów jest jakimś obciążeniem. Sam fakt niskiej frekwencji na terenach wiejskich nie jest racjonalnym argumentem w tej sprawie. Po pierwsze, analizy Adama Gendźwiłła wskazują, że źródłem takiego zróżnicowania w przypadku wyborów sejmowych jest odmienny skład społeczny<sup>21</sup>. W miastach mieszka więcej osób, które głosują częściej, natomiast osoby o takich samych cechach (wykształcenie, wiek, zamożność, religijność) głosują tak samo często, niezależnie od miejsca zamieszkania. Natomiast w wyborach samorządowych frekwencja w miastach, szczególnie największych, jest niższa niż w gminach wiejskich. Inicjatorzy nie wyciągali stąd jednak wniosku, że sieć komisji wyborczych w miastach jest nieodpowiednia.

Ustalenie realnego wpływu lokalizacji komisji na frekwencję nie jest łatwe, gdyż zasadniczo dane PKW dostępne są na poziomie obwodu głosowania. Można jednak posłużyć się tu dwoma podejściami, pozwalającymi zgłębić problem. W przypadku wyborów samorządowych

Wykres 5. Szacowane efekty nowej procedury – udział poszczególnych grup miejscowości w ogóle mieszkańców



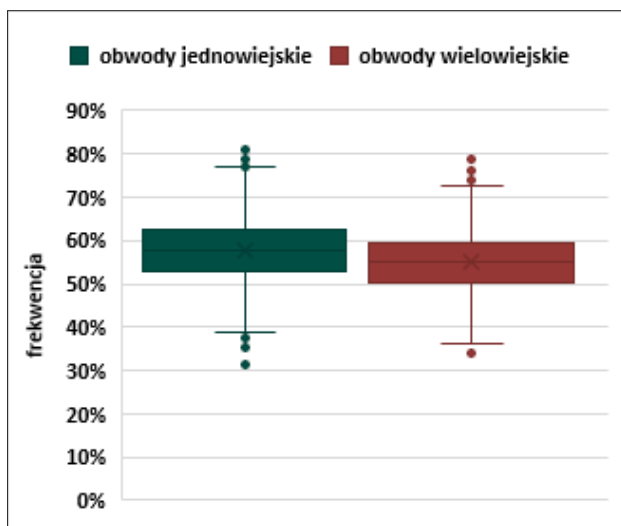
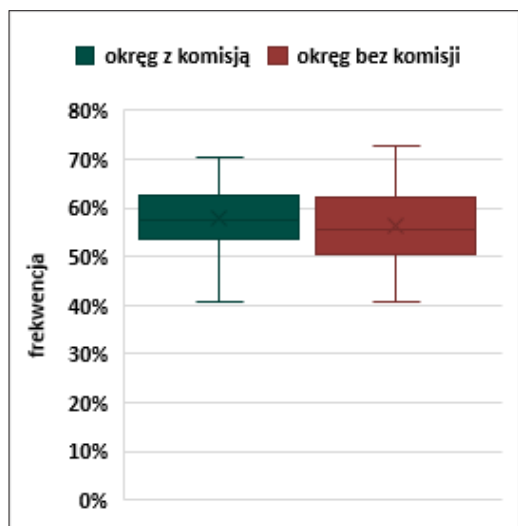
Źródło: opracowanie własne na bazie danych PKW i GUS.

21 A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce – uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020.

w małych gminach wiejskich obwody głosowania obejmują często kilka okręgów wyborczych do rady gminy. Wyniki głosowania są w takim wypadku podawane nie tylko dla obwodu, lecz także dla każdego z okręgów z osobna. Okręgi obejmują z reguły tylko jedną miejscowość czy jedno sołectwo, stąd można porównać frekwencję w tych okręgach, gdzie znajduje się komisja, z pozostałymi okręgami.

Druga ścieżka polega na porównaniu frekwencji sejmowej w tych obwodach, które obejmują tylko jedną miejscowość, i we wspomnianych powyżej obwodach „wielowiejskich” – takich, które obejmują kilka miejscowości. Z natury rzeczy w tych drugich istotna część wyborców głosuje poza swoją miejscowością, w odróżnieniu od tych pierwszych. Takie porównanie przeprowadzono dla wyborów sejmowych 2019 r., ograniczając się do takich gmin, w których występują zarówno obwody wielowiejskie, jak i jednowiejskie (celem uniknięcia skrzywień wynikających ze wspomnianego wyżej zróżnicowania sieci osadniczej). Wyniki wyborów samorządowych porównano w ośmiu analizowanych wcześniej gminach. Wyniki obu analiz pokazano na wykresach 6 i 7. Są to wykresy typu „skrzynka i wąsy”. „Skrzynka” pokazuje, gdzie znajdują się dwie środkowe ćwiartki zbioru przypadków, czyli obejmuje połowę przypadków. Dzieląca ją kreska pokazuje przeciętną wartość (medianę), natomiast krzyżykiem oznaczono średnią. „Wąsy” pokazują zakres, w którym mieszczą się pozostałe przypadki.

Wykresy 6 i 7. Znaczenie lokalizacji komisji wyborczej dla frekwencji w wyborach samorządowych w wybranych gminach (po lewej) i wyborach sejmowych w gminach z różnymi typami obwodów (po prawej)



Źródło: opracowanie własne na bazie danych PKW i GUS.

Obydwie ścieżki analizy pokazują nieznaczną różnicę w średniej frekwencji powiązaną z lokalizacją komisji. Różnica ta wynosi 1,4 pp. w przypadku wyborów samorządowych i niecałe 3 pp. w przypadku wyborów sejmowych. Jednak fakt, że w obu przypadkach „skrzyńki” nachodzą na wartości średnie w drugiej kategorii, oznacza, że różnica ta jest najpewniej przypadkowa – wynika z oddziaływania innych czynników. Idąc tropem wspomnianych analiz A. Gendźwiła, można przypuszczać, że duże wsie, w których zlokalizowano komisje bądź które „zasługują” na samodzielny obwód, miewają nieco odmienny skład społeczny od mniejszych wsi i to takie różnice stoją za widocznym zróżnicowaniem średniej frekwencji.

Pomimo wątpliwości dotyczących przyczyn pokazanych różnic frekwencji można przyjąć je jako podstawę wyliczenia spodziewanych efektów regulacji. Należy przypuszczać, że spodziewany wzrost frekwencji nie będzie większy niż 3 pp. To samo w sobie nie byłoby jakimś zanedbywalnym wzrostem, gdyby pominąć fakt, że nie dotyczy on całego kraju, lecz tylko 1/10 jego części. Zatem spodziewany wzrost frekwencji to 0,3 pp., czyli około 100 000 głosów. Warto zauważyć, że ten efekt będzie wywołany przez stworzenie 10 000 nowych komisji. Jeśli każda z nich będzie liczyć po pięciu członków, to oznacza, że każdy nowy członek komisji przyczyni się ostatecznie do zachęcenia do głosowania dwóch nowych osób.

Ostatni przeprowadzony test dotyczy pojawiających się w mediach spekulacji, wedle których efektem proponowanej zmiany będzie wzrost poparcia dla partii rządzącej, której posłowie zgłosili sam projekt. Oszacowanie spodziewanych zysków Prawa i Sprawiedliwości przeprowadzono w następujący sposób. Jako podstawę wzięto wyniki wyborów sejmowych z 2019 r. Założono, że we wszystkich obwodach, które dotąd były obwodami wielowiejskimi, frekwencja wzrośnie o 3 pp., czyli zrówna się średnio z okręgami jednowiejskimi. Następnie tak wyliczone dla każdego obwodu nowe głosy podzielono między partie w takich proporcjach, w jakich oddali swoje głosy rzeczywiście wyborcy w tym obwodzie. Takie wyliczenie dało partii poparcie wynoszące 43,63%, czyli dostarczyło dodatkowe 0,04 pp. poparcia. Zysk odpowiadał zatem 1/5 poselskiego mandatu. Trudno uznać taką zmianę za czynnik, który miałby decydujący wpływ na równowagę polityczną i zmieniałby warunki rywalizacji wyborczej. Tak niewielka zmiana wynika z faktu, że proponowana zmiana dotyczy tylko części kraju, lecz także z tego, że jest z niej praktycznie wyłączona Galicja, czyli obszar, w którym poparcie dla inicjatorów jest najwyższe.

## Przydzielanie mandatów okręgom

Ostatnią kwestią, na którą zwrócimy uwagę w tym krótkim przeglądzie, jest problem przydzielania mandatów do okręgów w związku ze zmianami demograficznymi. Przez niewprowadzenie przez Sejm zmian liczby mandatów w okręgach proponowanych przez Państwową Komisję Wyborczą wynik wyborów do Sejmu został w 2015 r. „wypaczony” o dwa mandaty, a w 2019 r. aż o pięć mandatów<sup>22</sup>. W 2018 r. PKW rekomendowała „dodanie” po jednym mandacie okręgom nr: 3 (Wrocław), 20 (Warszawa II – podwarszawski), 25 (Gdańsk), 26 (Gdynia) i 39 (Poznań), a „odjęcie” po jednym okręgom nr: 9 (Łódź), 31 (Katowice), 32 (Sosnowiec), 33 (Kielce), 34 (Elbląg). Jacek Haman pisze, że prawdopodobnie do wyżej wymienionych należałoby dodać jeszcze przesunięcie mandatów do okręgów nr: 13 (Kraków II), 19 (Warszawa), 20 (Warszawa II – podwarszawski, tj. jeszcze jeden dodatkowy mandat), 23 (Rzeszów), 37 (Konin), 38 (Piła), a pozbawienie ich okręgów nr: 1 (Legnica), 2 (Wałbrzych), 5 (Toruń), 6 (Lublin), 7 (Chełm), 40 (Koszalin)<sup>23</sup>. Choć równość głosowania pod względem formalnym została zachowana, to już nie stało się tak, jeśli chodzi o materialną równość głosu.

Nierówność materialną głosu wzmacniają jeszcze głosy spływające z zagranicy – wszystkie trafiają do okręgu nr 19 (Warszawy). W wyborach 2019 r. było ich ponad 300 000 i stanowiły 40% wszystkich oddanych głosów w tym okręgu<sup>24</sup>, ale liczba mandatów, jakie zostały przydzielone do okręgu nr 19, ich nie uwzględnia – oznacza to, że głosy mieszkających w Polsce w tym okręgu mają znacznie „mniejszą siłę” niż głosy z innych części Polski, a nawet po prostu z innych okręgów wyborczych<sup>25</sup>. W 2019 r. głosy z zagranicy odpowiadały aż 7,8 mandatu w skali kraju<sup>26</sup>. Dochodzi więc do sytuacji, że większą „siłę głosu” mają mieszkańcy miejscowości, w których frekwencja wyborcza jest niższa, co może np.

---

22 M. Czeźnik, J. Flis, A. Gendźwiłł, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, A. Rakowska-Trela, A. Rychard, M. Wrzałik, J. Zbieranek, *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2022, s. 146.

23 J. Haman, *Korekta demograficzna: najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna-najpilniejsze-zmiany-w-okregach-wyborczych-do-sejmu-i-senatu/> [dostęp: 29.03.2023], s. 3–4.

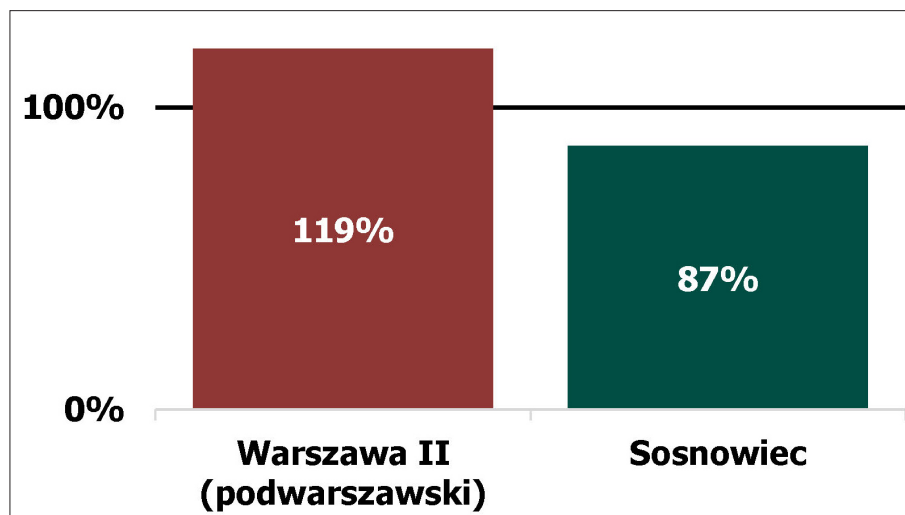
24 J. Flis, *Reprezentacja polityczna Polonii i Polaków za granicą – frekwencja wyborcza i rozwiązania systemowe*, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6647/plik/oe-430.pdf> [dostęp: 29.03.2023], s. 5.

25 M. Czeźnik, J. Flis, A. Gendźwiłł, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, A. Rakowska-Trela, A. Rychard, M. Wrzałik, J. Zbieranek, *Reguły...*, s. 211.

26 J. Flis, *Reprezentacja...*, s. 4.

implikować dodatkowe zaangażowanie aktorów politycznych, aby właśnie w tych rejonach intensyfikować prowadzoną kampanię wyborczą. Skalę tej nierówności obrazuje wykres 8.

Wykres 8. Porównanie „siły głosu” dla okręgu podwarszawskiego i Sosnowca



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Problem skrzywienia frekwencyjnego jest sprawą dyskusyjną i możliwą do rozwiązania np. poprzez wyrównanie liczby mandatów w okręgach na podstawie rzeczywistej frekwencji wyborczej, a nie liczby uprawnionych do głosowania w okręgu – podobne rozwiązanie zostało zaproponowane w Republice Czeskiej w 2021 r. w odniesieniu do wyborów do Izby Poselskiej<sup>27</sup>. Natomiast brak korekty demograficznej jest rzeczą naganną i może przypominać w swojej skrajnej wersji problem angielskich „zgniłych miasteczek” (*rotten boroughs*) – sytuację, z którą mieliśmy do czynienia na początku XIX w. w Wielkiej Brytanii do czasu reformy prawa wyborczego Charlesa Greya. Choć z punktu widzenia rozszerzenia prawa do głosowania nie była ona przełomowa, to rozwiązała problem wyludnionych miejscowości bez większego znaczenia politycznego (porośniętych lasami i opanowanych przez bagna), które pozwalały lokalnym elitom kontrolować Izbę Gmin. Przypomnijmy, że reforma Greya odbierała tym okręgom ponad 200 mandatów i przydziałała je prężnie rozwijającym się ośrodkom miejskim<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> J. Charvát, *The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform*, „Acta Politologica” 2022, nr 14(2), s. 6–22.

<sup>28</sup> M. Rakowski, *Wpływ dziewiętnastowiecznych reform wyborczych na rozwój brytyjskiego parlamentarizmu*, „Studia Wyborcze” 2010, t. X, s. 69–92.

## Podsumowanie

W artykule wskazane zostały cztery zagrożenia dla uczciwości wyborów w Polsce. O ile można przyjąć, że (1) fałszerstwa wyborcze polegające na „dosypywaniu” głosów i unieważnianiu innych przez dopisanie dodatkowego krzyżyka, (2) dokładność w przeliczaniu głosów i (3) przybliżanie komisji wyborczych mają stosunkowo niewielki wpływ na końcowy wynik wyborów, o tyle (4) przydzielanie mandatów do okręgów wydaje się najpoważniejszym zagrożeniem dla uczciwości wyborów w Polsce. Bez uwzględnienia zmian demograficznych i rozwiązania kwestii głosów z zagranicy przydzielanych do okręgu podwarszawskiego w tej formie mamy do czynienia z nierównością głosu pod względem materialnym – głos Polaka „waży” mniej lub więcej, w zależności od tego, gdzie on głosuje.

Co ważne, cztery poruszone problemy nie wyczerpują katalogu zagrożeń dla uczciwości wyborów w Polsce – ma on bowiem charakter otwarty. Warto jednak wspomnieć, że innymi problemami, które mogą wypaczyć wynik głosowania, są kwestie związane z (1) podziałem mandatów w ramach systemu d’Hondta, (2) łączeniem list wyborczych, (3) głosami oddanymi na kandydatów przegranych, które pomogły zdobyć mandat innym kandydatom z listy, którzy zagospodarowali wyborców kierujących się lokalną tożsamością, (4) nadużyciami władzy wspierającej określonych kandydatów. Kwestie te z pewnością wymagają dokładnego zbadania i powinny zostać poruszone w osobnym artykule.

# Bibliografia

## Akty prawne

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

## Literatura

Bhatti Yosef, *Distance and Voting: Evidence from Danish Municipalities*, „Scandinavian Political Studies” 2012, nr 35(2).

Calingaert Daniel, *Election rigging and how to fight it*, „Journal of Democracy” 2006, nr 17(3).

Charvát Jakub, *The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform*, „Acta Politologica” 2022, nr 14(2).

Cześnik Mikołaj, Flis Jarosław, Gendźwił Adam, Haman Jacek, Materska-Sosnowska Anna, Rakowska-Trela Anna, Rychard Andrzej, Wrzalik Magdalena, Zbieranek Jarosław, *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2022.

Flis Jarosław, *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Kraków 2014.

Gendźwił Adam, *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 4.

Gendźwił Adam, *Wybory lokalne w Polsce – uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020.

Gendźwił Adam, Cześnik Mikołaj, Flis Jarosław, Haman Jacek, Materska-Sosnowska Anna, Michalak Bartłomiej, Pietrzyk Paweł, Zbieranek Jarosław, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.

Knack Stephen, Kropf Martha, *Roll-Off at the Top of the Ballot: International Undervoting in American Presidential „Elections, Politics & Policy”* 2003, nr 31(4).

Kouba Karel, Lysek Jakub, *Institutional determinants of invalid voting in post-communist Europe and Latin America*, „Electoral Studies” 2016, nr 41.

Kowalski Michał, Roźniata Maciej, *Zróźnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych mieszkańców gminy Uniejów w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku*, „Biuletyn Uniejowski” 2016, nr 5.

Radajewski Mateusz, *Weryfikacja ważności wyników wyborów na przykładzie sprawy Bush v. Gore*, [w:] *Identyfikacja granic wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2016.

Rakowski Maciej, *Wpływ dziewiętnastowiecznych reform wyborczych na rozwój brytyjskiego parlamentaryzmu*, „Studia Wyborcze” 2010, t. X.



Siedziako Michał, *Manipulacje i fałszerstwa wyborcze w wyborach do Sejmu PRL (1952–1985)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2016, nr 27(1).

## Źródła internetowe

- Czarnecki: *wybory zafałszowane i sfalszowane. Będzie publiczne wystuchanie w PE*, <https://www.tvp.info/17848149/pis-wybory-zostaly-sfalszowane>.
- Flis Jarosław, *Reprezentacja polityczna Polonii i Polaków za granicą – frekwencja wyborcza i rozwiązania systemowe*, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6647/plik/oe-430.pdf>.
- Grochal Renata, *Były działacz PiS: Widziałem, jak PiS fałszuje wybory. Sam miałem wpływ na fałszowanie*, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/wybory-2023-widzialem-jak-pis-falszuje-wybory-sam-mialem-wplyw-na-falszowanie/xsl71fj>.
- Haman Jacek, *Korekta demograficzna: najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna-najpilniejsze-zmian-w-okregach-wyborczych-do-sejmu-i-senatu/>.
- Krzyżyk na kciuku. *Brudziński pokazał, jak „w łatwy sposób” unieważnić głos*, <https://tvn24.pl/polska/krzyzyk-na-kciuku-brudzinski-pokazal-jak-w-latwy-sposob-uniewaznic-glos-ra432975-3361343>.
- Sekielski Tomasz, *Sekielski: najbliższe wybory nie będą ani uczciwe, ani równe dla wszystkich*, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/falszerstwa-wyborcze-sekielski-najblizsze-wybory-nie-beda-ani-uczciwe-ani-rowne/sf238je>.
- Trump ‘Save America Rally’ speech transcript from 6 January: *The words that got the president impeached*, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-election-2020/trump-speech-6-january-transcript-impeachment-b1786924.html>.
- Tusk: *Sfalszowanie wyborów, jeśli tam będzie zdeterminowany pisiór, a ktoś pójdzie sobie na obiad, to jest minuta, żeby unieważnić dziesiątki głosów*, <http://300polityka.pl/live/2022/11/05/tusk-sfalszowanie-wyborow-jesli-tam-bedzie-zdeterminowany-pisior-a-ktos-pojdzie-sobie-na-obiad-to-jest-minuta-zeby-uniewaznic-dziesiatki-glosow-dostawia-sie-dodatkowy-krzyzyk-i-glos-niewazn/>.
- Wybory SFAŁSZOWANE? Wałęsa mówi o OSZUSTWIE! *Zepsuje Dudzie zaprzysiężenie?*, <https://polityka.se.pl/wiadomosci/wybory-sfalszowane-walesa-mowi-oszustwie-dude-potraktowal-jak-kwasniewskiego-nie-podalbym-reki-aa-8xmd-ZeCh-8SUM.html>.

# Zasada wolnych wyborów w niemieckiej Ustawie Zasadniczej – czy wolne oznacza rzetelne?

Temat wyborów, niezależnie od systemu prawnego, o którym mówimy, automatycznie nasuwa skojarzenie z przymiotnikami wyborczymi. Jest to naturalne, bo to one są głównymi wyznacznikami kształtującymi uprawnienia obywateli w procesie wyborczym oraz sam jego przebieg.

Klasycznie w państwach europejskich wyróżniamy cztery lub pięć przymiotników wyborczych. Przyjmujemy, że wybory są powszechne, bezpośrednie, równe, a głosowanie jest tajne. W niektórych systemach, m.in. niemieckim (a także w prawie UE oraz – niegdyś – w polskiej Małej konstytucji z 1992 r.), dodatkowo wymienia się zasadę „wolnych wyborów”, natomiast raczej wyjątkowe jest dodawanie odrębnego przymiotnika, wskazującego, że wybory mają być też „uczciwe” bądź „rzetelne”<sup>1</sup>.

Ciekawą formułę przyjmuje w tej materii art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC, używając tylko dwóch przymiotników: „wolne” (wybory) oraz „tajne” (głosowanie), ale dodając, iż wybory muszą być przeprowadzane „w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”<sup>2</sup>.

---

\* Marta Derlatka – ORCID ID: 0000-0001-8588-1940.

1 Zob. np. M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 257 i n., czy też B. Banaszak, A. Szmyt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety konstytucyjnej”*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 37.

2 Zob. L. Garlicki, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, *Komentarz do artykułów 19–59 oraz do protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, komentarz do art. 3 Protokołu nr 1, s. 566 i n., oraz także, *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały konferencyjne (Serock 01–03.06.2006)*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 46–77.

Ta powściągliwość tekstów konstytucyjnych w posługiwaniu się pojęciem „rzetelności” wynika częściowo z przyzwyczajenia do tradycyjnych pojęć „cztero - lub pięcioprzymiotnikowości” wyborów, a częściowo z szerszego zakresu znaczeniowego pojęcia „rzetelności”, wykraczającego poza ściśle prawne ujęcie procesu wyborczego.

Nie da się przecież opisać procesu wyborczego tylko w kategoriach prawnych. Kontekst ogólniejszy stanowi społeczna funkcja wyborów jako procesu decyzyjnego podejmowanego – na szczeblu państwa – przez Naród i odzwierciedlającego preferencje głosujących obywateli. Nie jest w państwach demokratycznych kwestionowane, że odzwierciedlenie to może czasem podlegać korektom dyktowanym koniecznością wyłonienia parlamentu zdolnego do działania, czego przykłady wskażę poniżej. Jest to jednak wyjątek od reguły mający podstawę w konstytucji. Poza tym proces wyborczy nie może być deformowany tak, aby wynik wyborów odbiegał od rzeczywistej woli wyborców. W tym kontekście mówi się o zasadzie rzetelności czy uczciwości wyborów, traktując ją jako generalną przesłankę czy bazową wartość determinującą kształt wszystkich stadiów i elementów procesu oraz systemu wyborczego. Zasada rzetelności jest ściśle powiązana z zasadą pluralizmu wyborów (więc dopuszczenia do nich wszystkich ugrupowań czy orientacji politycznych) oraz zasadą neutralności państwa (więc obowiązkiem bezstronnego wykonywania czynności wyborczych oraz działania w dobrej wierze).

Powyższe zasady mają charakter systemowy – determinują oczywiście prawny kształt procesu wyborczego (więc także kształt „podstawowych zasad prawa wyborczego”), ale sięgają znacznie dalej, wkraczając w polityczną otoczkę tego procesu. Stąd nie znajdują one na ogół miejsca w przepisach konstytucyjnych i przybierają mniej zdefiniowany (precyzyjny) charakter niż cztery (pięć) tradycyjnych przymiotników wyborczych.

Niezależnie jednak od konstytucyjnego ujęcia przymiotników wyborczych, jest dziś oczywiste, że wybory w państwie demokratycznym muszą spełniać przymiot „rzetelności”<sup>3</sup>.

---

3 Zob. G. Kryszeń, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 7 i n.; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000; a także K. Spryszak, *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokracji systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2021. W przywołanych tekstach autorzy proponują termin „uczciwość”, *Wahlsicherheit*.

W perspektywie europejskiej raz jeszcze przypomnieć należy, że zasada „rzetelności” znajduje opisowy wyraz w art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC<sup>4</sup>. Jest to o tyle ważne, że przepis ten ma charakter prawa obowiązującego we wszystkich państwach-członkach Konwencji, a w większości tych państw przysługuje mu też ranga ponadustawowa w prawie wewnętrznym. Szersza charakterystyka pojęcia „rzetelności” zawarta jest natomiast w *soft law* Rady Europy, zwłaszcza w dokumentach Komisji Weneckiej<sup>5</sup>.

Specyfiką zasady rzetelności wyborów jest to, że odnosi się ona zarówno do „prawa”, jak i do „systemu” wyborczego – łączy też reguły prawne z regułami politycznymi. Mówiąc o zasadzie rzetelności, można wyróżnić jej trzy znaczenia.

W znaczeniu wąskim (wewnętrznym) odnosi się ona do procesu ustalania wyników wyborów, w szczególności zakazując ich fałszowania lub deformowania w inny sposób.

Jej szersze znaczenie obejmuje funkcjonowanie systemu wyborczego *sensu largo*, wymagając nie tylko zachowania pluralizmu politycznego (bo to – przede wszystkim – jest tradycyjnym elementem „wolności wyborów”), ale też uczciwego wykonywania wszystkich czynności przygotowujących wybory i służących ich przeprowadzeniu.

W znaczeniu zaś najszerszym odnosi się do roli państwa w nadzorowaniu politycznej otoczki prowadzenia wyborów, w szczególności roli środków masowego przekazu, zwłaszcza gdy mają one charakter publiczny. Wyznacza też sposób działania prawodawcy, który nie może przyjmować „oszukańczych” przepisów wyborczych, oraz sposób działania sądów, które muszą zachować bezstronność i niezawisłość w procesie kontroli i oceny wyborów.

Myślę, że można powiedzieć, że wszystkie współczesne demokracje uznają rangę zasady rzetelności wyborów, choć nie zawsze nadają jej jasny wyraz w przepisach prawa. Przyjmuje się, że treść i normatywny charakter tej zasady wynikają z powiązania konstytucyjnych przepisów dotyczących funkcji i organizacji wyborów, a jej elementy znajdują wyraz we wszystkich tradycyjnych przymiotnikach wyborczych. Tu

---

4 Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej Konwencji, sporządzony w Strasburgu 16 września 1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

5 Zob. L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 149.

zasadniczą rolę odgrywa orzecznictwo konstytucyjne, wspierane czy inspirowane przez doktrynę prawa<sup>6</sup>.

W orzecznictwie i doktrynie niemieckiej szczególną rolę uzyskała zasada „wolności wyborów”, *expressis verbis* wyrażona w art. 38 i 28 Ustawy Zasadniczej<sup>7</sup>.

Zasada wolnych wyborów to nie tylko określenie aksjologiczne. Jak wspomina Grzegorz Kryszewski, jest to zasada prawna, mająca w państwach demokratycznych normatywny wiążący charakter, ma ona niewątpliwie priorytetową rolę w dokumentach międzynarodowych i swoje miejsce w wielu konstytucjach krajowych<sup>8</sup>. Jest swoistą ikoną procesu wyborczego. Zauważyć należy, że wybory mogą być powszechne, równe, bezpośrednie, odbywać się w głosowaniu tajnym, a mimo to, jeśli zabraknie realizacji szeroko rozumianej wolności wyborów, mogą nie być demokratyczne<sup>9</sup>. Trafne wydaje się pojawiające się w doktrynie określenie zasady wolnych wyborów jako kluczowego ogniwa, bez którego nie jest możliwe objęcie wszystkich głównych aspektów procesu wyborczego.

W obecnej polskiej Konstytucji, jak wiadomo, zasada wolnych wyborów wprost ujęta nie została, ale można ją wyprowadzić z ogółu przepisów Konstytucji<sup>10</sup> – czy to słuszne rozwiązanie, czy nie, to pytanie na odrębną dyskusję.

---

6 Zob. Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborów, wyborców i prawa wyborczego*, Toruń 2017.

7 Poza Ustawą Zasadniczą (dalej U.Z.) regulacje wyborcze są ujęte w federalnym kodeksie wyborczym – regulującym główne zasady prawa wyborczego, organy wyborcze i przebieg głosowania korespondencyjnego *Briefwahl*. Ordynacja wyborcza reguluje przebieg głosowania, liczenia głosów i wyników wyborów. Zob. też E. Tuora-Schwierskott, *System wyborczy do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec. Połączenie systemu wyborów jednomandatowych z systemem wyborów proporcjonalnych*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 409 i n. Zob. też H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2004, s. 753 i n.; T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, München 1991.

8 Zob. G. Kryszewski, *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 235; tenże, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 61.

9 Zob. G. Kryszewski, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 225 i n.

10 Zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, komentarz do art. 97, uwaga 10; zob. też M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 97, 98*, Warszawa 2020, oraz P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

W Niemczech zasada wolnych wyborów została wprowadzona już do tekstu Konstytucji weimarskiej (1919 r.), więc jest to zasada o ugruntowanej historycznie pozycji. W Ustawie Zasadniczej z 1949 r. zasada wolności występuje zarówno w wyborach do Bundestagu, które są powszechne, bezpośrednie, wolne, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 38 ust. 1 U.Z.), jak i w wyborach przedstawicielstw w krajach związkowych, powiatach i gminach (art. 28 ust. 1 U.Z.)<sup>11</sup>.

Zasada wolności wyborów znalazła już szerokie rozwinięcie w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), w którym z reguły jest łączona z zasadą uczciwości, rzetelności wyborów. Jak się wydaje, Trybunał uznaje, że elementy te pozostają w ścisłym powiązaniu i w niemałym zakresie pokrywają się znaczeniowo. Bez należytej realizacji zasady wolnych wyborów nie można będzie mówić o urzeczywistnieniu zasady wyborów rzetelnych. Niemniej, skoro Ustawa Zasadnicza wspomina tylko o zasadzie „wolnych” wyborów, to jej interpretacja musi stanowić – swego rodzaju – punkt wyjścia dla orzecznictwa konstytucyjnego.

Orzecznictwo i doktryna rozwinęły kwestie, w których silnie zarysowuje się powiązanie „wolności” i „rzetelności”, a rola tej ostatniej jest szczególnie ważna<sup>12</sup>.

Odnosząc je do wspomnianych wcześniej trzech wymiarów rzetelności, podkreślić należy, że w wymiarze wąskim dotyczy to działalności regulacyjnej państwa. Niedopuszczalne jest więc stanowienie przepisów, które prowadziłyby, same przez się, do manipulacji rezultatami wyborczymi bądź otwierałyby możliwości takiej manipulacji dla uczestników procesu wyborczego, w pierwszym rzędzie – dla politycznych ugrupowań aktualnie kontrolujących działalność organów czuwających nad prawidłowością wyborów. W ujęciu szerszym odnosi się do praktyki przeprowadzania wyborów. Działania poszczególnych uczestników procesu wyborczego musi cechować transparentność, musi być zachowana zasada pluralizmu, a przede wszystkim kluczowe jest uczciwe przeprowadzenie czynności poprzedzających wybory oraz samych wyborów. W wymiarze najszerszym wyznacza parametry działalności organów władzy publicznej w nadzorowaniu wyborów, a także

---

11 Przymiotnik wolnych wyborów został wprowadzony do niemieckiego prawa konstytucyjnego art. 125 Konstytucji weimarskiej z 1919 r., który gwarantował wolne i tajne wybory. W ujęciu historycznym zob. J. Janiszewski, *System wyborczy RFN*, Toruń 1982, s. 54.

12 Zob. B. Banaszak, R. Balicki, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.

nad działaniami środków masowego przekazu, zwłaszcza gdy chodzi o media publiczne. Koniecznym elementem jest tu odpowiednio szerokie wyznaczenie właściwości sądów oraz zapewnienie warunków dla bezstronnego i niezawisłego orzekania w sprawach wyborczych. Dla każdego ze wspomnianych wcześniej trzech wymiarów rzetelności uformowały się w Niemczech różnego rodzaju wymagania, wskazania i mechanizmy, wyprowadzone przez Trybunał z przepisów konstytucyjnych.

Punktem wyjścia jest rzetelne przeprowadzenie głosowania i ustalenie wyników. Tu, po pierwsze, akt głosowania musi być wolny od przymusu i niedopuszczalnej ingerencji<sup>13</sup>. Na tym tle pojawiają się, a zarazem ciekawie rysują, kwestie alternatywnych technik oddawania głosu.

Można powiedzieć, że w każdym przypadku, gdy prawo dopuszcza alternatywne formy głosowania, jak np. głosowanie korespondencyjne<sup>14</sup> czy głosowanie elektroniczne, pojawiają się obawy co do poszanowania tradycyjnych przymiotników wyborczych, ale również, albo tym bardziej, obawy co do omawianej tu rzetelności oraz przejrzystości. W Niemczech korespondencyjna forma głosowania jest przewidziana w przepisach prawa wyborczego. Postrzega się ją jako ułatwienie związane z realizacją zasady powszechności prawa wyborczego, ale, z drugiej strony, wyraża się różnego rodzaju obawy, szczególnie z punktu widzenia zachowania zasady tajności<sup>15</sup>. Natomiast jeśli chodzi o głosowanie elektroniczne, to zastosowano je po raz pierwszy w 2005 r. Wprowadzenie elektronicznych maszyn wyborczych dało podstawę różnego rodzaju skargom skierowanym do Federalnej Komisji Wyborczej<sup>16</sup>.

---

13 BVerfGE 44, 125/139, BVerfGE 99, 1/13, BVerfGE 4, 375/386. Zob. H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz...*, s. 753 i n.; T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, München 1991.

14 W Niemczech wybory listowne, korespondencyjne *Briefwahl* są stosowane, bo są uważane za konieczne do zapewnienia konstytucyjności i dostępności wyborów, ale dostrzega się problemy, zwłaszcza jeśli chodzi o wymogi zachowania tajności, która jest tak restrykcyjnie postrzegana. Wybory korespondencyjne są bardzo mocno sformalizowane, jest dużo przesłanek nieważności.

15 Zasada tajności wyborów jest w Niemczech bardzo restrykcyjnie przestrzegana, np. zgodnie z orzecnictwem sądów niemieckich głośne zachowanie dziecka po wyjściu z kabiny wyborczej, komentującego wybór dokonany przez rodzica, unieważnia ten głos.

16 Skargi (protesty) wyborcze w Niemczech są składane do Federalnej Komisji Wyborczej w ciągu dwóch miesięcy od dnia wyborów. Komisja oddała skargę, jeśli jej rozpatrzenie i tak nie miałyby wpływu na wynik wyborów, i bada poprawność zastosowania kodeksu wyborczego. Natomiast rozpoznawanie zarzutów w sferze kontroli konstytucyjności należy do kognicji FTK. Zob. *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, przekład B. Banaszak, Warszawa 1995, s. 40 i n.

Sprawa finalnie trafiła do FTK, który w wyroku z dnia 3 marca 2009 r.<sup>17</sup> uznał przepisy rozporządzenia w sprawie elektronicznych maszyn wyborczych za niezgodne z konstytucją, ponieważ w ocenie Trybunału nie było gwarancji, że do głosowania zostaną użyte tylko takie maszyny, które zapewnią publiczny charakter wyborów, wynikający z art. 38 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 U.Z. Zgodnie z prawem niemieckim wszystkie istotne elementy procedury wyborczej muszą być poddane publicznej kontroli<sup>18</sup>. Wyjątek może dotyczyć tylko sytuacji, w której utajnienie wyborów jest uzasadnione interesem konstytucyjnym, jak np. przy wyborach korespondencyjnych (*Briefwahl*), które z jednej strony nadwyrażają konstytucyjną zasadę tajności głosowania, ale z drugiej strony ich celem jest zapewnienie pełniejszej realizacji zasady powszechności wyborów. W przekonaniu FTK konstytucyjność regulacji wprowadzających odstępstwo czy ograniczenie publicznego charakteru wyborów zachodzi, o ile znajduje uzasadnienie w jakiejś wyższej wartości konstytucyjnej. Przy głosowaniu elektronicznym takiej wyższej wartości się jednak nie dopatrzono. Jednocześnie FTK nie wykluczył kategorycznie możliwości stosowania elektronicznych maszyn wyborczych, ale zaznaczył, że w przypadku ich użycia wyborcy musi być zapewniona możliwość rzetelnego zbadania poprawności wyników wyborów. Co nie wydaje się technicznie proste, ale też nie jest niemożliwe.

Równie istotne, zwłaszcza z punktu widzenia wolności i rzetelności, są kwestie wymiaru polityczno-prawnego.

Jak wskazuje się w niemieckiej doktrynie, wolność wyborów oznacza, że nie może być wywierana presja ani ze strony władzy publicznej, ani w sferze prywatnej na kształtowanie lub wyrażanie woli przy korzystaniu z prawa do głosowania, niezależnie od tego, czy ma ona charakter polityczny, gospodarczy, czy społeczny<sup>19</sup>. Presja ta nie może mieć, w każdym razie, charakteru bezpośredniego, tzn. wynikać wprost z działań podejmowanych przez organy władzy publicznej. W niemieckiej doktrynie akcentuje się jednak też sytuacje presji pośredniej, wywieranej przez podmioty publiczne lub quasi-publiczne, zwłaszcza środki masowego przekazu. Tu zasada wolności (rzetelności) wyborów nakazuje

---

17 2 BvC3/07 oraz 2 BvC4/07.

18 Zob. M. Rulka, *Orzecznictwo dotyczące konstytucyjności regulacji umożliwiających głosowanie elektroniczne (Niemcy, Austria, Estonia, Indie)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6, s. 217 i n.

19 Zob. H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2004; H. Mangoldt, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, München 2010.



zwłaszcza zachowanie politycznej neutralności przez media publiczne, wykluczając ich użytek przez aktualnych kontrolerów politycznych dla celów indoktrynacji politycznej. Zasada rzetelnych (wolnych) wyborów przeplata się z – też mającą prawny charakter – zasadą rzetelności informacyjnej mediów.

Zakaz wywierania presji dotyczy czasem sytuacji o drastycznym charakterze (np. w odniesieniu do głosowania osób pozostających w szczególnej sytuacji podporządkowania), ale rozumiany jest też szerzej – jako odnoszący się do różnych form wywierania wpływu na decyzje wyborcze przez władze publiczne. Doktryna i orzecznictwo konstytucyjne posługują się tu raczej pojęciem „neutralności” – co daje wyraz przekonaniu, że sensem aktu wyborczego jest kształtowanie woli państwa na podstawie decyzji Narodu, a nie kształtowanie woli Narodu przez działania aparatu państwowego.

Organy rządowe zasadniczo nie mogą wpływać na decyzje wyborców w jakikolwiek sposób: ani poprzez posługiwanie się kompetencjami władczymi, ani przez – pozbawione politycznej neutralności – wykorzystywanie środków finansowych.

Przykładem obowiązku ścisłego przestrzegania neutralności wyborczej jest wyrok FTK, w którym Trybunał stwierdził, że wolność wyborów zostałaby naruszona w przypadku reklamy wyborczej na koszt państwa<sup>20</sup>.

Orzecznictwo dość dokładnie precyzuje ramy dopuszczalnej propagandy wyborczej. Możliwości i formy nieoficjalnej manipulacji wyborami są oczywiście niezwykle zróżnicowane, w związku z tym bardzo trudno jest wytyczyć granice między dopuszczalną a niedopuszczalną, nieoficjalną ingerencją wyborczą.

Zasada neutralności ogranicza treść działań organów władzy publicznej, ale nie znajduje bezpośredniego przeniesienia na działania podmiotów społecznych. Niemniej doktryna i orzecznictwo dostrzegają znaczenie tej sfery procesu wyborczego. Niektóre z form nieoficjalnego wpływu na wybory są szczególnie akcentowane w doktrynie i orzecznictwie. Dotyczy to przede wszystkim wypowiedzi kościołów, związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców w kampaniach wyborczych. Są one zasadniczo objęte polityczną wolnością wyrażania opinii, czyli mają do niego prawo, ale ich wypowiedzi muszą mieścić się w zakresie dopuszczalnego, politycznego wpływu na wybory. Problemy konstytucyjne pojawiają się zwłaszcza na styku działalności podmiotów

---

20 Zob. orzeczenie z dnia 3 lipca 2008 r., BVEfGE 2 BvC 1/07; zob. też E. Tuora-Schwierskott, *System wyborczy...*, s. 414.

politycznych (społecznych) z działalnością informacyjną środków masowego przekazu – bo ta działalność informacyjna podlega kontroli władz publicznych. Stąd za elementy „wolności” (rzetelności) wyborów uznaje się, z jednej strony, zapewnienie ochrony transmisjom wyborczym w radiu i telewizji, ale z drugiej – całość programów wyborczych musi spełniać minimum merytorycznej równowagi i obiektywizmu<sup>21</sup>. Natomiast jeśli warunki te nie są spełnione, a niektórzy kandydaci są w istotny sposób faworyzowani, np. przez przyznanie im wydłużonego czasu antenowego lub transmisji w godzinach wyższej oglądalności, uznaje się to za naruszenie zasady wolności wyborów. Neutralność mediów oznacza, że wszystkie ugrupowania powinny mieć zagwarantowane proporcjonalnie do swej siły takie same uprawnienia, a więc jednakowy czas antenowy, jak też pełną swobodę przekazywania treści.

Na marginesie warto przypomnieć, że dobrą, bo szeroko odnoszącą się do wszystkich państw będących stroną Konwencji, ilustracją różnorodności problemów, jakie się pojawiają na tym tle, jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) podejmowane na gruncie art. 3 Protokołu nr 1. Sąd w Strasburgu podkreśla m.in., że przyznanie czasu antenowego w czasie kampanii wyborczej nie może mieć charakteru prawa abstrakcyjnego, ale też przykładowo wskazuje, że nie stanowi naruszenia Konwencji przyznanie czasu antenowego partiom politycznym przedstawiającym kandydatów w skali całego kraju, a odmówienie go kandydatowi pozapartyjnemu, który ubiega się o mandat w pojedynczym okręgu wyborczym<sup>22</sup>. W zakresie relacjonowania wydarzeń publicznych w okresie kampanii wyborczej istotną rolę odgrywa wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie *Communist Party of Russia and Others p. Rosji*<sup>23</sup>. W skardze podnoszono naruszenie zasady rzetelności wyborów z uwagi na sposób relacjonowania kampanii wyborczej przez najważniejsze rozgłoszenie telewizyjne w istocie podporządkowane rządowi. Zarzucano stronniczość przekazu i faworyzowanie partii prezydenckiej<sup>24</sup>. Wskazuje się jednak, że w wyroku tym Trybunał nie zajął zdecydowanego stanowiska, unikając merytorycznego zagłębienia się w zarzuty.

Zasada wolności stanowi w orzecznictwie niemieckim chyba najbardziej rozbudowaną podstawę dla formułowania (niepisanej) zasady

---

21 Zob. BVerfGE 14, 121.

22 Zob. wyr. ETPC z dnia 15 kwietnia 2014 r., skargi nr 28881/07 i 37920/07, *Oran p. Turcji*.

23 Skarga nr 29400/05.

24 Zob. L. Garlicki, *Europejskie standardy...*, s. 168.

rzetelności wyborów. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa też zasada równości (art. 38 U.Z.), często powoływana w powiązaniu z zasadą wolnych wyborów<sup>25</sup>.

Tak jak w przypadku zasady wolności, zasada równości rozciąga się poza samym aktem głosowania na cały proces wyborczy. Obejmuje więc także przygotowanie wyborów, w tym prawo do kandydowania i prawo do proponowania kandydatów, a także kampanię wyborczą.

Zasada równości w wyborach skutkuje równymi szansami kandydatów. Jest ona nieodzownym elementem swobodnego i niezależnego procesu kształtowania opinii i woli narodu zgodnie z intencjami Ustawy Zasadniczej. Zasada równości szans ma zastosowanie w utrwalonym orzecznictwie FTK, nie tylko do samego procesu wyborczego, ale do całego procesu wstępnego wyborów, np. zatwierdzania propozycji wyborczych, propagandy wyborczej, zwrotu kosztów kampanii, rozliczenia podatkowego darowizn na rzecz partii politycznych. Wymaga się, by każda partia polityczna, każda grupa wyborców i ich kandydaci na elektorów mieli zasadniczo takie same szanse w kampanii wyborczej i w procesie wyborczym, a tym samym równe szanse w rywalizacji o głosy.

Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonał pewnej ingerencji w tę zasadę, bo uznał konieczność jej ograniczenia przez wprowadzenie klauzuli zaporowej (w wyborach do Bundestagu oraz landtagów)<sup>26</sup>. Próg wyborczy uzależnia przyznanie mandatów od uzyskania 5% głosów w skali całego kraju lub przynajmniej trzech mandatów uzyskanych w głosowaniu bezpośrednim. Wprowadzenie klauzuli zaporowej jest przykładem kompromisu między dwoma konstytucyjnie ustanowionymi zasadami: ochroną rzetelności wyborów, rozumianej jako możliwe odzwierciedlenie ich woli w ostatecznym wyniku wyborów, oraz zapewnieniem parlamentowi zdolności do działania w okresie kadencji.

Konkludując, po pierwsze, wydaje się, że to, co niemiecki Trybunał uznaje za chronione i nakazywane przez zasady wolności czy równości wyborów (ale też – tajności głosowania), wkracza w rzeczywistości w materię, którą można określić mianem zasady rzetelności wyborów. Jest oczywiste, że dla uniknięcia pytań o normatywną rangę poszczególnych komponentów zasady rzetelności łatwiej jest Trybunałowi

---

25 Zob. P. Kirchhof, *Allgemeiner Gleichheitssatz*, [w:] *Handbuch des Staats Recht, Band VIII Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 2010, s. 698 i n.

26 Zob. BVerfGE 1, 101.

traktować je jako elementy tych zasad, które są wyraźnie wpisane do Konstytucji.

Po drugie, to, co FTK uznaje za elementy wolności, pokrywa się materialnie z tym, co jest ujęte w Konwencji Europejskiej. Z art. 3 Protokołu nr 1 wynikają różne obowiązki pozytywne państwa. W sferze materialnoprawnej nakazują one przyjęcie regulacji zapewniających rzetelność i transparentność procedury wyborczej. W sferze proceduralnej konieczne jest zapewnienie mechanizmów pozwalających na egzekwowanie obowiązującego prawa.

Po trzecie, kwestia uczciwości czy rzetelności wyborów jest żywa również w Polsce, czego przykładem jest choćby nieudolna próba przeprowadzenia tzw. wyborów kopertowych w maju 2020 r. i ujawniające się na tym tle praktyki manipulacyjne, a także niedawne próby zmian w prawie wyborczym. To wskazuje, że problem dla Polski jest ważny i skłania do wyciągania wniosków z doświadczeń i rozwiązań niemieckich. W Niemczech wybory kopertowe (*Briefwahl*) są obwarowane szczegółowymi regulacjami gwarancyjnymi, przewidziane są liczne przesłanki ich nieważności, ale – może właśnie dlatego – funkcjonują w praktyce dość sprawnie, w wyborach do Bundestagu oddaje się zwykle w ten sposób ok. 10% głosów. To jest oczywiście tylko przykład, bo zasada uczciwości czy rzetelności ma znacznie szersze spektrum, co było wskazywane powyżej.

Wydaje się, że pojęcia wolnych, rzetelnych czy innymi słowy uczciwych (*Wahlsicherheit, gerechte Wahlen, faire Wahlen*) wyborów nie muszą być wpisane w konstytucje, ale żeby mogły funkcjonować jako trwałe i klarowne standardy wyborcze, konieczne jest ich „odnalezienie” czy wyinterpretowanie z tekstu konstytucji. Niemalą rolę w tym zakresie odgrywa doktryna, ale aby interpretacje te nabrały charakteru wiążącego także w odniesieniu do ustawodawcy muszą zostać potwierdzone/stworzone przez orzecznictwo konstytucyjne. A to wymaga istnienia niezależnego sądu konstytucyjnego obsadzonego przez niezawisłych sędziów.

# Bibliografia

## Akty prawne

Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej Konwencji, sporządzony w Strasburgu 16 września 1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

Ustawa Zasadnicza RFN.

## Orzecznictwo

BVerfGE 44, 125/139.

BVerfGE 99, 1/13.

BVerfGE 4, 375/386.

2 BvC3/07 oraz 2 BvC4/07.

BVerfGE 2 BvC 1/07.

BVerfGE 14, 121.

BVerfGE 1, 101.

Wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2012 r., skarga nr 29400/05, *Communist Party of Russia and Others p. Rosji*.

Wyrok ETPC z dnia 15 kwietnia 2014 r., skargi nr 28881/07 i 37920/07, *Oran p. Turcji*.

## Literatura

Banaszak Bogusław, Balicki Ryszard, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.

Banaszak Bogusław, Szmyt Andrzej, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety konstytucyjnej”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.

Chmaj Marek, Rakowska-Trela Anna, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 97, 98*, Warszawa 2020.

Czarny Piotr, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Garlicki Leszek, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4.

Garlicki Leszek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Garlicki Leszek, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, *Komentarz do artykułów 19–59 oraz do protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011.

- Garlicki Leszek, *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały konferencyjne* (Serock 01–03.06.2006), red. M. Granat, Warszawa 2007.
- Jagielski M., *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Janiszewski Janusz, *System wyborczy RFN*, Toruń 1982.
- Jarass Hans D., Pieroth Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2004.
- Kirchhof Paul, *Allgemeiner Gleichheitssatz*, [w:] *Handbuch des Staats Recht, Band VIII Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 2010.
- Kryszeń Grzegorz, *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- Kryszeń Grzegorz, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń Grzegorz, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI.
- Mangoldt Hermann, Klein Friedrich, *Kommentar zum Grundgesetz*, München 2010.
- Maunz Theodor, Dürig Günter, *Grundgesetz Kommentar*, München 1991.
- Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, przekład B. Banaszak, Warszawa 1995.
- Rulka Marcin, *Orzecznictwo dotyczące konstytucyjności regulacji umożliwiających głosowanie elektroniczne (Niemcy, Austria, Estonia, Indie)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6.
- Skotnicki Krzysztof, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Spryszak Kamil, *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2021.
- Tuora-Schwierskott Ewa, *System wyborczy do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec. Połączenie systemu wyborów jednomandatowych z systemem wyborów proporcjonalnych*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Witkowski Zbigniew, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborów, wyborców i prawa wyborczego*, Toruń 2017.



# O potrzebie wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego prawa wyborczego<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Postulat wprowadzenia centralnego elektronicznego rejestru wyborców pojawia się w polskim dyskursie naukowym i publicznym od dawna. Na potrzebę scentralizowania wykazu osób uprawnionych do głosowania zwracali uwagę zarówno przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego<sup>2</sup>, praktyki wyborczej (w tym organów wyborczych), samorządowcy oraz organizacje pozarządowe<sup>3</sup>. Przez długi czas kwestia ta jednak pozostawała bez szczególnego odzewu w płaszczyźnie legislacyjnej. Sytuacja zmieniła się w drugiej połowie 2022 r., kiedy opracowany został rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw, który w dniu 21 listopada 2022 r. wpłynął do łaski marszałkowskiej<sup>4</sup>. Ustawa nowelizująca Kodeks wyborczy i przewidująca wprowadzenie CRW przyjęta została 26 stycznia 2023 r.<sup>5</sup> Ujmując rzecz w dużym uproszczeniu – przewiduje ona rezygnację z prowadzonych dotychczas przez poszczególne gminy odrębnych rejestrów wyborców i utworzenie – prowadzonego w systemie elektronicznym – Centralnego

---

\* Agata Pyrzyńska – Uniwersytet Szczeciński, ORCID ID: 0000-0002-4573-4310.

1 Artykuł obejmuje stan prawny na dzień 2 kwietnia 2023 r.

2 A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Warszawa 2011, s. 4 i n.

3 D. Sześciło, M. Cześnik, R. Markowski, *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013, s. 65 i n.

4 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2800> [dostęp: 5.01.2023].

5 Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 497); dalej: ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r.



Rejestru Wyborców (CRW), który stanowić będzie część Systemu Rejestrów Państwowych.

Nie ulega wątpliwości, że podjęcie działań zmierzających do implementacji Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego porządku prawnego zasługuje na aprobatę. Rozwiązanie to bowiem ma do odegrania istotną rolę w kilku aspektach. Po pierwsze, jego przyjęcie służyć winno wzmocnieniu realizacji podstawowych zasad prawa wyborczego, wśród których – jako szczególnie doniosłe – wymienić należy zasadę powszechności, równości, ale także uczciwości wyborów. Po drugie, wprowadzenie rejestru prowadzonego w sposób centralny, we właściwym kształcie instytucjonalnym, może eliminować lub przynajmniej ograniczać przypadki występowania błędów ludzkich, w zwłaszcza przy przenoszeniu wyborców pomiędzy poszczególnymi obwodami na ich wnioski. Wreszcie CRW jest szansą na usprawnienie procesu wyborczego poprzez skrócenie procedur w związku z szerszym wykorzystaniem narzędzi elektronicznych w tym procesie. Reforma prawa wyborczego w tym obszarze zatem może przyczynić się do informatyzacji procesu wyborczego i rozszerzenia stosowania narzędzi e-demokracji<sup>6</sup>, co we współczesnym świecie jest potrzebne, a zarazem nieuniknione. Kwestią zasadniczą jest jednak to, jaki kształt finalnie nadano instytucji CRW w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r., a także kiedy zostanie ona ostatecznie wdrożona w praktyce wyborczej. Kwestia ta bowiem – co zostanie szerzej skomentowane w dalszej części rozważań – pozostawiona została do decyzji Prezesa Rady Ministrów, który moment uruchomienia CRW określi w wydanym przez siebie komunikacie<sup>7</sup>.

Celem niniejszej pracy jest analiza zasadności wdrożenia do polskiego prawa wyborczego instytucji CRW, który prowadzony będzie w systemie elektronicznym i zastąpi rejestry wyborców prowadzone przez poszczególne gminy. W pierwszej kolejności przedstawione zostały kluczowe problemy związane z dotychczasowym modelem opartym na funkcjonowaniu zdecentralizowanych rejestrów. W kolejnej części scharakteryzowano zalety płynące z wprowadzenia centralnego rejestru. Celem niniejszej pracy będzie także analiza modelu CRW przewidzianego w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. Szczegółowe rozważania

---

6 Szerzej na temat elektronicznej partycypacji obywatelskiej w Polsce m.in. N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Poznań 2020.

7 W Komunikacie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia terminu uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców (Dz.U. poz. 1513) wskazano, że CRW uruchomiony zostanie w dniu 4 sierpnia 2023 r.

skupią się na zagrożeniach, jakie mogą wiązać się z wdrożeniem Rejestru w kształcie przyjętym przez ustawodawcę, w szczególności w zakresie szerokiego dostępu do danych przez organy administracji rządowej czy terminu wdrożenia przedmiotowych rozwiązań. Aby zrealizować wskazane wyżej założenia, w pracy wykorzystano głównie metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku doktryny. W niezbędnym zakresie posłużono się także metodą empiryczną (w szczególności w celu wykazania niedoskonałości aktualnego systemu, opartego na rozproszonych rejestrach wyborców prowadzonych w poszczególnych gminach).

## **Droga do wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców w polskim prawie wyborczym**

Analizując kwestię wprowadzenia elektronicznego scentralizowanego rejestru wyborców, warto odnotować, że rozwiązanie to na świecie nie stanowi *novum* – przeciwnie, z powodzeniem stosowane jest w wielu państwach, m.in. w Grecji, Finlandii, Chorwacji, na Litwie czy w Bośni i Hercegowinie<sup>8</sup>. Oczywiście rozwiązania przyjmowane w poszczególnych systemach są zróżnicowane, zarówno gdy chodzi o podmiot prowadzący oraz nadzorujący prowadzenie rejestru, sposób wpisu wyborców, a nawet częstotliwość aktualizacji rejestru<sup>9</sup>. Kwestie szczegółowe są bowiem determinowane specyfiką systemów prawnych, układem zależności między poszczególnymi organami, poziomem zaufania do nich, a także tradycjami prawnymi.

W Polsce na konieczność wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców – jak sygnalizowano we wstępie – wskazywały różne podmioty, na czele z Państwową Komisją Wyborczą. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że to właśnie PKW jest najważniejszym organem wyborczym, dysponującym największym doświadczeniem praktycznym i wiedzą na temat ewentualnych niedoskonałości prawa i systemu wyborczego. W ciągu ostatnich lat postulat ten wybrzmiewał w kilku kolejnych wydawanych przez Komisję informacjach podsumowujących poszczególne wybory w Polsce. Na konieczność wprowadzenia centralnego rejestru PKW zwracała uwagę w 2016 r., prognozując jednocześnie, że prace nad jego wdrożeniem – z uwagi na znaczącą ingerencję

---

8 Zob. D. Dziewulak, A. Pol, *Centralny rejestr wyborców. Przegląd rozwiązań międzynarodowych. Wnioski dla Polski*, „Analizy BAS” 2009, nr 9, s. 2 i n.

9 *Ibidem*, s. 2. Przeglądu rozwiązań dokonano także w M.A. Sarsjembajew, *Spisy wyborców w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI, s. 84 i n.

w polskie prawo wyborcze – będą rozciągnięte w czasie i mogą trwać nawet około dwóch lat<sup>10</sup>. Postulat wprowadzenia CRW powtórzył się także w informacjach powyborczych z 2019 r.<sup>11</sup>, 2020 r.<sup>12</sup> i 2021 r.<sup>13</sup> W dwóch ostatnich PKW sygnalizowała taką konieczność już w pierwszym punkcie wskazanych dokumentów, co jednoznacznie świadczy o przekonaniu polskiego centralnego organu wyborczego o niezbędności wdrożenia tego rozwiązania w polskim systemie prawnym. Komisja wskazywała, że Centralny Rejestr Wyborców mógłby przyczynić się do lepszej wymiany informacji między gminami, wpłynąłby na prawidłowość prowadzenia rejestru wyborców i sporządzania spisów oraz ułatwiłyby właściwe wykonywanie zadań związanych z dopisywaniem się wyborców do spisów poza miejscem stałego zamieszkania.

Warto też odnotować, że w podobnym duchu wypowiadali się obserwatorzy monitorujący w Polsce wybory z ramienia OBWE. W *Sprawozdaniu końcowym* ze specjalnej misji obserwacji wyborów Prezydenta RP w 2020 r. pojawiło się zalecenie, zgodnie z którym „należałoby rozważyć utworzenie centralnego rejestru wyborców, który byłby prowadzony przez PKW, aby ułatwić sporządzanie spisów wyborców i dokonywanie w nich zmian. Pozwoliłoby to centralnie zarządzać zmianami stałego miejsca zamieszkania, tymczasowym dopisywaniem do spisów wyborców w kraju i za granicą oraz innymi powiązаныmi sprawami”<sup>14</sup>. Wnioski takie obserwatorzy sformułowali, mając na względzie odnotowane podczas drugiej tury wyborów problemy związane z korzystaniem z prawa głosu przez tych wyborców, którzy przed pierwszą turą

---

10 Informacja PKW z dnia 1 lutego 2016 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmiany, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1549013101\\_Zalacznik\\_-\\_Informacja\\_z\\_1\\_lutego\\_2016\\_r\\_o\\_realizacji\\_przepisow\\_Kodeksu\\_wyborczego\\_oraz\\_propozycje\\_ich\\_zmiany.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013101_Zalacznik_-_Informacja_z_1_lutego_2016_r_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf) [dostęp: 5.01.2023], s. 5–6.

11 Informacja PKW z dnia 21 stycznia 2019 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmian, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1549013020\\_Informacja\\_o\\_realizacji\\_przepisow\\_Kodeksu\\_wyborczego\\_oraz\\_propozycje\\_ich\\_zmiany.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf) [dostęp: 5.01.2023], s. 8–9.

12 Informacja PKW z dnia 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmiany, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1581339521\\_Informacja\\_o\\_realizacji\\_przepisow.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1581339521_Informacja_o_realizacji_przepisow.pdf) [dostęp: 5.01.2023], s. 1–2.

13 Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1613491481\\_2-1-21-informacja.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf) [dostęp: 5.01.2023], s. 1–2.

14 Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OSCE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe*, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471351.pdf> [dostęp: 5.01.2023], s. 11–12.

dopisali się do innego spisu wyborców niż właściwy dla miejsca ich stałego zameldowania.

W dniu 21 listopada 2022 r. złożony został projekt ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy i przewidującej utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców. Początkowo projekt ten, oznaczony jako druk sejmowy nr 2800, procedowany był odrębnie. Tryb ten stwarzał szansę na szczegółową analizę projektowanych rozwiązań, co w przypadku tak znaczącej ingerencji w prawo wyborcze dawało nadzieję, iż instytucja ta nie zostanie potraktowana powierzchownie, a przede wszystkim, że ustawodawca nie będzie dążył do jej nazbyt szybkiej implementacji w tzw. okresie przedwyborczym. W dniu 26 stycznia 2023 r. zdecydowano jednak o jego połączeniu z dwoma innymi projektami odnoszącymi się do Kodeksu wyborczego, w tym rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2651<sup>15</sup>) dotyczącym dostosowania przepisów Kodeksu wyborczego do umowy zawartej w 2020 r. między Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz, szczególnie kontrowersyjnym, poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897<sup>16</sup>) dotyczącym, jak wskazał projektodawca, wprowadzenia rozwiązań mających na celu zwiększenie frekwencji w wyborach przeprowadzonych na terytorium RP oraz transparentności i przejrzystości całego procesu wyborczego. W przypadku ostatniego projektu pewne było, iż ustawodawcy będzie zależało na dość szybkim procedowaniu. W tym samym dniu połączone projekty zostały przyjęte przez Sejm w trzecim czytaniu. Warto jednak podkreślić, że wyniki głosowania nie wskazywały na konsensus polityczny – wręcz przeciwnie: za przyjęciem ustawy opowiedziało się 230 posłów, przeciw aż 220, żaden z posłów nie wstrzymał się od głosu<sup>17</sup>.

W dniu 30 stycznia 2023 r. ustawę przekazano do Senatu, który w uchwale z dnia 22 lutego 2023 r. wniósł o jej odrzucenie w całości. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, iż ustawa ta jest sprzeczna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, m.in. z uwagi na naruszenie

---

15 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2651), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2651> [dostęp: 17.01.2023].

16 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2897> [dostęp: 17.01.2023].

17 Głosowanie nr 220 na 71. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 26 stycznia 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=71&NrGlosowania=220> [dostęp: 29.01.2023].

standardu tzw. ciszy legislacyjnej, w myśl którego nie należy dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie na co najmniej sześć miesięcy przed wyborami. Zaznaczono także, że „ustawa została uchwalona w pośpiechu (II i III czytanie oraz prace komisji odbyły się jednego dnia) i z pominięciem stosownych konsultacji na które zasługuje w szczególności »ustawa – Kodeks« bądź ustawa regulująca istotne prawa obywatelskie i zasady wyłaniania organów władzy publicznej”<sup>18</sup>.

W dniu 9 marca 2023 r. Sejm odrzucił uchwałę Senatu<sup>19</sup>. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP z dnia 16 marca 2023 r. Choć akt wszedł w życie z dniem 31 marca 2023 r., regulacje odnoszące się do CRW i z nim powiązane objęto dłuższym *vacatio legis*, uzależniając moment ich wejścia w życie od terminu określonego przez Prezesa Rady Ministrów w wydanym przez niego komunikacie (w bliżej nieokreślonej przyszłości).

## **Rejestry wyborców prowadzone przez gminy – stan dotychczasowy i problemy z nim związane**

W myśl dotychczas obowiązujących przepisów rejestry wyborców prowadzone przez gminy są urzędowymi wykazami osób uprawnionych do głosowania, obejmującymi osoby stale zamieszkałe na obszarze danej gminy bądź wpisane do konkretnego rejestru na wniosek<sup>20</sup>. Na ich podstawie sporządzane są spisy wyborców niezbędne do przeprowadzenia konkretnego głosowania. W kontekście funkcjonowania rejestrów wyborców szczególnie istotny wydaje się art. 18 § 5 k.w. w dotychczasowym brzmieniu, stanowiący, że rejestr wyborców potwierdza posiadanie prawa wybierania i wybieralności, oraz art. 18 § 3 k.w., zgodnie z którym można być wpisanym tylko do jednego rejestru wyborców. Doniosłość przywołanych przepisów wynika przede wszystkim z tego, że w istocie określają one rolę tego rodzaju urzędowych wykazów w procesie

---

18 Uzasadnienie uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych (druk senacki nr 3036), <https://orka.sejm.gov.pl/Druk9ka.nsf/o/DC9F5043F88467EAC125895F003F067D/%24File/3036.pdf> [dostęp: 1.04.2023 r.].

19 Za odrzuceniem uchwały Senatu opowiedziało się 235 posłów, przeciw – 216, żaden z posłów nie wstrzymał się od głosu; <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2651> [dostęp: 1.04.2023].

20 A. Sokala, hasło: *rejestr wyborców*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego, referendalnego i systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 205. Zob. także art. 18 i 19 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.), dalej: k.w.

wyborczym. W pierwszym przypadku ustawodawca wskazuje, że rejestr wyborców stanowi jedną z gwarancji zasady powszechności wyborów. Rejestr potwierdza bowiem posiadanie praw wyborczych, dzięki czemu ujęcie w nim wyborcy warunkuje możliwość skorzystania przez niego z tego prawa, a zarazem chroni przed nieuprawnionym dopuszczeniem do głosowania osoby, która prawa takiego nie posiada. Z kolei art. 18 § 3 k.w. gwarantować ma poszanowanie w procesie wyborczym zasady równości w znaczeniu formalnym. Możliwość ujęcia wyborcy wyłącznie w jednym rejestrze uniemożliwia udział w głosowaniu w dwóch lub większej liczbie obwodów w tych samych wyborach<sup>21</sup>.

W myśl dotychczas obowiązujących przepisów za prowadzenie i aktualizację rejestrów wyborców odpowiadają poszczególne gminy<sup>22</sup>, co oznacza, że rejestry prowadzone są w systemie zdecentralizowanym. Dodać też należy, że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze<sup>23</sup>, gminy zobowiązane są do prowadzenia przedmiotowych rejestrów w systemie informatycznym. W efekcie aktualnie w skali kraju występuje blisko 2500 rozproszonych elektronicznych baz danych o wyborcach. Z uwagi na powierzenie tego zadania każdej z gmin w praktyce funkcjonowanie rejestrów opiera się na stosowaniu różnych rozwiązań informatycznych i procedur wewnętrznych, co z pewnością nie sprzyja unifikacji funkcjonowania tej instytucji. Co prawda prawodawca przewidział system nadzoru nad rejestrami<sup>24</sup>, realizowany przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) przy pomocy delegatur Krajowego Biura Wyborczego (KBW), jednakże ma on w zasadzie wyłącznie charakter formalnoprawny, zaś wychwycenie wszystkich niedociągnięć jest praktycznie niemożliwe<sup>25</sup>. Zdecentralizowany model rejestrów generuje

---

21 Szerzej A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 18, s. 105.

22 Zob. art. 18 § 11 k.w.

23 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1316 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru wyborców.

24 Zob. art. 165 k.w. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1703).

25 Szerzej: A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020, s. 311 i n.; M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce*.

szereg problemów, które – przynajmniej w ogólnym zarysie – przedstawiono poniżej.

Największe problemy praktyczne związane z dotychczasowym modelem rozproszonych rejestrów wyborców zauważalne są w tych przypadkach, gdy zaistnieje konieczność skomunikowania gmin w związku z chęcią oddania głosu przez wyborcę w innym obwodzie aniżeli ten, do którego jest on wpisany z urzędu (według miejsca stałego zameldowania). Wbrew pozorom nie są to sytuacje rzadkie, bowiem mogą one wynikać zarówno z postępującej mobilności społeczeństwa (np. wyjazdów urlopowych, kształcenia w innej miejscowości bądź za granicą), sytuacji życiowych (np. hospitalizacji) czy koncentrowania działalności życiowej w kilku miejscach jednocześnie. Prowadzenie odrębnych rejestrów w każdej z gmin w sytuacji zmiany obwodu głosowania przez wyborcę wymaga podjęcia szeregu czynności angażujących zarówno gminę właściwą dla pierwotnego rejestru, jak i gminę rejestru docelowego. W przypadku złożenia przez wyborcę wniosku o wpisanie do rejestru wyborców w innej gminie niż gmina jego miejsca stałego zameldowania i wydania pozytywnej decyzji przez wójta (odpowiednio burmistrza czy prezydenta miasta) pracownik urzędu powinien niezwłocznie powiadomić o tym fakcie pierwotny urząd gminy. Ma to o tyle istotne znaczenie, że pracownik drugiego ze wspomnianych urzędów musi dokonać wykreślenia takiego wyborcy z rejestru<sup>26</sup>. Niestety procedura ta narażona jest na błędy ludzkie, które niekiedy skutkować mogą brakiem wykreślenia osoby z pierwotnego rejestru, a co za tym idzie – ujęciem jej w dwóch wykazach osób uprawnionych. Tego rodzaju przypadki godzą w zasady powszechności i równości prawa wyborczego, co z kolei nie jest bez znaczenia dla realizacji podmiotowych praw wyborczych i demokratycznego wymiaru wyborów. Warto wspomnieć, że ryzyko pomyłek powstaje także w sytuacji, gdy wyborcy ujmowani są w spisach wyborców tworzonych w obwodach odrębnych (np. szpitalach, zakładach karnych czy domach studenckich). Choć problemy w takich przypadkach dotyczą nie tyle rejestrów, ile raczej spisów wyborców, to

---

*Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 158; S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 86–87; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 83–84.

26 Szerzej na temat tej procedury T. Jafra, *Zagadnienia prawne związane z prowadzeniem rejestru wyborców*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 3, s. 41.

jednak nie można ich pominąć z uwagi na fakt, że spisy te są sporządzane na podstawie rejestrów, a każda tego rodzaju zmiana wymaga komunikacji między właściwymi gminami i jest konsekwencją modelu rozproszonych baz danych o wyborcach. Dopisywanie wyborców do spisów – tuż przed wyborami, gdy pracownicy urzędów gmin są mocno zaabsorbowani spiętrzonymi obowiązkami wyborczymi i codziennymi zadaniami pozawyborczymi – naraża proces wyborczy na błędy skutkujące dublowaniem lub pominięciem w spisie. Szczególnie duże ryzyko błędu – wynikające głównie z presji czasu – może zaistnieć również w okresie pomiędzy pierwszą i drugą turą wyborów prezydenckich, kiedy wyborca także może złożyć wniosek o wpisanie do rejestru czy dopisanie do spisu wyborców. Nie ulega wątpliwości, że fakt funkcjonowania odrębnych rejestrów, nieujętych w jednym systemie informacyjnym, nie ułatwia także czynności związanych z konstruowaniem spisów wyborców przez konsulów za granicą<sup>27</sup>. W takim przypadku wpisanie wyborcy do spisu przygotowywanego przez konsula wymaga powiadomienia właściwego urzędu gminy w kraju. Konsul przekazuje stosowne zawiadomienie, co do zasady, z użyciem systemu teleinformatycznego służącego do sporządzania i aktualizacji spisu wyborców<sup>28</sup>. Takie działanie skutkować powinno wykreśleniem wyborcy z właściwego spisu sporządzonego w kraju, by wyborca ten nie miał możliwości podwójnego oddania głosu. Także i w tych przypadkach mechanizm oparty na przekazywaniu informacji, a następnie dokonywaniu zmian w pierwotnym spisie, skutkować może uchybieniami.

Inną niedogodnością związaną z funkcjonowaniem odrębnych rejestrów wyborców jest procedura uzyskiwania przez wyborcę zaświadczenia o prawie do głosowania. Instytucja ta – jak wiadomo – umożliwi oddanie głosu przez wyborcę w dowolnym obwodzie głosowania, co stanowi jedno z rozwiązań mających gwarantować realizację zasady powszechności wyborów<sup>29</sup>. W praktyce wyborczej rozwiązanie to cieszy się dużą popularnością<sup>30</sup>. Jako że zaświadczenie o prawie do głosowania

---

27 Dotyczy to także kapitanów statków – zob. art. 34 k.w.

28 Zob. § 9 i 10 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. poz. 1130 ze zm.).

29 Zob. art. 32 k.w. Zaświadczenia o prawie do głosowania nie stosuje się w wyborach samorządowych. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III RP*, Lublin 1998, s. 108.

30 Dla przykładu warto wskazać, że w wyborach na urząd Prezydenta RP przeprowadzonych w 2020 r. na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania w pierwszej turze głosowało 216 557 wyborców, zaś w drugiej turze 584 751 wyborców; zob. Państwowa Komisja Wyborcza, Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.,



sporządzane jest na podstawie rejestru wyborców, w którym ujęty jest wyborca<sup>31</sup>, *de lege lata* można je otrzymać wyłącznie w urzędzie gminy właściwym dla prowadzonego rejestru. Nie ma natomiast możliwości, aby zaświadczenie takie wystawiono wyborcy w jakimkolwiek innym urzędzie gminy na terenie kraju. W efekcie rozwiązanie to nie jest zbyt dogodne dla wyborcy i w niektórych przypadkach może ograniczać stosowalność omawianej instytucji. Wyborca, który chce skorzystać z zaświadczenia, musi bowiem uwzględnić w swoich planach konieczność wcześniejszego złożenia wniosku we właściwej gminie, a następnie odbioru wystawionego zaświadczenia.

Innym ograniczeniem wynikającym z modelu zdecentralizowanych rejestrów wyborców jest zawężenie grona podmiotów, które w procesie wyborczym mogą przyjąć funkcję pełnomocnika wyborczego. Dotychczas Kodeks wyborczy przewidywał, że pełnomocnikiem mogła być wyłącznie osoba ujęta w rejestrze wyborców w tej samej gminie, w której ujęty był udzielający pełnomocnictwa (mocodawca), albo osoba legitymująca się zaświadczeniem o prawie do głosowania<sup>32</sup>. Za takim rozwiązaniem przemawiały względy pragmatyczne. Przede wszystkim pełnomocnik musi posiadać czynne prawo wyborcze, co weryfikowane jest na etapie sprawdzania wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa wniesionego przez wyborcę. Wniosek taki wyborca składa do wójta gminy, w której wpisany jest do rejestru wyborców. Weryfikacja wniosku obejmuje także spełnienie przesłanek ustawowych wymaganych od kandydata na pełnomocnika. Wymóg zamieszkania przez pełnomocnika w tej samej gminie co mocodawca zdecydowanie ułatwił wykonanie tej czynności<sup>33</sup>. Jednak z uwagi na cel ustanowienia instytucji pełnomocnika wyborczego w polskim prawie wyborczym oraz jego specyfikę rozwiązanie to nie wydawało się optymalne. Wniosek taki wynika przede wszystkim z tego, że wadą instytucji głosowania przez pełnomocnika jest praktyczna nieweryfikowalność treści decyzji

---

[https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1595959102\\_11-1-20.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf) [dostęp: 6.01.2023], s. 29.

31 W przypadku gdy został już sporządzony spis wyborców, zaświadczenie sporządza się na jego podstawie; zob. art. 32 § 1 k.w.

32 Zob. art. 55 § 1 k.w.

33 Choć na inne aspekty zwraca uwagę S.J. Jaworski, wskazując, że ustawodawca miał na względzie przede wszystkim to, że wyborca ujęty w innym rejestrze miałby trudności ze zrealizowaniem pełnomocnictwa i zagłosowaniem w innym obwodzie niż jego obwód „macierzysty”; S.J. Jaworski, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 55, s. 201.

wyborczej uzewnętrznionej przez niego na karcie do głosowania<sup>34</sup>. Mocodawca chcący skorzystać ze wspomnianej instytucji winien zatem dobrze przemyśleć, komu powierzy tę rolę, opierając się na szczególnym poczuciu zaufania do takiej osoby. Ograniczenie kręgu uprawnionych wyłącznie do osób ujętych w rejestrze wyborców właściwym dla tej samej gminy co mocodawca, mimo wskazanego waloru praktycznego, limitowało jednak swobodę wyborcy, a w konsekwencji mogło przyczynić się do wskazania osoby, wobec której poziom zaufania mocodawcy nie był wystarczająco wysoki.

Kolejną grupą problemów, jakie wiążą się ze stosowaniem zdecentralizowanych rejestrów wyborców, są trudności związane z weryfikacją danych kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Jak wiadomo, członkiem komisji obwodowej może zostać wyborca, który najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze województwa, w którego granicach znajduje się siedziba właściwej obwodowej komisji wyborczej<sup>35</sup>. Oznacza to tym samym, że osoba zainteresowana członkostwem w komisji musi być wpisana do rejestru wyborców prowadzonego przez gminę na terenie tego województwa. Skoro przepisy stawiają wymóg posiadania prawa wybierania, pracownik urzędu gminy badający zgłoszenie musi zweryfikować, czy kandydat jest obywatelem polskim, ukończył 18. rok życia, nie jest pozbawiony praw publicznych ani praw wyborczych, a także czy nie został ubezwłasnowolniony<sup>36</sup>. Jeśli zgłoszenie dotyczy osoby, która wpisana jest do innego rejestru aniżeli ten, który prowadzony jest w tej gminie – w myśl dotychczasowych przepisów – czynności te musiały zostać przeprowadzone w porozumieniu z gminą właściwą (dysponującą odpowiednim rejestrem wyborców). Taka procedura niepotrzebnie komplikuje proces weryfikacji kandydatów i angażuje pracowników urzędów.

Podobne uwagi zgłosić można wobec procedury weryfikacji list kandydatów podczas ich rejestracji przez właściwy organ wyborczy. W tym zakresie trudności pojawiają się, gdy chodzi o weryfikację danych kandydatów zgłoszonych w wyborach, kiedy to odpowiednio PKW, właściwe

---

34 G. Koksanowicz, *Głosowanie przez pełnomocnika w wyborach samorządowych – zasady i tryb udzielenia oraz charakter prawny pełnomocnictwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2, s. 48; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 267.

35 Zob. art. 182 § 4 k.w.

36 Zob. np. § 4 ust. 1 w zw. z § 9 uchwały nr 161/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. poz. 520).

okręgowe lub terytorialne komisje wyborcze dokonujące rejestracji list kandydatów zobowiązane są do ustalenia wpisu kandydata we właściwym rejestrze wyborców w celu potwierdzenia posiadania przez niego praw wyborczych. System rozproszonych rejestrów zadania tego z pewnością nie ułatwia. Poza tym, w procedurę rejestracji list kandydatów wpisane jest także zadanie polegające na weryfikacji podpisów poparcia. W tym przypadku właściwa komisja zobowiązana jest sprawdzić m.in. imiona, nazwiska, adresy zamieszkania czy numery ewidencyjne PESEL osób dokonujących poparcia. Odnotować należy, że np. w wyborach do Sejmu RP poparcia może udzielić osoba zamieszkująca na terenie właściwego okręgu wyborczego. Oznacza to, że organy wyborcze – zgodnie z obowiązującymi przepisami – powinny sięgać do odrębnych rejestrów wyborców prowadzonych w kilku gminach mieszczących się na terenie tego okręgu. Zadanie to wydaje się dość trudne, zważywszy na okoliczność, że we wspomnianych wyborach wymagane jest zebranie aż 5000 podpisów poparcia<sup>37</sup>.

Na koniec tej części rozważań warto zauważyć, że system zdecentralizowanych rejestrów wyborców, prowadzonych w gminach i niedostępnianych wyborcom w systemie informatycznym, może ograniczać społeczną kontrolę prawidłowości prowadzonego rejestru<sup>38</sup>. Choć obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego przewidują prawo wglądu i złożenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze<sup>39</sup>, to w praktyce z instytucji tej korzysta się raczej rzadko. Wynika to głównie z tradycyjnego podejścia prawodawcy, który w celu zapewnienia wglądu w dane zawarte w wykazie wymaga osobistego stawiennictwa wyborcy w siedzibie urzędu gminy<sup>40</sup>. Reforma trybu prowadzenia rejestru poprzez jego informatyzację może stworzyć szansę na zwiększenie zainteresowania tą instytucją. Pamiętać należy, że celem takiego rozwiązania jest przecież gwarantowanie rzetelności procesu wyborczego oraz wzmacnianie realizacji zasady powszechności wyborów.

---

37 Na ten temat A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr...*, s. 18.

38 Szerzej na temat środków kontroli nad rejestrami i spisami wyborców: M. Janowska, *Reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców i spisie wyborców*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 3, red. A. Pyrzyńska, P. Raźny, W. Miller, Toruń 2019, s. 97 i n.

39 Zob. art. 22 k.w.

40 Zob. § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru wyborców.

## Centralny Rejestr Wyborców – szanse i zagrożenia

Konstrukcja CRW przyjęta w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. opiera się na założeniu, że Rejestr potwierdza posiadanie prawa wybierania i służyć ma do sporządzania spisów wyborców. Nadto instytucja ta ma być wykorzystywana do: sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum; ustalania liczby wyborców; sprawdzania posiadania prawa wybierania lub prawa udziału w referendum w związku z weryfikacją podpisów złożonych właściwemu organowi w związku z zamiarem przeprowadzenia referendum lub zgłoszeniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli lub obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz do ustalania liczby mieszkańców dla potrzeb określonych w szczegółowych przepisach Kodeksu wyborczego<sup>41</sup>. Ustawodawca zadbał zatem o to, by zasoby zawarte w CRW wykorzystywane były zarówno w procesie wyborczym, referendalnym, jak i do realizacji niektórych innych zadań pozawyborczych.

W myśl nowych przepisów CRW ma stanowić bazę obejmującą szeroki zbiór informacji, w tym: dane osób, którym przysługuje prawo wybierania; dane osób, które ukończyły 17 lat; dane osób niemających prawa wybierania z powodów wskazanych w art. 10 § 2 k.w., a także informacje o stałych obwodach głosowania i okręgach wyborczych<sup>42</sup>. Przepisy określają także w sposób wyraźny katalog podmiotów, które uzyskają dostęp do zasobów Rejestru. Grono to jest szerokie, gdyż poza wójtami, stałymi organami wyborczymi działającymi w tym zakresie za pośrednictwem KBW (PKW i komisarze wyborczy) i konsulami obejmuje także ministra właściwego ds. informatyzacji, ministra właściwego ds. zagranicznych oraz ministra właściwego ds. wewnętrznych (choć nie ujęto go wprost w nowym brzmieniu art. 18 § 8 k.w.). Za prowadzenie, utrzymanie i rozwój CRW odpowiadać będzie minister właściwy ds. informatyzacji (będący jego faktycznym administratorem), zaś za jego aktualizację odpowiedzialne będą gminy wykonujące w tym zakresie zadanie zlecone<sup>43</sup>. Dokonując szczegółowej analizy kształtu instytucjonalnego omawianego rozwiązania, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na szereg pozytywnych rozwiązań, które w pewnym zakresie mogą realizować zgłaszane od dłuższego czasu postulaty. W drugiej kolejności omówione zostaną te elementy nowej instytucji, które budzą poważne kontrowersje.

---

41 Zob. art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

42 *Ibidem*.

43 *Ibidem*.

Na wstępie warto zauważyć, że nowe regulacje, które mają wejść w życie wraz z wdrożeniem CRW, zawierają szereg rozwiązań technicznych, które dają szansę na usprawnienie procesu wyborczego, a zarazem gwarantują realizację zasady uczciwości i rzetelności procesu wyborczego. Już na początku należy odnotować, że CRW powiązany zostanie z rejestrem PESEL. Oznacza to, że wszelkie zmiany danych zachodzące w bazie PESEL (związane np. ze śmiercią, utratą obywatelstwa czy zmianą miejsca zameldowania) automatycznie skutkować będą modyfikacją zasobów CRW<sup>44</sup>. Mechanizm taki zapewni szybką i rzetelną reakcję na zmianę danych, zapobiegając błędom, które wynikały z nieuwagi czy opóźnień w przekazywaniu stosownych informacji między gminami. Rozwiązanie to ma szczególne znaczenie w kontekście tych instytucji i mechanizmów, w przypadku których szybka transmisja danych jest pożądana z uwagi na krótkie terminy wykonania czynności wyborczych (np. przy weryfikacji podpisów poparcia pod listami kandydatów czy przy zgłaszaniu chęci głosowania korespondencyjnego w okresie przypadającym pomiędzy dwiema turami głosowania w wyborach prezydenckich). Regulacje zawarte w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. eliminują także uciążliwą procedurę przekazywania danych między urzędami gmin z związku z mobilnością wyborców. Dotyczyć to będzie takich przypadków, jak: wpisanie wyborcy – na jego wniosek – do stałego obwodu głosowania właściwego dla miejsca jego zamieszkania innego niż miejsce zameldowania; jednorazowe wpisanie wyborcy do spisu wyborców w miejscu jego stałego pobytu; wpisanie wyborcy do spisu w odrębnym obwodzie głosowania (bądź wykreślenie z niego) oraz wpisanie wyborcy do spisu sporządzanego przez konsula. Oznacza to tym samym, że ujęcie wyborcy w stałym obwodzie czy wpisanie go do spisu poprzez wykorzystanie funkcjonalności CRW nie będzie już wymagało „ręcznego” informowania o tym fakcie poprzedniej gminy. Dotyczy to także wyborców wpisywanych do spisu przez konsula – informacja o nowym wpisie będzie automatycznie aktualizowana w CRW. Nowe rozwiązania, upraszczające aktualizację danych wyborców w Rejestrze, ułatwią także zmianę miejsca głosowania przez wyborcę w przypadku głosowania ponownego w wyborach Prezydenta RP. Przykładem usprawnienia procedur będzie też nowe brzmienie art. 217 k.w., zgodnie z którym okręgowa komisja wyborcza w razie powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów popierających listę kandydatów w wyborach do Sejmu dokonywać będzie sprawdzenia danych właśnie na podstawie danych zawartych w CRW.

---

44 Art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

Czynność ta nie będzie zatem wymagała sięgania do kilku odrębnych rejestrów wyborców właściwych dla poszczególnych gmin z okręgu.

Poza wskazanymi wyżej rozwiązaniami, wdrożenie CRW wiąże się też z wprowadzeniem takich mechanizmów, które poza usprawnieniem procedur z założenia powinny przyczyniać się do mobilizowania pewnych grup wyborców do wzięcia udziału w głosowaniu, a zatem do rozszerzenia realizacji zasady powszechności wyborów. W tym zakresie w pierwszej kolejności wymienić należy planowane uruchomienie e-usługi<sup>45</sup> ułatwiającej dostęp do wielu instytucji przewidzianych przez Kodeks wyborczy i – co do zasady – stanowiącej alternatywę dla tradycyjnego (w większości przypadków – papierowego) wniosku składanego przez wyborcę. W myśl nowych przepisów skorzystanie z e-usługi, a zatem z systemu informatycznego udostępnionego przez ministra właściwego ds. informatyzacji, bez konieczności wychodzenia z domu, będzie możliwe w przypadku, gdy wyborca zechce złożyć wniosek o ujęcie go w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu jego stałego zamieszkania<sup>46</sup> czy wniosek w sprawie zmiany miejsca głosowania w konkretnych wyborach<sup>47</sup>. Dotychczas było to możliwe wyłącznie po złożeniu pisemnego wniosku. Z narzędzia tego będzie mógł skorzystać także wyborca, który przebywa za granicą i zamierza wpisać się do spisu wyborców sporządzanego przez konsula. Co ważne, z e-usługi będzie mógł skorzystać również wyborca niepełnosprawny chcący zagłosować w obwodzie, w którym siedzibę będzie miał lokal wyborczy dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (gdy właściwy lokal warunku tego nie spełni). To znaczące ułatwienie ze względu na okoliczność, że część wyborców niepełnosprawnych nie uczestniczy w głosowaniu właśnie z uwagi na ograniczenia ruchowe i związaną z tym trudność w dotarciu do lokalu i poruszaniu się po nim. Nowe rozwiązania wynikające z wprowadzenia CRW przewidują także możliwość zastosowania e-usługi w przypadku zamiaru skorzystania przez wyborców z alternatywnych metod głosowania przewidzianych przez Kodeks wyborczy. W trybie tym uprawniony wyborca będzie mógł zgłosić m.in. chęć głosowania korespondencyjnego. Co istotne, przy składaniu wniosku nie będzie już konieczne – inaczej niż dotychczas – dołączenie oświadczenia o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców, gdyż

---

45 Ściślej: usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego ds. informatyzacji.

46 W dotychczasowej nomenklaturze Kodeksu wyborczego był to wpis do rejestru wyborców prowadzonego przez gminę.

47 W dotychczasowym nazewnictwie Kodeksu wyborczego było to dopisanie do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania.

dane te będą dostępne bezpośrednio w CRW. Podobnie planowane jest dopuszczenie w formie e-usługi (jako tryb alternatywny) możliwości złożenia przez uprawnionych wyborców wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania. Nie jest to jednak jedyna zmiana dotycząca tej instytucji powiązana z wprowadzeniem CRW. W myśl nowych regulacji ustawodawca nie będzie już ograniczał kręgu podmiotów legitymowanych do objęcia roli pełnomocnika wyborczego wyłącznie do tych osób, których miejsce zamieszkania mieści się na terenie tej samej gminy, w której zamieszkuje wyborca-mocodawca. Dotychczas – jak wspomniano wcześniej – takie rozwiązanie było warunkowane trudnościami organizacyjnymi związanymi z weryfikacją posiadania praw wyborczych przez kandydata na pełnomocnika wpisanego do rejestru w innej gminie. Z uwagi na powszechny dostęp urzędów gmin do jednego CRW sprawdzenie przez pracownika urzędu uprawnień którejkolwiek osoby nie powinno stanowić większego problemu. Wreszcie wśród nowych rozwiązań powiązanych z wprowadzeniem CRW, mogących pozytywnie wpłynąć na frekwencję wyborczą, trzeba odnotować planowaną zmianę polegającą na „odmiejscowieniu” trybu pozyskania zaświadczeń o prawie do głosowania. Warto przypomnieć, że w myśl dotychczas obowiązującego art. 32 k.w. wyborca chcący skorzystać z tej instytucji musiał złożyć stosowny wniosek w urzędzie gminy właściwym dla miejsca ujęcia go w rejestrze wyborców. Rozwiązanie to w praktyce generowało problemy, gdy wyborca miał trudność z dotarciem do właściwego urzędu gminy na czas. Po wdrożeniu CRW wyborca zmieniający miejsce pobytu przed dniem głosowania, chcący zagłosować w innym obwodzie niż właściwy z uwagi na miejsce jego zameldowania będzie mógł złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia w jakimkolwiek urzędzie gminy na terenie całego kraju. Rozwiązanie to będzie możliwe w związku ze scentralizowaniem Rejestru i powszechnym dostępem wójtów do danych wyborców<sup>48</sup>, bez względu na miejsce zameldowania czy zamieszkania wyborcy. Wydanie zaświadczenia skutkować będzie wykreśleniem wyborcy z właściwego spisu, co oznacza, że nie będzie on miał fizycznej możliwości oddania głosu w dotychczasowym obwodzie, chyba że przedłoży uzyskane zaświadczenie. „Odmiejscowienie” trybu wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania może przyczynić się do zwiększenia frekwencji

---

48 Nowe przepisy przewidują – inaczej niż dotychczas – że za wydanie zaświadczenia odpowiadać będzie wójt (burmistrz, prezydent). Dotychczas wydanie zaświadczenia przypisywano *expressis verbis* urzędem gmin – zob. art. 32 k.w. oraz art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

wyborczej wśród tych wyborców, którzy dotychczas – nie mając dostępu do właściwego urzędu – rezygnowali z udziału w głosowaniu podczas pobytu poza miejscem stałego zamieszkania. Także i tę zmianę należy ocenić pozytywnie, mając na względzie realizację zasady powszechności wyborów.

Analizując zmiany, jakie niesie za sobą wdrożenie CRW, nie sposób nie wspomnieć o grupie rozwiązań, które mogą przyczynić się do zwiększenia świadomości wyborcy dotyczącej jego indywidualnej sytuacji wyborczej, a zarazem ułatwić społeczną kontrolę procesu wyborczego. Mowa tu o sprecyzowanych zasadach udostępniania danych zawartych w CRW osobom, których te dane dotyczą. Dotychczas, w modelu zdecentralizowanych rejestrów wyborców, taka możliwość także jest przewidziana przez przepisy. Aby jednak z niej skorzystać – jak wspomniano wcześniej – wyborca musiał stawić się osobiście w urzędzie gminy. Dla większości wyborców stanowiło to warunek zniechęcający do korzystania z tego rozwiązania, przez co ewentualne przypadki rozbieżności między spisem wyborców a stanem faktycznym, jeśli zaistniały, musiały być rozwiązywane w lokalu wyborczym. W nowych przepisach proponuje się aż trzy rozwiązania umożliwiające wyborcy sprawny wgląd w dane zawarte w CRW, a co za tym idzie – weryfikację ich prawidłowości, jeszcze przed dniem głosowania (np. w drodze dobrze znanej reklamacji wyborczej). Po pierwsze, osobie, której dane są przetwarzane w CRW, przysługiwać będzie prawo wglądu do rejestru w zakresie obejmującym podstawowe informacje identyfikujące wyborcę, jak chociażby: imię, nazwisko, PESEL, data urodzenia, adres zameldowania (ewentualnie zamieszkania), czy informacja o pozbawieniu praw wyborczych. Zasadniczym celem tej instytucji będzie zatem uprzednia weryfikacja prawidłowości danych wyborcy dla wyeliminowania przypadków, gdy w lokalu wyborczym okazuje się, że wyborca nie widnieje w sporządzonym spisie. Co ważne, w katalogu tym wymieniono również informacje o właściwym obwodzie głosowania czy okręgu wyborczym. Funkcjonalność ta z założenia umożliwiać ma szybkie zidentyfikowanie m.in. informacji o lokalizacji właściwego dla wyborcy lokalu wyborczego, czego dotychczasowy stan prawny w takim kształcie nie przewidywał<sup>49</sup>. Podkreślić należy, że instytucja ta umożliwia zweryfikowanie wyłącznie danych dotyczących zainteresowanej osoby, nie zaś innych wyborców, co spełnia jednocześnie wymogi ogólnego rozporządzenia

---

49 Wyborca mógł tę informację pozyskać z obwieszczeń bądź strony internetowej PKW.



o ochronie danych<sup>50</sup>. Zgodnie z założeniami ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r., wgląd do danych będzie możliwy przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego ds. informatyzacji (e-usługi)<sup>51</sup>, co – jak wspomiano wcześniej – stanowić będzie *novum* w polskim prawie wyborczym. Zaletami tego rozwiązania będą elektroniczny, bezpośredni dostęp do danych w systemie i rezygnacja z konieczności osobistego stawiennictwa we właściwym urzędzie w celu pozyskania i weryfikacji informacji o wyborcy. Drugim z rozwiązań przewidzianych przez nowe regulacje będzie umożliwienie wyborcy pobrania z CRW informacji o przetwarzanych o nim danych<sup>52</sup>. Z narzędzia tego można będzie skorzystać – podobnie jak w procedurze wglądu – przy zastosowaniu e-usługi, zaś generowany dokument opatrywany będzie zaawansowaną pieczęcią elektroniczną ministra właściwego ds. informatyzacji, opartą na kwalifikowanym certyfikacie pieczęci elektronicznej. Trzecie rozwiązanie ma umożliwiać wyborcy dostęp do danych w formie bardziej tradycyjnej – poprzez złożenie pisemnego wniosku (utrwalonego w postaci papierowej lub elektronicznej) do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dowolnej gminy (miasta). Swobodny wybór urzędu gminy, w którym taki wniosek będzie można złożyć, również stanowi wyjście naprzeciw potrzebom wyborców i wynika z centralizacji danych wyborców. Dodatkowo wyborca będzie mógł złożyć pisemny wniosek o udzielenie informacji, czy został ujęty w wygenerowanym w CRW spisie wyborców. W tym przypadku jednak przepisy będą umożliwiały złożenie wniosku o przedmiotową informację wyłącznie w tym urzędzie gminy, w której sporządzono właściwy spis<sup>53</sup>.

Warto wspomnieć, że wraz z wdrożeniem CRW wprowadzonych zostanie kilka nowych powiązanych z nim funkcjonalności. Pierwszą z nich będzie możliwość wykorzystania danych zawartych w Rejestrze w wyborach organów jednostek pomocniczych gmin. W takim przypadku – po złożeniu wniosku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ministra właściwego ds. informatyzacji – możliwe będzie przeprowadzenie transmisji danych z CRW do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez daną gminę. Po zakończeniu wyborów dane te gmina

---

50 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 1 ze zm.), dalej: RODO.

51 Zob. art. 1 pkt. 34 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

52 *Ibidem*.

53 *Ibidem*.

będzie zobowiązana niezwłocznie usunąć z systemu teleinformatycznego, zgodnie z zasadami ograniczenia celu przetwarzania i minimalizacji danych<sup>54</sup>. Zakres informacji udostępnianych w ten sposób obejmować będzie dane wyborców zameldowanych lub stale zamieszkałych w gminie, informacje o numerach i granicach obwodów głosowania w gminie oraz o okręgach wyborczych ustalonych na potrzeby wyborów do rady tej gminy<sup>55</sup>. Rozwiązanie to z pewnością usprawni proces organizacji wyborów w jednostkach pomocniczych, gdyż – jak wiadomo – pozyskanie takich danych jest niezbędne do ich przeprowadzenia. Dotychczas kwestie sporządzania spisów wyborców na potrzeby wyborów do jednostek pomocniczych regulowane były jedynie na poziomie statutów jednostek pomocniczych gmin<sup>56</sup>. Nowe przepisy będą zezwalały wprost na transmisję danych, przewidując jednocześnie nadzór ministra właściwego ds. informatyzacji, jako podmiotu sprawującego ogólne kierownictwo nad nowo tworzonym CRW.

Kolejnym *novum* powiązaniem z wprowadzeniem CRW jest ułatwienie dostępu PKW do zgromadzonych w nim danych. O ile dotychczas okresowe dane dotyczące liczby wyborców ujętych w rejestrach wyborców w poszczególnych gminach były przekazywane Komisji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za pośrednictwem właściwej delegatury KBW<sup>57</sup>, o tyle w myśl nowych rozwiązań bezpośredni dostęp do nich zyska sama PKW<sup>58</sup>. Rozwiązanie to wydaje się w pełni uzasadnione, gdyż skraca procedurę obrotu danymi i eliminuje dodatkowe obowiązki spoczywające zarówno na pracownikach urzędów gmin, jak i pracownikach delegatur KBW. W myśl dotychczasowych regulacji bowiem pracownicy terenowych delegatur KBW po pozyskaniu danych od gmin (za pośrednictwem systemu informatycznego) musieli dokonać ich agregacji i przekazania PKW, a następnie podać je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej. W dalszej kolejności PKW po zaakceptowaniu danych zbiorczych z całego kraju, w ramach przypisanych jej zadań nadzorczych, publikowała stosowną informację na stronie internetowej<sup>59</sup>. Skrócenie procedury jest zatem krokiem w kierunku usprawnienia procesu wyborczego, przy czym samą procedurę określić

---

54 Zob. art. 5 ust. 1 RODO.

55 Zob. art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

56 Art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

57 Zob. art. 18 § 13 k.w. oraz § 13 rozporządzenia w sprawie rejestru wyborców.

58 Zob. art. 1 pkt 75 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

59 Szerzej A. Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze...*, s. 334–335.

należy jako istotną z punktu widzenia zapewnienia transparentności procesu wyborczego.

Poza szeregiem pozytywnych zmian dla prawa wyborczego i praktyki wyborczej, w nowych przepisach nie sposób nie zauważyć rozwiązań i procedur, które budzą uzasadnione wątpliwości w kontekście zasady uczciwości procesu wyborczego oraz zasad prawidłowej legislacji. Do elementów konstrukcyjnych CRW, które trzeba ocenić krytycznie, należą bez wątpienia kwestia organu, który odpowiadać będzie za jego prowadzenie, oraz katalog podmiotów mających uzyskać dostęp do zawartych w nim zasobów. Zgodnie bowiem z przyjętymi przepisami pieczę nad prowadzeniem CRW pełnić będą organy administracji rządowej. W myśl ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. organem prowadzącym i zapewniającym utrzymanie oraz rozwój CRW będzie minister właściwy ds. informatyzacji. W ustawie wskazano też, że za zapewnienie funkcjonowania wydzielonej sieci (udostępnionej na potrzeby systemu rejestrów państwowych) umożliwiającej dostęp do CRW Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzom wyborczym, wójtom, ministrowi właściwemu ds. informatyzacji oraz ministrowi właściwemu ds. zagranicznych odpowiadać będzie minister właściwy ds. wewnętrznych, zaś za udostępnienie sieci konsulom – minister właściwy ds. zagranicznych<sup>60</sup>. Oznacza to, że dostęp do rejestru powierzony zostanie szerokiemu gronu podmiotów, w tym takim, które nie są bezpośrednio zaangażowane w proces wyborczy. Jak wskazywano wcześniej, eksperci z zakresu prawa wyborczego od dawna postulowali wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców, przy czym istotnym elementem tej instytucji, gwarantującym jej prawidłowe działanie, miało być powierzenie prowadzenia rejestru PKW. Byłoby to w pełni uzasadnione z uwagi na status Komisji, która – jak wiadomo – jest wyspecjalizowanym organem wyborczym, odpowiadającym za cały ład wyborczy i sprawującym nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego<sup>61</sup>. Powierzenie odpowiedzialności za funkcjonowanie scentralizowanego rejestru PKW gwarantowałoby rzetelność jego prowadzenia i aktualizacji, gdyż podmioty postronne (niezaangażowane w realizację czynności wyborczych) nie mogłyby wpływać na jego kształt. Nie mogą umknąć uwadze także i inne argumenty przemawiające za odseparowaniem CRW od administracji rządowej. Warto w tym zakresie wspomnieć chociażby o europejskich standardach organizacji wyborów, które jasno wskazują, że zadania związane z funkcjonowaniem takiej bazy jak CRW powinny

---

60 Zob. art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

61 S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza...*, s. 97.

pozostawać w ręku administracji wyborczej. Zgodnie bowiem z Zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie prawnych, praktycznych i technicznych standardów głosowania elektronicznego: „jedynie osoby powołane przez organy wyborcze powinny mieć dostęp do centralnej infrastruktury, serwerów i danych elektronicznych”<sup>62</sup>. Co więcej, na kwestię tę należy spojrzeć także przez pryzmat przepisów o ochronie danych osobowych. W tym zakresie szczególnie istotne wydają się zasady ograniczenia celu oraz minimalizacji danych statuowane przez RODO. Zgodnie z pierwszą, dane osobowe, a takimi będzie zdecydowana większość danych gromadzonych w CRW, powinny być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej niezgodnie z tymi celami<sup>63</sup>, zaś w myśl drugiej – dane muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane<sup>64</sup>. W kontekście analizowanych rozwiązań pojawia się pytanie, czy dla realizacji celu, jakim jest organizacja i przeprowadzenie wyborów, konieczne jest zapewnienie dostępu do danych wyborców organom administracji rządowej. Nie są to organy włączone w organizacyjną sferę procesu wyborczego – nie realizują przecież czynności wyborczych, dla których takie dane mogłyby być w ich posiadaniu. Wydaje się, że rozszerzenie dostępu do danych wyborców na ministra właściwego ds. informatyzacji nie jest proporcjonalne do faktycznych celów, dla których tego rodzaju dane są gromadzone. Co więcej, należy pamiętać, że częścią CRW będzie także moduł „geografii wyborczej” (określający kształt obwodów i okręgów wyborczych), który wymaga szczególnej ochrony ze strony niezależnego organu. Przyjęte przepisy zakładają nietypowy układ, w którym pośrednio to organ administracji rządowej sprawować będzie nadzór nad prawidłowością danych w zakresie informacji o stałych obwodach głosowania i okręgach wyborczych, skoro zgodnie z art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. minister właściwy ds. informatyzacji „zapewnia poprawność danych przetwarzanych w Centralnym Rejestrze Wyborców”. Dodać w tym miejscu wypada, że w myśl nowych regulacji *expressis verbis* nadzór PKW ograniczony zostanie wyłącznie

---

62 Za: A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr...*, s. 19, oraz Stanowisko Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/11/Stanowisko-Fundacji-im.-Stefana-Batorego-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-%E2%80%93-Kodeks-wyborczy-oraz-niektorych-innych-ustaw-.pdf> [dostęp: 5.01.2023], s. 4.

63 Zob. art. 5 ust. 1 lit. b RODO.

64 Zob. art. 5 ust. 1 lit. c RODO.

do aktualizowania danych zgromadzonych w CRW oraz sporządzania spisów wyborców<sup>65</sup>. Kwestii tej nie należy traktować jako drugorzędnej, mając na względzie chociażby wydarzenia związane z wyborami na urząd Prezydenta RP w 2020 r., które jasno pokazały, jak duże znaczenie ma dostęp do danych wyborców i jak poważne konsekwencje może mieć ich niewłaściwe wykorzystanie<sup>66</sup>.

Poza kwestią nadzoru nad CRW zasadnicze wątpliwości zgłosić należy wobec osobliwej konstrukcji wejścia w życie przepisów tworzących wspomniany system. Zgodnie bowiem z art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. weszła ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (czyli z dniem 31 marca 2023 r.), z wyjątkiem m.in. art. 1 pkt 13–34 ustawy (dotyczących CRW), które mają wejść w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów określonym w art. 15 ust. 1 pkt 7 ustawy. Na mocy wspomnianego odesłania Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii PKW, ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej m.in. komunikat określający termin uruchomienia CRW. Oznacza to tym samym, że *de facto* w ręce organu władzy wykonawczej przeniesiono prawo decydowania o tym, kiedy wejdą w życie, a zatem staną się obowiązujące, regulacje dotyczące jednego z kluczowych komponentów nowelizowanego prawa wyborczego. Rejestr wyborców – jak już wspomniano – ma przecież potwierdzać posiadanie prawa wybierania. Przypomnieć w tym miejscu należy przede wszystkim art. 88 ust. 1 Konstytucji RP<sup>67</sup>, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie. Ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>68</sup> nie przewidują przypadku, w którym skuteczność regulacji ustawowej mogłaby być uzależniona od aktu określonego jako „komunikat Prezesa Rady Ministrów”. Przeciwnie, ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych wskazuje, że przepisy wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi inny termin

---

65 Zob. art. 1 pkt 73 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

66 Na temat decyzji o udostępnieniu spisów wyborców Poczcie Polskiej zob. *Minister Cyfryzacji nie mógł przekazać rejestru PESEL Poczcie Polskiej na wybory korespondencyjne 10 maja 2020 r. WSA uznał skargę RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-minister-cyfryzacji-przekazanie-poczcie-rejestru-pesel-wybory-bezskuteczne> [dostęp: 2.02.2023].

67 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

68 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461); dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(co do zasady – dłuższy)<sup>69</sup>. Oznacza to tym samym, że jedyną możliwością jest określenie przez samego ustawodawcę innego terminu wejścia w życie przepisu niż termin 14-dniowy. Nie jest natomiast uprawnione czynienie tego przez jakikolwiek inny organ władzy publicznej, gdyż godziłoby to w konstytucyjne standardy procesu ustawodawczego, w tym autonomię legislacyjną ustawodawcy, naruszałoby zasady prawidłowej legislacji, a przede wszystkim zasadę pewności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym to Prezes Rady Ministrów ma w bliżej nieokreślonej przyszłości wydać stosowny komunikat, nie stwarza żadnych gwarancji co do momentu wdrożenia CRW i powiązanych z nim rozwiązań ani organom administracji wyborczej, ani gminom, ani też wyborcom. Tymczasem celem odpowiednio określonego *vacatio legis* powinno być właśnie dostosowanie się podmiotów prawa do nowych regulacji<sup>70</sup>. Moment uruchomienia CRW, a także wcześniejsze etapy jego przygotowania winny być zatem w sposób wyraźny i jednoznaczny sprecyzowane w ustawie. Nie sposób także zgodzić się ze stanowiskiem projektodawcy, który w odpowiedzi na podobne zarzuty zgłoszone już na etapie opiniowania projektu ustawy przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego stwierdził: „Centralny Rejestr Wyborców jest produktem informatycznym i może być wdrożony tylko po osiągnięciu takiego poziomu dojrzałości, który gwarantuje bezpieczeństwo przeprowadzania wyborów. Uruchomienie rejestru na podstawie komunikatu daje pewność, że wszystkie rozwiązania zostały przetestowane, potwierdzone zostało prawidłowe i kompletne zmięrowanie danych, geografia wyborcza została właściwie przygotowana, a e-usługi dają gwarancję obywatelowi wypełnienia przysługujących mu praw”<sup>71</sup>. Takie podejście oznacza bowiem przyznanie pierwszeństwa kwestiom technicznym, a nie standardom konstytucyjnym, co

---

69 Zob. art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

70 G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, red. G. Wierczyński, Warszawa 2016, komentarz do art. 4; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 66 i 122.

71 Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach opiniowania, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920756/12920759/dokument586383.pdf> [dostęp: 2.02.2023], s. 6. Podobnie zarzuty co do wejścia w życie przepisów dotyczących CRW w terminie wskazanym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów zgłaszała na etapie konsultacji publicznych m.in. Sieć Obywatelska Watchdog Polska, zob. Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach konsultacji publicznych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920750/12920753/dokument586359.pdf> [dostęp: 2.02.2023].

w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalne. Centralny Rejestr Wyborców nie może być postrzegany wyłącznie jako „produkt informatyczny” – będzie to przecież kluczowe narzędzie do przeprowadzenia wyborów, agregujące ogromną ilość danych o wyborcach, ich indywidualnej sytuacji, a także o całej geografii wyborczej. Nie można także obojętnie przejść obok omawianej konstrukcji, mając na względzie, że w myśl przyjętych regulacji organem decyzyjnym jest Prezes Rady Ministrów, działający wyłącznie po zasięgnięciu niewiążącej opinii PKW. Raz jeszcze należy podkreślić, że organy władzy wykonawczej nie są organizatorami wyborów, a rozszerzanie ich zaangażowania w tę sferę – wyraźnie dostrzegalne w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. – należy przyjąć z dezaprobatą.

Odnosząc się do kwestii wdrożenia CRW, należy wspomnieć o jeszcze jednej kwestii sygnalizowanej we wprowadzeniu do niniejszej pracy. Choć na chwilę obecną – jak wskazano powyżej – nie sposób określić dokładnej daty uruchomienia CRW, to z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. wyraźnie wynika, że proces wdrażania systemu rozpocznie się już w 2023 r. i kontynuowany będzie w latach kolejnych. Jednocześnie należy wskazać, że rok ten rozpoczyna bardzo wymagający okres wyborczy. Jesienią 2023 r. odbędą się bowiem wybory do Sejmu i Senatu, w 2024 r. przypadają „przełożone” wybory samorządowe<sup>72</sup> oraz wybory do PE, zaś w 2025 r. powinny odbyć się wybory na urząd Prezydenta RP. Kwestią oczywistą jest, że dokonywanie tak radykalnej zmiany, jaką jest całkowita przebudowa baz danych dotyczących wyborców z wszelkimi tego konsekwencjami prawnymi, wymaga spokoju. Aktualny układ akcji wyborczych z pewnością nie będzie temu sprzyjał. Co więcej, najprawdopodobniej nowe rozwiązania będą testowane bezpośrednio w toku ogólnokrajowych procesów wyborczych, co naraża proces wyborczy na błędy, a być może także zarzuty co do jego uczciwości. Choć może się to już wydawać truizmem, to raz jeszcze należy podkreślić, że przyjmowanie tak kluczowych zmian tuż przed wyborami godzi w standard ciszy legislacyjnej, w wymiarze

---

72 Zob. ustawę z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 2418) oraz m.in. K. Urbaniak, *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-prawna\\_prof.-Urbaniak.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-prawna_prof.-Urbaniak.pdf) [dostęp: 2.02.2023]; P. Uziębło, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia\\_przesuniecie-wyborow\\_prof.-Uzieblo.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia_przesuniecie-wyborow_prof.-Uzieblo.pdf) [dostęp: 2.02.2023].

określonym zarówno przez polski Trybunał Konstytucyjny, jak i Komisję Wenecką<sup>73</sup>.

Na koniec warto też wskazać, że w nowych przepisach kontrowersje budzić może jeszcze jedno szczegółowe rozwiązanie, adresowane do wyborców niepełnosprawnych. Jak wspomniano wcześniej, wyborca taki może złożyć wniosek o zmianę miejsca głosowania, gdy właściwy dla niego lokal wyborczy nie jest dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Co do zasady wpis do spisu powinien nastąpić w obwodzie głosowania na terenie gminy, w której taki wyborca ma miejsce stałego zameldowania lub zamieszkania. Szczegółne regulacje ustawodawca zdecydował się wprowadzić w odniesieniu do wyborów samorządowych, w których – jak wiadomo – wyborców obowiązuje cenzus domicyłu. Choć przepisy jako zasadę przyjmują, że wyborca niepełnosprawny powinien zagłosować w jednym z obwodów właściwych dla swojego okręgu wyborczego, to w myśl nowo przyjętego w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. art. 28a ust. 2 *in fine* k.w. zasada ta może doznać wyjątku. Przepis ten bowiem stanowi, że „w przypadku gdy w tym okręgu wyborczym nie ma takiego lokalu wyborczego [dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych – A.P.], wniosek może dotyczyć lokalu obwodowej komisji wyborczej dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych położonego w innym okręgu wyborczym”. Regulacji takiej nie sposób zaakceptować. Rozwiązanie to bowiem narusza podstawowe założenia wyborów samorządowych. Po pierwsze, jego wdrożenie powodować będzie *de facto* zerwanie z cenzusem domicyłu w wyborach samorządowych, których specyfika przemawia za „związaniem” wyborcy z lokalnymi sprawami, społecznością i kandydatami. Po wtóre, wyjątek ten godzi w zasadę równości w zakresie, w jakim różnicuje pozycję wyborców niepełnosprawnych na tle innych głosujących w wyborach lokalnych, umożliwiając oddanie głosu w innym okręgu tylko pierwszej ze wspomnianych grup. Po trzecie wreszcie, rozwiązanie to narusza zasadę bezpośredniości w aspekcie głosowania imiennego (spersonalizowanego), z której można wyprowadzić obowiązek oddania głosu tylko na tych kandydatów, którzy zostali zgłoszeni we właściwym dla danego wyborcy okręgu. Omawiany wyjątek trudno uznać za uzasadniony obiektywnymi względami.

---

73 Na temat standardu ciszy legislacyjnej m.in. P. Chybalski, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. M. Granat, Warszawa 2019, s. 248–252. Zob. też orzecznictwo TK: wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, Lex nr 231197; wyr. TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, Lex nr 525654, oraz wyr. TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, Lex nr 936458.



## Wnioski

Ideę wprowadzenia CRW do polskiego prawa wyborczego należy ocenić pozytywnie. Stanowi ona realizację postulatów zgłaszanych od dłuższego czasu zarówno przez przedstawicieli nauki, jak i praktyki wyborczej. Dotychczas bowiem system rozproszonych rejestrów wyborców prowadzonych w poszczególnych gminach powodował szereg problemów praktycznych, w szczególności w sytuacji, gdy dochodziło do przenoszenia danych wyborców pomiędzy poszczególnymi rejestrami czy spisami wyborców. Wprowadzenie CRW daje szansę na usprawnienie organizacji wyborów na skutek eliminacji obowiązków informacyjnych między gminami i wprowadzenia automatycznej aktualizacji większości informacji w systemie informatycznym. Zmiany te – jak należy sądzić – mogą pozytywnie wpłynąć na uczciwość i rzetelność procedury wyborczej. Nowe rozwiązania, powiązane z wdrożeniem CRW, wpisują się także w realizację postulatu elektronizacji procesu wyborczego i rozszerzenia stosowania e-usług w wyborach, co z kolei może także przyczynić się do rozszerzenia gwarancji zasady powszechności wyborów. Wreszcie nowe narzędzia informatyczne dają także szansę na zwiększenie zainteresowania wyborami przez samych wyborców i ich większe zaangażowanie w społeczną kontrolę prawidłowości danych zawartych w Rejestrze.

Pomimo szeregu pozytywnych skutków, których należy spodziewać się po wdrożeniu CRW, nie sposób nie zwrócić uwagi na pewne zagrożenia, jakie związane są z nową instytucją. Kwestią kluczową jest bowiem szczegółowy kształt instytucjonalny CRW. W tym zakresie przede wszystkim zaniepokojenie budzi kwestia podmiotu prowadzącego Rejestr. Niestety ustawodawca nie uwzględnił w tym zakresie postulatów środowiska naukowego i nie powierzył tego zadania organom wyborczym. Przeciwnie – dysponentem CRW będzie minister właściwy ds. informatyzacji. Oznacza to przekazanie w ręce władzy wykonawczej ogromnej bazy danych, zawierającej informacje o wyborcach, a także danych dotyczących okręgów i obwodów głosowania w kraju (tzw. geografii wyborczej). Taki zabieg nie ma uzasadnienia przy uwzględnieniu kształtu polskiego prawa wyborczego i podmiotów odpowiadających za organizację i przeprowadzenie wyborów. Rozwiązanie takie może natomiast okazać się kolejnym elementem podważającym zaufanie społeczne do procesu wyborczego. Poza tym, nie można przejść bezkrytycznie obok kwestii momentu, w którym ustawodawca zamierza wdrożyć CRW, oraz procedury, w jakiej ma to nastąpić. Dokonywanie tak poważnej reformy prawa wyborczego w roku wyborczym jest wysoce dyskusyjne,

narusza standard ciszy legislacyjnej i rodzi obawy przed niemożnością spokojnego przetestowania nowych rozwiązań. Równie krytycznie trzeba ocenić mechanizm, w myśl którego o momencie wejścia w życie przepisów dotyczących CRW ma zdecydować Prezes Rady Ministrów w drodze komunikatu. Takie rozwiązanie określić należy jako prawnie niedopuszczalne, oczywiście sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji i naruszające zasadę pewności prawa.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1316 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1703).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 1 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. poz. 1130 ze zm.).
- Uchwała nr 161/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. poz. 520).
- Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 2418).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 497).

## Projekty aktów prawnych i inne dokumenty

- Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OSCE, *Rzeczpospolita Polska. Wybory prezydenckie 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Misja specjalna obserwacji*

- wyborów ODIHR Sprawozdanie końcowe*, <https://www.osce.org/files/f/document-s/7/f/471351.pdf>.
- Głosowanie nr 220 na 71. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 26 stycznia 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=71&NrGlosowania=220>.
- Informacja PKW z dnia 1 lutego 2016 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmiany, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1549013101\\_Zalacznik\\_-\\_Informacja\\_z\\_1\\_lutego\\_2016\\_r\\_o\\_realizacji\\_przepisow\\_Kodeksu\\_wyborczego\\_oraz\\_propozycje\\_ich\\_zmiany.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013101_Zalacznik_-_Informacja_z_1_lutego_2016_r_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf).
- Informacja PKW z dnia 21 stycznia 2019 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmian, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1549013020\\_Informacja\\_o\\_realizacji\\_przepisow\\_Kodeksu\\_wyborczego\\_oraz\\_propozycje\\_ich\\_zmiany.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf).
- Informacja PKW z dnia 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmiany, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1581339521\\_Informacja\\_o\\_realizacji\\_przepisow.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1581339521_Informacja_o_realizacji_przepisow.pdf).
- Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1613491481\\_2-1-21-informacja.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf).
- Minister Cyfryzacji nie mógł przekazać rejestru PESEL Poczcie Polskiej na wybory korespondencyjne 10 maja 2020 r. WSA uznał skargę RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-minister-cyfryzacji-przekazanie-poczcie-rejestru-pesel-wybory-bezskuteczne>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1595959102\\_11-1-20.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2897>.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2651), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2651>.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2800>.
- Stanowisko Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/11/Stanowisko-Fundacji-im.-Stefana-Batorego-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-%E2%80%93-Kodeks-wyborczy-oraz-niektorych-innych-ustaw-.pdf>.
- Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach opiniowania, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920756/12920759/dokument586383.pdf>.
- Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach konsultacji publicznych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920750/12920753/dokument586359.pdf>.
- Uzasadnienie uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych (druk senacki nr 3036), <https://orka.sejm.gov.pl/Drukigka.nsf/o/DC9F5043F88467EAC125895F003F067D/%24File/3036.pdf>.

## Orzecznictwo

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

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

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

## Literatura

Buczkowski Jerzy, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III RP*, Lublin 1998.

Chybalski Piotr, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. M. Granat, Warszawa 2019.

Dziewulak Dobromir, Pol Albert, *Centralny rejestr wyborców. Przegląd rozwiązań międzynarodowych. Wnioski dla Polski*, „Analizy BAS” 2009, nr 9.

Jafra Tomasz, *Zagadnienia prawne związane z prowadzeniem rejestru wyborców*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2015, nr 3.

Jankowska Magdalena, *Reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców i spisie wyborców*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 3, red. A. Pyrzyńska, P. Rażny, W. Miller, Toruń 2019.

Jaworski Stefan Jan, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

Jaworski Stefan Jan, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.

Kisielewicz Andrzej, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

Koksanowicz Grzegorz, *Głosowanie przez pełnomocnika w wyborach samorządowych – zasady i tryb udzielenia oraz charakter prawny pełnomocnictwa*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2.

Lubik-Reczek Natasza, Kapsa Izabela, Musiał-Karg Magdalena, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Poznań 2020.

Morawski Lech, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008.

Pyrzyńska Agata, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020.

Rakowska Anna, Rulka Marcin, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Warszawa 2011.

Sarsjembajew Marat Aldangorovich, *Spisy wyborców w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI.

Skotnicki Krzysztof, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

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

Sokala Andrzej, Michalak Bartłomiej, Uziębło Piotr, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Solon-Lipiński Marek, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012.

- Sześciło Dawid, Cześniak Mikołaj, Markowski Radosław, *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013.
- Urbaniak Krzysztof, *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-prawna\\_prof.-Urbaniak.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-prawna_prof.-Urbaniak.pdf).
- Uziebło Piotr, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia\\_przesuniecie-wyborow\\_prof.-Uzieblo.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia_przesuniecie-wyborow_prof.-Uzieblo.pdf).
- Wierczyński Grzegorz, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, red. G. Wierczyński, Warszawa 2016.



# Prawne aspekty kampanii wyborczej w mediach społecznościowych

Truizmem jest stwierdzenie, że we współczesnym świecie sposób prowadzenia kampanii wyborczej podlega ciągłym zmianom. Jest to wynikiem nie tylko daleko idącego upodabniania się kampanii wyborczych do komercyjnych kampanii marketingowych, ale także postępu technologicznego<sup>1</sup>. W efekcie zdecydowanie tracą na znaczeniu elementy agitacji wyborczej oparte na bezpośrednim kontakcie kandydatów z wyborcami, choć nie oznacza to, że są one całkowicie eliminowane. Przykładami mogą być w dalszym ciągu prowadzona kampania *door-to-door* w państwach anglosaskich czy też wielotysięczne wiece wyborcze we francuskiej kampanii prezydenckiej. Jednak ciężar przekonywania wyborców do poparcia określonych kandydatów czy też ugrupowań przeniósł się do mediów elektronicznych, najpierw radia i telewizji, a w ostatnich kilkudziesięciu latach również do internetu, który z jednej strony stwarza pozory zwiększenia równości w rywalizacji szans wyborczych, z drugiej jednak powoduje daleko idące ryzyko manipulacji opinią publiczną, co wynika z coraz bardziej doskonałych algorytmów, pozwalających na dotarcie do określonych wyborców z przekazem, który może przekonać ich do określonego zachowania wyborczego<sup>2</sup>.

W czasie kampanii wyborczej coraz większe znaczenie ma też przekaz prezentowany w mediach społecznościowych<sup>3</sup>, takich jak największe platformy w postaci Facebooka czy Twittera, które opierają się na umieszczaniu wpisów i innych treści na profilach prywatnych czy

---

\* Piotr Uziębło – Uniwersytet Gdański, ORCID ID: 0000-0003-2473-9240.

1 Zob. J. Garlicki, *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 16, s. 28–31.

2 Por. B. Łódzki, *Rola big data w kampaniach wyborczych*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna” 2019, nr 2, s. 46–48.

3 Por. M. Faracik-Nowak, *Kampanie wyborcze w dobie mediów społecznościowych*, [w:] *Współczesne kampanie wyborcze w Polsce: koncepcje, dylematy i praktyka komunikowania politycznego*, red. M. Kolczyński, Katowice 2013, s. 30.



też profilach publicznych. W efekcie często mamy więc do czynienia z formą przekazu, która polega na wymianie treści między zamkniętym lub też półotwartym gronem użytkowników takich serwisów, co stanowi istotnie nową jakość przekazu informacji. Tym samym można powiedzieć, że media społecznościowe stają się nośnikiem informacji, który pozwala nie tylko na jej szybkie rozpowszechnienie, ale także na wpływanie na odbiór rzeczywistości. Jest to tym bardziej znaczące, że często wyświetlenie postów o określonej treści jest wynikiem oceny przez algorytmy zainteresowania takimi treściami potencjalnych odbiorców. Prowadzić może to do stwierdzenia, że narzędzia takie mogą być uznane za efektywne z perspektywy skutecznego prowadzenia agitacji wyborczej.

Nie jest przypadkiem, że swoje profile na portalach społecznościowych posiadają nie tylko partie polityczne, ale także podmioty z nimi powiązane, jak i politycy, w zasadzie wszystkich szczebli. Źródło to, o ile zostanie właściwie wykorzystane, stanowi wyjątkowo skuteczny kanał informacyjny. W konsekwencji znaczącą trudność może stanowić ocena, czy dane treści można uznać za przejaw agitacji wyborczej, czy też mają one charakter informacyjny, nawet jeśli występuje koincydencja czasowa intensyfikacji treści pojawiających się na poszczególnych profilach. Z perspektywy życia politycznego zaistnienie w przestrzeni publicznej z reguły wiąże się z chęcią uzyskania korzyści politycznych, w tym – a może nawet przede wszystkim – korzyści wyborczych, tak dla całego ugrupowania politycznego (a w Polsce również dla komitetów wyborczych wyborców), jak i poszczególnych osób kandydujących w danych wyborach<sup>4</sup>.

Można więc kategorycznie stwierdzić, że wykorzystywanie mediów społecznościowych na potrzeby kampanii wyborczej jest już faktem, często nawet w sposób nieco inaczej ukierunkowany<sup>5</sup>. Pojawia się jednak pytanie, czy regulacje zawarte w polskim Kodeksie wyborczym<sup>6</sup> są dostosowane do tej formy agitacji wyborczej. W niniejszym opracowaniu zamierzam skoncentrować się na ocenie tych unormowań z perspektywy zapewnienia uczciwej i prowadzonej z wymogami *fair play* kampanii wyborczej, a także na zagrożeniach płynących z wykorzystania mediów

---

4 Podobnie M. Grzelka, *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5, s. 46–48.

5 S. Stier, A. Bleier, H. Lietz, M. Strohmaier, *Election campaigning on social media: Politicians, audiences, and the mediation of political communication on Facebook and Twitter*, „Political Communication” 2018, vol. 35, s. 66–67.

6 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.), dalej: k.w.

społecznościowych w kampanii dla zasad, na których opiera się kampania wyborcza w Polsce, przede wszystkim z perspektywy równości szans wyborczych, a co za tym idzie – ograniczenia przewagi finansowej największych ugrupowań politycznych. Jest to szczególnie istotne z racji występowania limitów wydatków na cele związane z kampanią wyborczą.

Wspomnianą analizę wypada rozpocząć od wyjaśnienia znaczenia podstawowych pojęć pojawiających się w unormowaniach Kodeksu wyborczego, a więc od pojęć „kampanii wyborczej” i „agitacji wyborczej”. Pierwsze z nich nie zostało wyjaśnione wprost w Kodeksie wyborczym, zresztą podobnie jak i we wcześniejszych aktach regulujących proces wyborczy<sup>7</sup>. Przepis art. 104 k.w. stwierdza jedynie, że „kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania”. Zakreśla on więc tylko jej ramy czasowe. Jak podkreśla Anna Rakowska-Trela, „kampania wyborcza może być rozumiana w dwojaki sposób: po pierwsze, jako zaplanowana i zorganizowana aktywność kandydujących mająca na celu osiągnięcie określonych korzyści politycznych, po drugie zaś – szerzej – jako okres poprzedzający wybory, w którym ta zorganizowana aktywność jest podejmowana”<sup>8</sup>. Generalnie zgodzić się trzeba z zaproponowaną definicją, z jednym zastrzeżeniem. Pod pojęciem kandydujących należy rozumieć nie tylko samych kandydatów, ale również podmioty (w polskiej rzeczywistości prawnej komitety wyborcze), które reprezentują poszczególnych kandydatów.

Odmiennie wygląda natomiast rozumienie pojęcia „agitacji wyborczej”, które ma już ustawową definicję legalną, wskazaną w art. 105 § 1 k.w. Stanowi on, że „agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Z treści tej normy można więc dekodować stwierdzenie, że agitacja wyborcza może być prowadzona przez każdego, nie tylko podmioty kandydujące czy też wystawiające kandydatów. Potwierdza to zresztą brzmienie art. 106 § 1 k.w. wskazującego, że „agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca”, przy czym ten ostatni potrzebuje zgody pełnomocnika wyborczego jedynie do prowadzenia zbiórki podpisów poparcia dla kandydatów. A *contrario* inne działania związane z agitacją wyborczą mogą być prowadzone przez niego bez konieczności

---

7 M. Grzelka, *Kampania wyborcza...*, s. 46.

8 A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 29.

uzyskania powyższej zgody<sup>9</sup>. Taka interpretacja wynika z mocno kontrowersyjnej zmiany treści powyższego przepisu i usunięcia przecinka, który we wcześniejszym stanie prawnym nakazywał zgodę pełnomocnika komitetu na wszystkie czynności związane z prowadzeniem agitacji<sup>10</sup>. Ma to kluczowe znaczenie także dla oceny działań w mediach społecznościowych.

Właśnie powyższy sposób rozumienia pojęcia agitacji wyborczej pozwala na daleko idące działania w mediach społecznościowych nakładające do określonych zachowań wyborczych. Nie ma tu znaczenia, czy prowadzone będą na profilach prowadzonych przez osoby fizyczne, czy też inne podmioty. Mamy tu bowiem do czynienia z korzystaniem z wolności słowa, w ramach której mieści się możliwość publicznego wyrażania swoich poglądów, również w sposób sugestywny, mający na celu przekonanie odbiorców prezentowanych treści do określonych zachowań wyborczych, zarówno o charakterze pozytywnym (głosowanie na określone ugrupowania lub określonych kandydatów), jak i negatywnym (zachęty do braku poparcia określonych podmiotów). Działania takie mogą być podejmowane przez osoby prowadzące profil bez zgody pełnomocnika komitetu, bez względu na to, czy są one swoistą własną inicjatywą, czy też zaplanowanym działaniem, które jest elementem strategii komitetu wyborczego czy też poszczególnych kandydatów ubiegających się o mandat z jego list.

Konsekwencją takich założeń jest konieczność uznania, że w ograniczenia treści prezentowanych w mediach społecznościowych wynikają jedynie z granic wyznaczanych przez prawo, przede wszystkim prawo karne. Regulacje zawarte w Kodeksie wyborczym można tu uznać w zasadzie za marginalne, wynikające jedynie z ogólnych ram kampanii wyborczej. W mojej ocenie przede wszystkim dotyczy to aktywności w mediach społecznościowych tych podmiotów, na których terenie wyłączona została możliwość prowadzenia kampanii wyborczej. Jak stanowi bowiem art. 108 § 1 k.w., „zabrania się prowadzenia agitacji wyborczej: na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów; na terenie zakładów pracy w sposób i formach zakłócających normalne funkcjonowanie; na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi

---

9 Podobnie W. Mojski, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. w zakresie kampanii wyborczej i agitacji wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 94.

10 Podobnie A. Rakowska-Trela, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, komentarz do art. 106, uwagi 1–5, s. 113–115.

Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych”, a także – zgodnie z § 2 tego artykułu – „zabroniona jest agitacja wyborcza na terenie szkół wobec uczniów”. W efekcie kluczowe znaczenie ma tu pojęcie „terenu”, który w tym wypadku powinien być jednak rozumiany w sposób funkcjonalny, dostosowany do zmieniającej się rzeczywistości<sup>11</sup>. Stoję na stanowisku, że powyższe zakazy powinny obejmować także oficjalne profile w mediach społecznościowych, prowadzone przez urzędy, jednostki wojskowe czy inne wskazane powyżej podmioty. Wynika to zresztą z konieczności braku angażowania się w kampanię wyborczą tych podmiotów, w założeniu mających przecież apartyjny charakter.

Osobną kwestią jest natomiast charakter profilu w mediach społecznościowych. Stoję na stanowisku, że inaczej trzeba oceniać profile mające status publiczny, a inaczej – prywatny, szczególnie jeśli treści publikowane na tym ostatnim mają ustawienia umożliwiające dostęp do treści wyłącznie dla osób o statusie „znajomego”<sup>12</sup>. Wiąże się to właśnie ze stwierdzeniem ustawodawcy, że agitacja ma być publicznym nakłanianiem lub zachęcaniem do określonego zachowania wyborczego. W konsekwencji działania skierowane wyłącznie do grona znajomych na takim profilu trudno uznać za działania publiczne<sup>13</sup>. Można je porównać do wyrażenia opinii w gronie znajomych, które to opinie są jak najbardziej dopuszczalne, nawet jeśli ów krąg znajomych będzie stosunkowo szeroki. Taka interpretacja ma szczególne znaczenie dla okresu ciszy wyborczej, który w Polsce obejmuje 24 godziny poprzedzające dzień wyborów.

Efektem powyższego stanowiska jest stwierdzenie, że trudno zgodzić się z poglądem wyrażonym ustnie przez przedstawicieli Państwowej Komisji Wyborczej w 2014 r., iż polubienie profilu jednego z kandydatów na portalu społecznościowym podczas ciszy wyborczej będzie agitacją wyborczą, podobnie jak udostępnianie materiałów czy

---

11 Por. F. Rymarz, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 108, uwaga 2, s. 287.

12 Zob. P. Bała, *Problematyka prekampanii w wyborach samorządowych na szczeblu gminy*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 59–60.

13 Podobny pogląd na gruncie użytkowania komunikatorów internetowych wyraził M. Musiał-Karg, *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 35, czy M.M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV, s. 21–22; por. M. Borski, *Agitacja wyborcza jako ważny element kampanii wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr 17, s. 40.

zdjęć kandydatów<sup>14</sup>. W mojej ocenie działania w ramach profili prywatnych o limitowanym dostępie do publikowanych treści wyłącznie dla grona znajomych trudno byłoby uznać za naruszenie ciszy wyborczej, a tym samym byłoby wykluczone egzekwowanie odpowiedzialności za nie. Mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją analogiczną do wyrażenia stanowiska w sprawach wyborczych w rozmowach prywatnych, a więc nie dotyczy to aktywności o publicznym charakterze. Tym samym nie mamy do czynienia z agitacją wyborczą, co jest wymagane do uznania naruszenia ciszy wyborczej, która wynika z art. 107 § 1 k.w.

Znacznie poważniejsze staje się ujawnianie sondaży przedwyborczych i wyborczych na portalach społecznościowych. Praktyka pokazuje, że dzieje się to bardzo często poprzez informacje „pod przykryciem”, a więc wskazywanie cen produktów kojarzących się z określonymi komitetami wyborczymi<sup>15</sup> czy też rezultatów zawodów sportowych, w których wyniki zawodników są wyraźnym nawiązaniem do takich komitetów<sup>16</sup>. Działania takie, przede wszystkim na Twitterze (rzadziej na Facebooku), podejmowane są na profilach publicznych, co powoduje, że – w mojej ocenie – powinny być sankcjonowane. Brak reakcji organów ścigania należy uznać tu za przyzwolenie na taki proceder, który jest podwójnie naganny, gdyż często same potencjalne wyniki nie są realne, ale mają na celu skłonienie wyborców do określonego sposobu oddania głosu. Ma to wyjątkowe znaczenie w przypadku, w którym pojawiają się posty wskazujące, że jakiś komitet wyborczy może nie przekroczyć progu wyborczego.

Zresztą z ciszą wyborczą związany jest problem publikacji w internecie, w tym w mediach społecznościowych, treści wyborczych bezpośrednio przed wyborami. Generalnie bowiem cisza wyborcza obowiązuje jedynie na terenie kraju, co oznacza, że trudno uznać za jej naruszenie działania w innych państwach, w których owa cisza nie obowiązuje. Z perspektywy mediów społecznościowych pojawia się tu istotny problem. W przypadku największych takich portali – Facebooka, Instagrama, Twittera i TikToka – prowadzą je spółki zarejestrowane

---

14 PKW: „like” na Facebooku złamaniem ciszy wyborczej, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pkw-like-na-facebooku-zlamaniem-ciszy-wyborczej/1zg4s> [dostęp: 10.11.2022].

15 Bazarek, Pistacje i Kolendra – cisza wyborcza na Twitterze, <https://www.rp.pl/polityka/art1081901-bazarek-pistacje-i-kolendra-cisza-wyborcza-na-twitterze> [dostęp: 10.11.2022].

16 Problem ten znany jest jednak nie tylko w Polsce – Sondaże przedwyborcze jako wyniki wyścigów konnych lub konklawe. Włosi omijają zakaz, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-02-23/sondaze-przedwyborcze-jako-wyniki-wyścigow-konnych-lub-konklawe-wlosi-omijaja-zakaz/> [dostęp: 10.11.2022].

w Irlandii (Meta Platforms Ireland Limited, Twitter International Unlimited Company oraz TikTok Technology Limited). W efekcie rodzi się pytanie, czy należy przyjąć, że treści na nich publikowane podlegają prawu irlandzkiemu, czy też będzie brane pod uwagę miejsce, z którego materiały zostały przesłane, co wymagałoby udostępnienia IP komputera, z którego nastąpiło przesłanie określonych informacji<sup>17</sup>.

Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Przykładowo, zgodnie z regulaminem firmy Meta (Facebook, Instagram), w przypadku sporów innych niż o charakterze konsumenckim „użytkownik wyraża zgodę by każde takie roszczenie lub spór zostały rozstrzygnięte przez właściwy sąd w Irlandii oraz że zastosowanie do takiego roszczenia lub sporu będzie miało prawo irlandzkie bez względu na przepisy norm kolizyjnych”<sup>18</sup>. Podobne regulacje można znaleźć w regulaminach innych serwisów społecznościowych. Kluczowe jest jednak rozstrzygnięcie, czy dotyczy to również roszczeń innych podmiotów względem użytkownika serwisu, a także jak wygląda ewentualne pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, szczególnie w sferze zabezpieczenia dowodów. Po pierwsze, jak słusznie zauważa Anastazja Kołodziej, „serwisy społecznościowe są zobowiązane do reakcji na bezprawne treści tylko wtedy, gdy uzyskają o nich wiedzę, przy braku obowiązku wewnętrznego monitoringu publikowanych w nich treści”<sup>19</sup>. Nie ma w tym wypadku obowiązku swoistego czuwania serwisu nad tym, czy pojawiające się w nim treści nie naruszają obowiązujących norm prawnych, w tym oczywiście norm prawnych kraju, w którym został ów wpis dokonany. Zresztą, co warto podkreślić, administratorzy serwisów – co do zasady – nie ponoszą odpowiedzialności za publikowane przez użytkowników treści<sup>20</sup>. Po drugie wreszcie, cisza wyborcza – jak już wspomniałem – obowiązuje wyłącznie na terenie RP. Stąd też umieszczenie wpisów z komputerów, które znajdowały się w chwili spisu poza terytorium Polski, trudno

---

17 W praktyce firmy powyższe wymagają zastosowania procedury wynikającej z prawa irlandzkiego – zob. H. Dębniak, S. Rabczuk, *Wybrane aspekty prawne pozyskiwania danych z mediów społecznościowych przez polskie organy ścigania*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki” 2019, t. 23, s. 68.

18 [https://www.facebook.com/legal/terms/plain\\_text\\_terms](https://www.facebook.com/legal/terms/plain_text_terms) [dostęp: 11.11.2022].

19 A. Kołodziej, *Odpowiedzialność usługodawcy za udostępnianie w internetowych serwisach społecznościowych treści przestępnych związanych z publicznym propagowaniem faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa według projektu ustawy o ochronie wolności słowa*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, nr 4, s. 504.

20 R. Balicki, K. Piech, *Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji Kodeksu wyborczego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3, s. 38–39.

byłoby uznać za naruszające ciszę wyborczą, nawet jeśli byłyby publikowane przez obywateli polskich<sup>21</sup>. Zresztą podobny problem pojawia się też w innych państwach, które w swoim prawodawstwie wyborczym mają ciszę wyborczą w jakimkolwiek wymiarze<sup>22</sup>. Z perspektywy odpowiedzialności karnej za takie działania kluczowa jest treść art. 5 Kodeksu karnego<sup>23</sup>, który stwierdza, że „ustawę karną polską stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej”.

Efektom tego jest wyłączenie takich osób spod odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 498 k.w. Przepis ten stwierdza, że „kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania prowadzi agitację wyborczą – podlega karze grzywny”. W przypadku przestępstw dokonanych za pomocą internetu co prawda mamy do czynienia z tzw. przestępstwem dystansowym<sup>24</sup>, lecz trudno byłoby znaleźć przesłankę do ścigania takiego czynu w rozdziale XIII Kodeksu karnego, szczególnie że w mojej ocenie nie ma podstaw do uznania, że publikacja wpisu na portalu społecznościowym przez osobę przebywającą poza granicami RP może być uznana za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu wewnętrznemu lub zewnętrznemu Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że spełnione zostaną inne przesłanki poza samym podaniem informacji nieprawdziwych.

Udostępnianie adresu IP komputera jest też istotne z innego powodu. Jego dekodowanie pozwala bowiem na identyfikację komputera, z którego dokonany został określony wpis, a w konsekwencji również na odnalezienie jego autora. W przypadku publikowania informacji, które mogą być uznane za wprowadzające w błąd czy zniesławiające, może to być kluczowe z perspektywy oceny danego kandydata czy

---

21 Por. M. Musiał-Karg, *Cisza wyborcza w internecie – przykład polskich wyborów parlamentarnych z 2011 r.*, „Studia Politologiczne” 2013, vol. 29, s. 291–292.

22 Przykładem mogą być sondaże przedwyborcze czy wyborcze odnoszące się do wyborów we Francji, a pojawiające się w belgijskim „Le Soir” – zob. „Le Soir”: *Francois Hollande wygrał wybory prezydenckie we Francji*, [https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/artukul/le;soir;francois;hollande;wygra;wybory;prezydenckie;we;francji,120,0,1080184.html](https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/le;soir;francois;hollande;wygra;wybory;prezydenckie;we;francji,120,0,1080184.html) [dostęp: 20.11.2022]; *Sledztwo w sprawie lamania ciszy wyborczej przez media we Francji*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/612158,sledztwo-w-sprawie-lamania-ciszy-wyborczej-przez-media-we-francji.html> [dostęp: 20.11.2022].

23 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

24 M. Nawrocki, *Przestępstwa dystansowe i tranzytowe*, „Acta Iuris Stetinensis” 2016, nr 2, s. 91–93.

komitetu wyborczego przez wyborców, a tym samym szans na uzyskanie dobrego wyniku wyborczego. Służy temu przepis art. 111 § 1 k.w., który stwierdza, że „jeżeli rozpowszechniane (...) materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia:

- 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
- 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
- 3) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone;
- 6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego”.

Z treści tego przepisu wynika więc jednoznacznie, że takiej odpowiedzialności podlegają nie tylko osoby działające bezpośrednio w imieniu komitetu, lecz także inne osoby, o ile ich działania można zaliczyć do agitacji wyborczej<sup>25</sup>. Jako że w toku kampanii wyborczej konieczna jest szybkość reakcji, całe postępowanie w takiej sprawie prowadzone jest w specjalnym trybie przy maksymalnie skróconych terminach w ramach tzw. trybu wyborczego.

Konieczne jest jednak ustalenie osoby, która takie nieprawdziwe informacje rozpowszechnia, co w przypadku wpisów na portalach społecznościowych nie musi być łatwe, szczególnie jeśli wpisy takie dokonywane są przez osoby, które na tych portalach posługują się pseudonimami czy też innymi nazwami ich nieidentyfikującymi. Uzyskanie adresu IP wymaga więc współpracy z podmiotem prowadzącym portal społecznościowy, co w praktyce nie zawsze jest możliwe<sup>26</sup>, szczególnie w postępowaniach cywilnych, w których wystąpienie o uzyskanie stosownej informacji nie jest podejmowane przez organy ścigania. Dodatkowo też konieczne jest podkreślenie, że często w takich sytuacjach

---

25 K. Skubisz-Kępką, *Roszczenia w trybie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 10, s. 28.

26 Dodatkowo dalsze kroki będą wymagały ustalenia personaliów w porozumieniu z dostawcą internetu – zob. K. Pałka, *Ochrona przed obraźliwymi komentarzami w Internecie*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa prawnego*, red. B. Naleziński, Kraków 2016, s. 51.



osoby umieszczające nieprawdziwe informacje korzystają z narzędzi maskujących rzeczywiste IP, jak chociażby łączą się za pomocą VPN<sup>27</sup> czy też korzystają z przeglądarki TOR<sup>28</sup>. Wszystko to powoduje, że realne usunięcie skutków takich informacji może być nie tylko trudne, ale wręcz niemożliwe.

Rodzi się również pytanie, jak ocenić ewentualne dzielenie się przez użytkowników portali społecznościowych takimi publikacjami w formie udostępniania postów innym użytkownikom. Czy można w tym wypadku mówić o prowadzeniu agitacji za pomocą nieprawdziwych informacji? Z punktu widzenia konsekwencji takich działań nie może być wątpliwości, że występuje tu forma agitacji wyborczej, choć również w tym wypadku kluczowe znaczenie ma ustawienie publikowanego postu, o czym była już mowa wcześniej. W mojej ocenie ustawienia prywatne powinny w tej sytuacji wykluczać odpowiedzialność, odmiennie od ustawień publicznych, które docierają poza krąg towarzyski osoby publikującej określone informacje.

Problemem jest również ustalenie zasięgu owego postu i konsekwencji przez niego wywołanych. Ma to znaczenie z perspektywy konsekwencji, które ponosi osoba publikująca nieprawdziwe informacje. W tym wypadku stanowi o tym art. 111 § 4 k.w., stwierdzający, że „publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje najpóźniej w ciągu 48 godzin, na koszt zobowiązanego. W orzeczeniu sąd wskazuje prasę w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, w której nastąpić ma publikacja, oraz termin publikacji”. W sytuacji, w której naruszenie dokonane zostało w programach radiowych lub telewizyjnych, publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje w takich programach. W efekcie nie zostały przewidziane w Kodeksie wyborczym sprostowanie lub podobna aktywność w mediach społecznościowych, co oznacza, że w tym przypadku będzie musiało być to dokonane w prasie. Pytanie, jak dobrać więc tytuł prasowy, umożliwiający nie tylko dotarcie do podobnego kręgu odbiorców, lecz także zapobieżenie negatywnym konsekwencjom dla kandydata lub komitetu wyborczego, którego owe nieprawdziwe informacje dotyczyły.

Stoję na stanowisku, że z punktu widzenia interesów komitetów, a przede wszystkim zapewnienia wyborczego *fair play*, zasięg owego sprostowania powinien być większy niż ewentualny krąg osób,

---

27 M. Kurzeja, Ł. Zakonnik, *Techniki dokonywania oszustw w handlu elektronicznym w Internecie z wykorzystaniem sieci anonimizujących*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2014, nr 71, s. 95.

28 *Ibidem*, s. 93–94; M. Majorek, *Darknet. Ostatni bastion wolności w internecie?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 4, s. 89.

do których nieprawdziwe informacje dotarły, gdyż tylko wtedy istnieje szansa na zapobieżenie negatywnym skutkom ujawnienia informacji niemających pokrycia w rzeczywistości. Jest to wyjątkowo trudne, szczególnie gdy informacje takie zostały opublikowane w końcowej fazie kampanii wyborczej. Tym samym przyjęte rozwiązania w zakresie trybu wyborczego powinny zostać uzupełnione właśnie o wskazanie konieczności podejmowania działań w mediach społecznościowych, które mogłyby zminimalizować skutki ich upublicznienia. Uważam też, że dokonanie sprostowania czy innych podobnych działań w mediach społecznościowych nie powinno wykluczać umieszczenia takiego oświadczenia także w innych mediach, w tym w prasie czy radiu lub telewizji. Zapewniałoby to przecież realizację funkcji prezencyjnej, jaką rzeczono konsekwencje powinny realizować.

Wracając do określenia zasięgu postu w mediach społecznościowych, czyli kręgu osób, do których post dotarł, przyjąć trzeba, że nie jest to zadanie łatwe. Teoretycznie portale społecznościowe posiadają narzędzia, które pozwalają określić krąg odbiorców i profil publikowanych informacji (np. Facebook Insight)<sup>29</sup>, lecz nie w każdym przypadku uwzględnia to wtórny zasięg postu, a więc dalsze jego przekierowanie do innych odbiorców niepolegające na bezpośrednim dzieleniu się tym postem, szczególnie jeśli użytkownicy portali społecznościowych nie weszli w interakcje z taką publikacją. W konsekwencji zadanie oszacowania liczby i profilu odbiorców nieprawdziwych informacji będzie musiało pozostać w gestii sądu rozstrzygającego sprawę.

Na problem prowadzenia kampanii w mediach społecznościowych konieczne jest też spojrzenie z perspektywy równości szans wyborczych, czyli zapewnienia wszystkim uczestnikom procesu wyborczego jednakowych możliwości prowadzenia kampanii, przy jednoczesnym ujęciu ich w ramy prawne, które nie będą stanowiły nadmiernych ograniczeń dla części jej uczestników. Istotny wpływ na zachowanie takiej równości ma nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r.<sup>30</sup>, na mocy której w ustawie tej pojawiło się m.in. nowe brzmienie przepisu art. 132 § 5 k.w., który wskazuje, że komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, a także pomocy w pracach

---

29 P. Krysiński, *Niewłaściwe wykorzystywanie mediów społecznościowych jako narzędzi zarządzania wizerunkiem instytucji sektora GLAM. Casus Facebooka i Instagrama*, „Zarządzanie Biblioteką” 2019, nr 1, s. 15.

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

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. Rodzi się pytanie, czy można do takiej pomocy zaliczyć również aktywność w mediach społecznościowych. Nieprecyzyjność przyjętej regulacji w daleko idący sposób pozwala na zaliczenie takiej aktywności do pomocy w pracach biurowych, co jednak może budzić kontrowersje, szczególnie jeśli ma ona miejsce poza lokalami wykorzystywanymi przez komitety wyborcze.

Nawet jednak jeśli uznać taką aktywność za działania indywidualne, związane właśnie z realizacją konstytucyjnej wolności słowa, rodzi to problem uzyskania przewagi tych ugrupowań, które będą korzystały z największego wsparcia w kampanii prowadzonej w internecie. Nie chodzi tu wszakże wyłącznie o sympatyków danego ugrupowania, którzy prowadzą swoją aktywność w internecie, gdyż trudno byłoby karać stronnictwa polityczne o największym poziomie poparcia, ale o osoby, które prowadzą takie działania z powodu różnego rodzaju korzyści. Konsekwencje takich działań wiążą się z daleko idącą możliwością obchodzenia limitów finansowania kampanii wyborczych, do której kosztów nie liczy się ani wspomniana powyżej działalność nieodpłatna świadczona na rzecz komitetu, ani też indywidualna aktywność poszczególnych wyborców. Oznacza to sposobność realnego zwiększenia możliwości prowadzenia agitacji wyborczej poza limitem wydatków wyznaczanym przez komitet wyborczy<sup>31</sup>.

Działania takie są tym bardziej istotne, że stwarzają również możliwości zaistnienia elementów korupcji politycznej, w ramach której osoby piastujące stanowiska publiczne, zarówno w administracji rządowej, jak i – a może nawet przede wszystkim – w spółkach Skarbu Państwa i innych podmiotach gospodarczych zależnych od państwa, będą wykonywały swoje zadania związane z agitacją wyborczą w internecie. Widoczne jest to zresztą również w poziomie wpłat takich osób na rzecz komitetów wyborczych, niejednokrotnie osoby powiązane z takimi podmiotami gospodarczymi wpłacały maksymalne możliwe kwoty na rzecz komitetu wyborczego, którego politycy wpłynęli na ich zatrudnienie w takiej spółce<sup>32</sup>. Zwiększenie możliwości niepieniężnego wsparcia

---

31 Zob. W. Mojski, *Nowelizacja...*, s. 100–101.

32 Por. G. Kopińska, *Państwo i reguły zarządzania instytucjami publicznymi oraz majątkiem skarbu państwa po 2015 roku*, „*Studia z Polityki Publicznej*” 2018, nr 3, s. 40.

komitetu wyborczego, jak i dopuszczalność prowadzenia agitacji wyborczej bez zgody pełnomocnika takiego komitetu stanowiły więc znaczące ułatwienie różnego rodzaju działań, które trudno zaakceptować z perspektywy wyborczego *fair play*, szczególnie że wspomniane mechanizmy znacznie rozszerszyły system kontroli wydatków na potrzeby kampanii wyborczej. Prowadzi to do uzyskania przez ugrupowania uczestniczące we władzy dodatkowych możliwości prowadzenia agitacji.

Podobna działalność może być również podejmowana przez organizacje pozarządowe, wspierające określone podmioty na scenie politycznej. Aktywność takich organizacji w mediach społecznościowych często również ma charakter *stricte* polityczny, ukierunkowany na pozyskanie głosów przez zbliżone im ideowo partie polityczne. Co gorsza, często takie fundacje czy stowarzyszenia są finansowane przez podmioty publiczne. Najlepszym tego przykładem mogą być działania podejmowane przez Polską Fundację Narodową w ramach kampanii „Sprawiedliwe sądy”, która była niczym innym jak prowadzeniem kampanii promującej ugrupowanie polityczne<sup>33</sup>, także za pośrednictwem mediów społecznościowych.

Osobną kwestią staje się zapobieżenie wykorzystywaniu w ramach kampanii wyborczej w mediach społecznościowych botów, jak i tzw. trolli internetowych. Oczywiście bezpośrednio poniesienie kosztów takich działań przez komitet wyborczy powinno zostać wykazane w sprawozdaniu finansowym<sup>34</sup>, lecz problemem jest przede wszystkim zakup takich usług przez inne podmioty, jak chociażby osoby fizyczne czy też inne podmioty zarządzane przez sympatyków ugrupowań politycznych lub kandydatów. Może problem ten w Polsce nie jest jeszcze tak znaczący

---

33 M. Ulman, *Sprawny wymiar sprawiedliwości, jako gwarant bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu ogólnym i lokalnym*, [https://www.researchgate.net/profile/Mariusz-Ulman/publication/341679877\\_MARIUSZ\\_ULMAN\\_Sedzia\\_w\\_Sadzie\\_Rejonowym\\_w\\_Nysie\\_wspolpracownik\\_PWSZ\\_w\\_Nysie\\_SPRAWNY\\_WYMIAR\\_SPRAWIEDLIWOSCI\\_JAKO\\_GWARANT\\_BEZPIECZENSTWA\\_WEWNETRZNEGO\\_W\\_UJECIU\\_OGOLNYM\\_I\\_LOKALNYM\\_AN\\_EFFICIENT\\_JUDICIAL\\_SY/links/5ece848e299bf1c67d20aced/MARIUSZ-ULMAN-Sedzia-w-Sadzie-Rejonowym-w-Nysie-wspolpracownik-PWSZ-w-Nysie-SPRAWNY-WYMIAR-SPRAWIEDLIWOSCI-JAKO-GWARANT-BEZPIECZENSTWA-WEWNETRZNEGO-W-UJECIU-OGOLNYM-I-LOKALNYM-AN-EFFICIENT-JUDICIAL.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mariusz-Ulman/publication/341679877_MARIUSZ_ULMAN_Sedzia_w_Sadzie_Rejonowym_w_Nysie_wspolpracownik_PWSZ_w_Nysie_SPRAWNY_WYMIAR_SPRAWIEDLIWOSCI_JAKO_GWARANT_BEZPIECZENSTWA_WEWNETRZNEGO_W_UJECIU_OGOLNYM_I_LOKALNYM_AN_EFFICIENT_JUDICIAL_SY/links/5ece848e299bf1c67d20aced/MARIUSZ-ULMAN-Sedzia-w-Sadzie-Rejonowym-w-Nysie-wspolpracownik-PWSZ-w-Nysie-SPRAWNY-WYMIAR-SPRAWIEDLIWOSCI-JAKO-GWARANT-BEZPIECZENSTWA-WEWNETRZNEGO-W-UJECIU-OGOLNYM-I-LOKALNYM-AN-EFFICIENT-JUDICIAL.pdf) [dostęp: 22.11.2022], s. 5–6.

34 W praktyce można było znaleźć podobne informacje w sprawozdaniu komitetu wyborczego Andrzeja Dudy – zob. W. Czuchnowski, *Boty w służbie Dudy. Jak manipulowano internetem w kampanii 2015 r.*, <https://wyborcza.pl/7,75398,23917763,boty-w-sluzbie-dudy-jak-manipulowano-internetem-w-kampanii.html> [dostęp: 29.01.2023].

jak w Stanach Zjednoczonych<sup>35</sup>, ale działalność tego typu można zaobserwować w praktyce, choć na razie w małej skali<sup>36</sup>. Wykorzystanie tego typu aktywności może mieć istotny wpływ na wynik wyborów, szczególnie jeśli byłoby powiązane z wykorzystaniem algorytmów pozwalających na gromadzenie wiedzy o poszczególnych użytkownikach portali społecznościowych. Skierowanie określonej kampanii do użytkowników portali społecznościowych niepewnych swoich poglądów politycznych i podatnych na dezinformację stanowi chyba największe zagrożenie dla wolnych i uczciwych wyborów. Z tych narzędzi nie muszą korzystać tylko stronnictwa polityczne czy ich sympatycy, ale także podmioty zewnętrzne zainteresowane określonym rezultatem wyborczym, co może powodować swoistą pośrednią ingerencję w wynik wyborczy. W konsekwencji narzędzia te stanowią doskonały sposób na obejście prawa zakazującego tak podmiotom zagranicznym, jak i korporacjom finansowania kampanii wyborczych.

Nie można też pominąć trudności, jakie stwarza przygotowanie unormowania prawnego, które pozwalałoby na ograniczenie możliwości takiej aktywności. Mimo wszystkich wad i zagrożeń, jakie niosą ze sobą portale społecznościowe, konieczne jest jednak uznanie ich za instrument realizacji wolności słowa, w tym wolności przekazu informacji. W obecnych czasach szczególnie istotna jest szybkość takiego przekazu informacji i jednoczesna możliwość dotarcia do szerokiego grona odbiorców, często niekorzystających z innych źródeł informacji. Dlatego też próby ingerowania w taką swobodę przekazu informacji podejmowane są z reguły przez reżimy autorytarne czy totalitarne, a nie przez państwa demokratyczne. Ważne jest jednak zapewnienie takiej współpracy pomiędzy państwem a podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie portali społecznościowych, aby zapobiegać nieuczciwości w internecie, w tym też właśnie nieuczciwemu oddziaływaniu na wyborców w toku kampanii wyborczej.

Jeszcze większy problem wiąże się z odpowiedzialnością za nieprawdziwe treści rozpowszechniane przez podmioty odpowiedzialne za wykorzystanie botów w ramach kampanii wyborczej, w szczególności gdy podmioty takie będą miały siedzibę za granicą, a ich wykorzystanie będzie wynikiem działań osób lub innych podmiotów niż komitet wyborczy. Trudnością będzie już samo wykazanie związku pomiędzy

---

35 M. Fijałkowska, *Ku większej kontroli mediów internetowych: niemieckie wnioski po kampanii prezydenckiej w USA*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 10, s. 1.

36 J. Tomczak, T. Sadowski, *Treści dezinformacyjne rozpowszechniane w portalach społecznościowych*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW” 2019, nr 3, s. 19–21.

określonymi podmiotami politycznymi a wykorzystaniem botów w celu upubliczniania takich informacji<sup>37</sup>, nie mówiąc nawet o odnalezieniu dysponenta oprogramowania wykorzystującego takie fałszywe konta internetowe w celu wywołania określonych zachowań politycznych czy też rozpoczęcia dyskusji ukierunkowanych w odpowiedni sposób. Zresztą ocenie poddane muszą być w tym wypadku również reakcje osób, które uczestniczą w takich dyskusjach lub wchodzą w innego rodzaju interakcje z nimi związane.

Podsumowując, rozwój środków przekazu o charakterze transgranicznym stanowi istotne wyzwanie dla prawa wyborczego, w szczególności zasad prowadzenia kampanii wyborczej. Nowe warunki jej prowadzenia nie są tylko elementem komunikacji politycznej, ale stanowią również daleko idące narzędzia pozwalające na wykorzystywanie luk w systemie prawnym, które będą negatywnie wpływać nie tylko na transparentność jej prowadzenia, ale także na zachowanie równości szans wyborczych. Wyjątkowe znaczenie ma to w takich państwach jak Polska, w których nie tylko tradycje demokratyczne są stosunkowo krótkie, a społeczeństwo obywatelskie w dalszym ciągu się kształtuje, ale również widoczna jest chęć przynajmniej niektórych partii politycznych do zawłaszczania struktur państwowych, a nawet szerzej – publicznych, na potrzeby doraźnej działalności politycznej. Dlatego też konieczna wydaje się ingerencja ustawodawcy w celu ograniczenia takich możliwości.

W mojej ocenie nie byłaby celowa swoista kapitulacja ustawodawcy, chociażby w kierunku likwidacji ciszy wyborczej. Konieczne jest jednak dostosowanie prawa do zmieniającej się rzeczywistości. Najbardziej trafnym kierunkiem byłoby uszczelnienie zasad finansowania kampanii wyborczej i zwiększenie skuteczności jej kontroli. Drobnym krokiem byłoby chociażby przywrócenie rozwiązania warunkującego prowadzenie agitacji wyborczej wyłącznie za zgodą pełnomocnika komitetu. Dalej idące działania w tej sferze musiałyby jednak mieścić się w dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>38</sup>, gdyż musiałyby stanowić ograniczenie konstytucyjnej wolności słowa.

Wreszcie trzeba też zastanowić się nad unormowaniem problematyki rozpowszechniania informacji dotyczących wyborów na portalach

---

37 W praktyce zresztą motywy rozpowszechniania takich informacji nie muszą mieć charakteru politycznego, lecz czysto komercyjny, związany z uzyskiwaniem dochodów, np. z reklam – zob. B. Łódzki, *Fake news – dezinformacja w mediach internetowych i formy jej zwalczania w przestrzeni międzynarodowej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 4, s. 22.

38 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

społecznościowych ujawnionych przez podmioty mające swoje siedziby za granicą. W tym wypadku pojawia się problem skuteczności ewentualnej regulacji. Konieczne staje się więc takie skonstruowanie norm prawnych, które dawałoby szansę na zapewnienie współpracy pomiędzy organami krajowymi a podmiotami właścicielskimi portali społecznościowych. W tym kierunku zmierza zresztą rozporządzenie UE – akt o usługach cyfrowych<sup>39</sup>, który zakłada od 2024 r. konieczność realizacji nakazów wydanych przez właściwe organy sądowe lub administracyjne, co wiązać się będzie z koniecznością usunięcia treści naruszających prawo i innymi działaniami realizującymi rzeczony nakaz. W efekcie może poprawić to egzekwowalność działań zmierzających do usuwania nieprawdziwych lub niedopuszczalnych treści z mediów społecznościowych, choć – o czym trzeba pamiętać – z perspektywy polskiej mogą pojawić się wątpliwości co do niezależności sądów w RP, związane z działalnością niekonstytucyjnego składu Krajowej Rady Sądownictwa, choć to już zupełnie inny problem.

---

39 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L Nr 277, s. 1 ze sprost.).

# Bibliografia

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L Nr 277, s. 1 ze sprost.).

## Literatura

- Balicki Ryszard, Piech Karolina, *Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji Kodeksu wyborczego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3.
- Bała Paweł, *Problematyka prekampanii w wyborach samorządowych na szczeblu gminy*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3.
- Borski Maciej, *Agitacja wyborcza jako ważny element kampanii wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr 17.
- Dębniak Hubert, Rabczuk Stanisław, *Wybrane aspekty prawne pozyskiwania danych z mediów społecznościowych przez polskie organy ścigania*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki” 2019, t. 23.
- Faracik-Nowak Magdalena, *Kampanie wyborcze w dobie mediów społecznościowych*, [w:] *Współczesne kampanie wyborcze w Polsce: koncepcje, dylematy i praktyka komunikowania politycznego*, red. M. Kolczyński, Katowice 2013.
- Fijałkowska Miłoslawa, *Ku większej kontroli mediów internetowych: niemieckie wnioski po kampanii prezydenckiej w USA*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 10.
- Garlicki Jan, *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 16.
- Grzelka M., *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5.
- Kołodziej Anastazja, *Odpowiedzialność usługodawcy za udostępnianie w internetowych serwisach społecznościowych treści przestępnych związanych z publicznym*



- propagowaniem faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa według projektu ustawy o ochronie wolności słowa, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, nr 4.
- Kopińska Grażyna, *Państwo i reguły zarządzania instytucjami publicznymi oraz majątkiem skarbu państwa po 2015 roku*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 3.
- Krysiński Przemysław, *Niewłaściwe wykorzystywanie mediów społecznościowych jako narzędzi zarządzania wizerunkiem instytucji sektora GLAM. Casus Facebooka i Instagrama*, „Zarządzanie Biblioteką” 2019, nr 1.
- Kurzeja Marcin, Zakonnik Łukasz, *Techniki dokonywania oszustw w handlu elektronicznym w Internecie z wykorzystaniem sieci anonimizujących*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2014, nr 71.
- Łódzki Bartłomiej, *Fake news – dezinformacja w mediach internetowych i formy jej zwalczania w przestrzeni międzynarodowej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 4.
- Łódzki Bartłomiej, *Rola big data w kampaniach wyborczych*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna” 2019, nr 2.
- Majorek Marta, *Darknet. Ostatni bastion wolności w internecie?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 4.
- Mojski Wojciech, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. w zakresie kampanii wyborczej i agitacji wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Musiał-Karg Magdalena, *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.
- Musiał-Karg Magdalena, *Cisza wyborcza w internecie – przykład polskich wyborów parlamentarnych z 2011 r.*, „Studia Politologiczne” 2013, vol. 29.
- Nawrocki Mariusz, *Przestępstwa dystansowe i tranzytowe*, „Acta Iuris Stetinensis” 2016, nr 2.
- Pałka Katarzyna, *Ochrona przed obraźliwymi komentarzami w Internecie*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa prawnego*, red. B. Naleziński, Kraków 2016.
- Rakowska-Trela Anna, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Rakowska-Trela Anna, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Rymarz Ferdynand, Zbieranek Jarosław, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Skubisz-Kępka Katarzyna, *Roszczenia w trybie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 10.
- Stier Sebastian, Bleier Arnim, Lietz Haiko, Strohmaier Markus, *Election campaigning on social media: Politicians, audiences, and the mediation of political communication on Facebook and Twitter*, „Political Communication” 2018, vol. 35, nr 1.
- Tomczak Joanna, Sadowski Tomasz, *Treści dezinformacyjne rozpowszechniane w portalach społecznościowych*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW” 2019, nr 3.
- Ulman Mariusz, *Sprawy wymiar sprawiedliwości, jako gwarant bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu ogólnym i lokalnym*, [https://www.researchgate.net/profile/Mariusz-Ulman/publication/341679877\\_MARIUSZ\\_ULMAN\\_Sedzia\\_w\\_Sadzie\\_Rejonowym\\_w\\_Nysie\\_wspolpracownik\\_PWSZ\\_w\\_Nysie\\_SPRAWNY\\_WYMIAR\\_SPRAWIEDLIWOSCI\\_JAKO\\_GWARANT\\_BEZPIECZENSTWA\\_WEWNETRZNEGO\\_W\\_UJECIU\\_OGOLNYM\\_I\\_LOKALNYM\\_AN\\_EFFICIENT\\_JUDICIAL\\_SY/links/5ece848e299bf1c67d20aced/](https://www.researchgate.net/profile/Mariusz-Ulman/publication/341679877_MARIUSZ_ULMAN_Sedzia_w_Sadzie_Rejonowym_w_Nysie_wspolpracownik_PWSZ_w_Nysie_SPRAWNY_WYMIAR_SPRAWIEDLIWOSCI_JAKO_GWARANT_BEZPIECZENSTWA_WEWNETRZNEGO_W_UJECIU_OGOLNYM_I_LOKALNYM_AN_EFFICIENT_JUDICIAL_SY/links/5ece848e299bf1c67d20aced/)

MARIUSZ-ULMAN-Sedzia-w-Sadzie-Rejonowym-w-Nysie-wspolpracownik-PWSZ-w-Nysie-SPRAWNY-WYMIAR-SPRAWIEDLIWOSCI-JAKO-GWARANT-BEZPIECZENSTWA-WEWNETRZNEGO-W-UJECIU-OGOLNYM-I-LOKALNYM-AN-EFFICIENT-JUDICIAL.pdf.

Wiszwaty Marcin Michał, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV.

## Źródła internetowe

Bazarek, *Pistacje i Kolendra – cisza wyborcza na Twitterze*, <https://www.rp.pl/polityka/art1081901-bazarek-pistacje-i-kolendra-cisza-wyborcza-na-twitterze>.

Czuchnowski Wojciech, *Boty w służbie Dudy. Jak manipulowano internetem w kampanii 2015 r.*, <https://wyborcza.pl/7,75398,23917763,boty-w-sluzbie-dudy-jak-manipulowano-internetem-w-kampanii.html>.

„Le Soir”: *Francois Hollande wygrał wybory prezydenckie we Francji*, [https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/artikul/le;soir;francois;hollande;wygral;wybory;prezydenckie;we;francji,120,0,1080184.html](https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artikul/le;soir;francois;hollande;wygral;wybory;prezydenckie;we;francji,120,0,1080184.html).

PKW: *„like” na Facebooku złamaniem ciszy wyborczej*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pkw-like-na-facebooku-zlamaniem-ciszy-wyborczej/1zg4s>.

Regulamin Facebooka, [https://www.facebook.com/legal/terms/plain\\_text\\_terms](https://www.facebook.com/legal/terms/plain_text_terms).

*Sondaże przedwyborcze jako wyniki wyścigów konnych lub konklawe. Włosi omijają zakaz*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-02-23/sondaze-przedwyborcze-jako-wyniki-wyścigow-konnych-lub-konklawe-wlosi-omijaja-zakaz/>.

*Śledztwo w sprawie łamania ciszy wyborczej przez media we Francji*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/612158,slledztwo-w-sprawie-lamania-ciszy-wyborczej-przez-media-we-francji.html>.



# Wielkie nieobecne. O roli państwa w adaptacji systemu wyborczego do wyzwań cyfrowego konstytucjonalizmu

## Cyfrowy konstytucjonalizm. Adaptacja czy innowacja?

Tytuł artykułu naraża na zarzut dążenia do z góry założonej tezy, ale milczenie polskiego ustawodawcy wobec wpływu rewolucji technologicznej na polskie prawo wyborcze jest faktem. Trzy lata temu komentowałem anachroniczność ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>1</sup>, wskazując, że więcej miejsca poświęca ona szczegółowym przepisom dotyczącym rozklejania materiałów wyborczych na urządzeniach telekomunikacyjnych (zob. art. 110 § 1 k.w.) aniżeli rozpowszechnianiu audiowizualnego materiału wyborczego za pomocą tych urządzeń w sieciach teleinformatycznych. Pojęcia usług cyfrowych, platform społecznościowych, profilowania są niewidoczne i tylko w pewnych zakresach mieszczą się w pojęciu agitacji wyborczej. Wycofywanie się ustawodawcy z tego obszaru może być postrzegane jako strategia polityczna, możliwość uzyskania obszaru uprawiania polityki, w którym odpowiedzialność za dezinformację, mowę nienawiści staje się iluzoryczna. Z prawnego punktu widzenia pasywna postawa ustawodawcy musi być jednak rozpatrywana na tle pozytywnego aspektu zasady nadrzędności Konstytucji RP<sup>2</sup> w systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Owa zasada łączy się z dwoma hipotezami, na których zbudowano niniejszy artykuł:

---

\* Michał Bernaczyk – Uniwersytet Wrocławski, ORCID ID: 0000-0001-7683-8852.

1 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm., dalej: k.w.

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

- 1) zasada wolnych wyborów jest zasadą konstytucyjną i ma wymiar pozytywny;
- 2) ustawodawstwo zwykle utraciło swą zdolność do gwarantowania równości szans w rywalizacji wyborczej, zaś milcząca aproba ta tego stanu rzeczy przez większość parlamentarną premiuje przekraczanie granic prawnych, przemoc w życiu publicznym i związane z nią łamanie praw człowieka.

Aspekt negatywny art. 8 Konstytucji dla systemu wyborczego (tj. zakaz stanowienia aktów prawnych niezgodnych z Konstytucją) wydaje się dość prosty i jest rozumiany w sposób jednolity, natomiast znacznie bardziej skomplikowanym zagadnieniem jest wymiar pozytywny, a więc pojmowanie tej zasady w kategoriach metadyrektywy, nakazu rozwijania postanowień. Przedstawiciele polskiej doktryny zachowują pewną ostrożność w przesądzaniu konsekwencji art. 8 i wydaje się, że ma to dwa powody. Po pierwsze, pozytywny wymiar zasady nadrzędności zawsze wymaga „połączalności” z inną normą rangi konstytucyjnej. Nie ma ona samodzielnej materialnej treści i ewentualny zarzut zaniechania działalności prawotwórczej musi opierać się na rekonstrukcji nakazu z innych norm konstytucji. Drugą przyczyną ostrożnego podejścia do art. 8 ust. 1 wydaje się być zewnętrzna, ponieważ proces rekonstrukcji (bezpośrednio) stosowanej normy nieuchronnie prowadzi do pytania o koncepcję normy o prawach człowieka i obywatela, jaką należałoby przyjąć na gruncie Konstytucji RP. Nie deprecjonując bogactwa aktualnych propozycji myślenia o prawach jednostki, ale szanując ograniczone ramy redakcyjne niniejszej publikacji, wychodzę z założenia, że wolność uczestnictwa w procesie wyborczym łączy się z pozytywnymi obowiązkami państwa. Wszędzie tam, gdzie funkcjonowanie jednostki opiera się na pozyskiwaniu i rozpowszechnianiu informacji, propozycje sztywnego podziału postanowień o prawach człowieka i obywatela wedle teorii statusów Georga Jellinka wydają się wręcz anachroniczne. Słuszniejsze podejście reprezentują te spośród współczesnych opracowań, które proponują szersze spojrzenie na konstytucyjne przepisy o prawach jednostki<sup>3</sup>. Tymczasem uczestnictwo w kampanii wyborczej łączy w sobie szereg zagadnień związanych z informacyjnym statusem jednostki: wolność zrzeszania się w partie polityczne, prawo do prywatności, prawo do ochrony danych osobowych (np. ochrona przed naruszeniem tajemnicy korespondencji, przed nękaniami lub wykorzystaniem

---

3 Zob. np. M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021, s. 152–154.

sensytywnych informacji w przestrzeni publicznej; art. 47–51), po prawo do informacji o działalności państwa w sferze politycznej, majątkowej, gospodarczej (art. 61), egzystencjalnej, socjalno-bytowej (por. art. 54 ust. 1, art. 74 Konstytucji).

Wszystkie obszary realizacji ww. uprawnień „informacyjnych” uległy już cyfryzacji, podobnie jak sposoby rywalizacji w procesie wyborczym. Wraz z postępem technologicznym jesteśmy świadkami przewartościowania wpływu cyfryzacji na demokratyczne procedury (wybory, referenda). Najkrócej rzecz ujmując, widoczne jest przesunięcie z liberalnej skrajni (wyrosłej z afirmacji internetu w końcu lat 90. jako sfery wolności, pseudoanonimowości użytkowników, nieskrępowanej swobody rozpowszechniania informacji) w kierunku zwiększonej kontroli czynienia użytku z technologii informacyjnych (np. retencja danych użytkowników ze względów bezpieczeństwa, ograniczenia w transgranicznym przetwarzaniu danych osobowych, zmiana sposobu postrzegania usługodawców cyfrowych w kierunku podmiotów mających aktywne obowiązki względem użytkownika i podmiotów trzecich, zmiana modelu korzystania z cyfrowej własności intelektualnej w kierunku zwiększonej ochrony twórców). W tym procesie ujawnia się dysfunkcja europejskich systemów konstytucyjnych, której naprawę podjęto w ubiegłej dekadzie. Otóż wymiana informacji o polityce odbywa się według modelu narzuconego przez platformy społecznościowe. Ten model zaciera granicę pomiędzy formą a treścią, ponieważ presja na krótką formę np. *tweetów* lub multimedialnych *shorts* zubaża treść. Te mechanizmy działania wyrosły w amerykańskim (zasadniczo odmiennym) modelu ochrony praw jednostki przed nadużyciami państwa lub osób trzecich. Jeśli spojrzymy na genezę i źródła sukcesu dzisiejszych gigantów technologicznych, to są to podmioty ustanowione w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie konstytucyjne rozumienie wolności (także w sferze cyfrowej) opiera się na innej (co do istoty) konstrukcji praw podmiotowych, w mniejszym stopniu odczytującej wolność jako źródło pozytywnych obowiązków państwa (prominentnym przyczynkiem do dyskusji na temat słabości *positive liberty* wobec *negative liberty* pozostaje wyrok Sądu Najwyższego USA z dnia 22 lutego 1989 r. w sprawie *DeShaney v. Winnebago County*<sup>4</sup>).

Amerykański *Bill of Rights* (a zwłaszcza I Poprawka) podaje się często jako unikalny w skali światowej przykład ochrony swobody wypowiedzi, ale on sam sobie tworzy ograniczenia dla oddziaływania konstytucji na komunikację międzyludzką w sferze prywatnej. Konstytucjonalizm

---

4 489 U.S. 189 (1989).

amerykański wszedł w fazę, w której koncepcje określające jego istotę (np. *state action doctrine*, *third party doctrine*) stają się wręcz problematyczne dla przeciwdziałania np. cyfrowej przemocy lub ograniczania monetyzacji naruszeń prywatności. Warto przypomnieć, że o ile europejski konstytucjonalizm daje bardzo mocne podstawy do racjonalnych ograniczeń ekspresji jednostki w internecie lub sieciach społecznościowych, o tyle Ameryka nadal bazuje na rozwiązaniach zawartych w sekcji 230 ustawy telekomunikacyjnej z 1934 r. (Tytuł 47 *U.S. Code*) uzupełnionej w 1996 r. w drodze noweli (*Communications Decency Act*, CDA), która wyłączyła odpowiedzialność użytkownika lub dostawcy usług interaktywnych za treść informacji, nawet jeśli dostawca usługi nie podejmuje działań, pozyskawszy uprzednio wiedzę o szkodliwym charakterze treści dostarczonych przez osoby trzecie [sekcja 230 (c)(1) CDA<sup>5</sup>]. Przewrotność tego stanu rzeczy polega na tym, że wprowadzenie w 1996 r. słynnego art. 230(c) CDA było częściową odpowiedzią na wyrok nowojorskiego sądu stanowego w sprawie *Stratton Oakmont v. Prodigy Services Co.*<sup>6</sup>, w którym sąd uznał (współ)odpowiedzialność dostawcy serwisu ogłoszeniowego Prodigy za „wydawcę” z tego powodu, iż ten stosował oprogramowanie filtrujące wulgarny język (typowe działania, które dziś nazywamy moderacją treści). Obowiązujący do dziś art. 230 (c)(2) CDA (tzw. klauzula dobrego Samarytanina) wyłączył odpowiedzialność za dobrowolne, acz nadmierne ograniczenie dostępu lub usunięcie materiałów uznanych za „nieprzyzwoite, wulgarne, lubieżne, budzące obrzydzenie lub sprzeciw z innych powodów, niezależnie od okoliczności, czy taki materiał podlega ochronie konstytucyjnej”. Rzecz w tym, że ocena raczkującego internetu w 1996 r. była entuzjastyczna i ukierunkowana na jego rozwój, zaś podobną ocenę (do czasu uchwalenia Aktu o usługach cyfrowych; zob. dalsze uwagi) dzieliło europejskie prawo telekomunikacyjne. Amerykańska koncepcja licząca niemal 30 lat sprowadza dziś rolę dostawcy usług cyfrowych do roli pasywnej (z nielicznymi wyjątkami karnoprawnymi, a od 2018 r. ukierunkowanymi zwłaszcza na zwalczanie cyfrowego ułatwiania handlu ludźmi). Amerykańskie prawo federalne nie zapobiega sytuacji, w której inkryminowana, bezprawnie pozyskana treść naruszająca istotę prywatności zostaje udostępniona na terytorium USA ponownie, w celach komercyjnych, z innego źródła i bez perspektyw zadośćuczynienia dla ofiary. Ocenia się, że amerykańskie prawo tworzy dziś sprzyjające

---

5 Por. przepisy art. 12–15 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344).

6 No. 31063/94, 1994, 1995 WL 323710 (N.Y. Supreme Court, 1995).

warunki do komercjalizacji cyfrowych treści o charakterze seksualnym, uderzając przede wszystkim w kobiety, które stanowią przytłaczającą większość ofiar rozpowszechniania tzw. niedobrowolnej pornografii<sup>7</sup>. Pod tym względem wolność działalności gospodarczej bierze górę nad wolnością jednostki i jej prawem do samostanowienia, a to pozwala na stwierdzenie, że prawo UE daje w tej sferze zdecydowanie większą ochronę praw człowieka w przestrzeni cyfrowej, głównie za sprawą skodyfikowanego reżimu ochrony danych osobowych<sup>8</sup>.

Rzecz w tym, że europejskie podejście do regulowania cyberprzestrzeni w różnych jej aspektach (ochrona danych osobowych, ochrona własności intelektualnej, ochrona bezpieczeństwa, dostęp do informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania) w kierunku pozytywnych obowiązków dostawców usług cyfrowych w stosunku do szeroko rozumianego usługobiorcy nie byłoby możliwe bez odczytania zasady przyznania nie tyle jako umocowanie do ingerowania w sferę relacji między podmiotami prywatnymi, ile jako nakaz oparcia takich relacji na fundamentalnych konstytucyjnych założeniach państw członkowskich UE. Truizmem będzie stwierdzenie, że zakres (horyzontalne-go) zastosowania konstytucyjnych norm o prawach jednostki decyduje o zakresie swobody uczestnictwa w wymianie informacji i funkcjonowaniu ludzi w przestrzeni publicznej (wyrażonej przestrzenią fizyczną oraz cyfrową)<sup>9</sup>. Bardziej skomplikowane jest wyjaśnienie, w jaki sposób stosunek władzy (państwa nad jednostką) poddaje się konwersji

---

7 D.K. Citron, *The Fight For Privacy. Protecting Dignity, Identity and Love in The Digital Age*, London 2022, s. XIV.

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 1 ze zm.), dalej: RODO.

9 Por. stany faktyczne odpowiednio w: 1) amerykańskiej sprawie *NAACP v. Claiborne Hardware Co.*, 485 U.S. 886 (1982), stwierdzającej niezgodność stanowych przepisów nakładających sankcje (i uprawniających do regresu) za bojkot sklepów dokonujących segregacji rasowej, oraz 2) niemieckich wyrokach w sprawach *Lüth*, BVerfGE 7, 198 (205) oraz *Blinkfüer*, BVerfGE 25, 256. O ile w amerykańskiej sprawie rasistowskie sklepy zostały pośrednio dotknięte brakiem mechanizmów odszkodowawczych, o tyle niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w sprawie *Blinkfüer* wprost sugerował, że Springer (odpowiedzialny za organizację bojkotu) naruszył konstytucyjne prawo wydawcy (bojkotowanego magazynu), zaś sąd cywilny jest zobowiązany do uwzględnienia konstytucyjnych podstaw roszczeń. Szerzej na temat koncepcji *Drittwirkung* (odbijającej się szerokim echem w konstytucjonalizmie Europy i świata) zob. I. Wróblewska, *Drittwirkung. Problem oddziaływania praw podstawowych na stosunki między podmiotami prywatnymi w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 2022, s. 28–46.



na grunt relacji pomiędzy gigantami technologicznymi a użytkownikami dzisiejszych platform cyfrowych. Interesującą analizę przeprowadza Giovanni de Gregorio, przyjmując, że obecny (według stanu na 2022 r.) kształt prawa wtórnego UE w części poświęconej usługom cyfrowym jest konsekwencją swoistego „odzyskania” terytorium przez państwa członkowskie rękoma Unii Europejskiej, przy czym ten trend rozpoczął się w obszarze ochrony danych osobowych uchwaleniem (nieobowiązującej już) dyrektywy 95/46/WE<sup>10</sup>, natomiast uległ przyspieszeniu za sprawą wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>11</sup>. Przyznanie wiążącego charakteru Karcie praw podstawowych UE<sup>12</sup> wzmogło aktywizm Trybunału Sprawiedliwości UE, który zaczął interpretować postanowienia dyrektywy o handlu elektronicznym<sup>13</sup> lub dyrektywy 95/46/WE przez pryzmat Karty praw podstawowych<sup>14</sup>. Zagadnienia, które można łatwo zniuansować w obszarze prawa cywilnego, administracyjnego jako wątek techniczno-prawny, to dobór „konstytucyjnych” argumentów przemawiających np. za kwalifikacją Google jako administratora danych, a nie podmiotu przetwarzającego dane: „wykładnia przepisów dyrektywy 95/46 w zakresie, w jakim regulują one kwestię przetwarzania danych osobowych mogących naruszyć podstawowe wolności, a w szczególności prawo do prywatności, musi być bezwzględnie dokonywana z punktu widzenia praw podstawowych [podkreślenie własne – M.B.], które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stanowią część składową ogólnych zasad prawnych, których przestrzeganie zapewnia Trybunał i które zostały zawarte w karcie”<sup>15</sup>.

Unia Europejska (w granicach przyznania kompetencji) ingeruje w relację pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą ze względu na ochronę

---

10 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L Nr 281, s. 31).

11 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C Nr 306, s. 258).

12 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389).

13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.Urz. WE L Nr 178, s. 1).

14 G. de Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge 2022, s. 56–59.

15 Zob. wyr. TSUE z dnia 13 maja 2014 r., C-131/12, *Google Spain SL, Google Inc. p. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mariowi Costesze Gonzálezowi*, pkt 68.

tego ostatniego, ale przede wszystkim z tego powodu, że jest to dopuszczalna i właściwa sfera, w której instytucje publiczne (a nie podmioty gospodarcze) powinny mieć prawo do ostatecznego rozstrzygnięcia o granicach praw jednostki w przestrzeni cyfrowej (choćby architektura tej przestrzeni, tj. infrastruktura maszynowa, sieciowa, algorytmy, stanowiła własność prywatną). Z perspektywy europejskiej stawia się tezę, że elementem tożsamości europejskiego konstytucjonalizmu (katalizowanego za sprawą klauzuli poszanowania tożsamości narodowej<sup>16</sup>) jest horyzontalne oddziaływanie praw podstawowych, i takie założenie tkwi u podstaw zespołu poglądów określanych jako „cyfrowy konstytucjonalizm”. Autorzy korzystający z tego pojęcia nie dokonują jednak radykalnej reinterpretacji poglądów na temat samego pojęcia konstytucjonalizmu<sup>17</sup>, lecz skłaniają do refleksji nad tym, na ile istniejący dorobek

---

16 Traktat z Maastricht wprowadził w art. F ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (późniejszy art. 6 TUE) przepis stanowiący, że „Unia szanuje tożsamość narodową Państw Członkowskich”. To ogólne odniesienie do tożsamości narodowej można interpretować jako odwołanie do konstytucji krajowych państw członkowskich, a w szczególności do różnic między nimi. To ukryte odniesienie do konstytucji nabrało bardzo jednoznacznego charakteru w formie tzw. klauzuli Henninga Christophersena (proponowanej jako art. I-5 traktatu konstytucyjnego) i ostatecznie art. 4 ust. 2 TUE w brzmieniu określonym Traktatem z Lizbony („Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”).

17 Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję, że konstytucjonalizm można zdefiniować jako ogół rozwiązań ustroju państwowego wynikających z norm konstytucji pisanej lub towarzyszącej jej praktyki konstytucyjnej (precedensu, konwenansu), zapewniających takie rozproszenie władzy państwowej, aby osiągnąć następujące cele: 1) władze publiczne działają na podstawie prawa i w granicach prawa; 2) organy władzy publicznej są rozdzielone zarówno pod względem kompetencyjnym (por. uwagi Trybunału Konstytucyjnego na temat rozdzielenia władz i „minimum wyłączności kompetencyjnej” poszczególnych władz publicznych – orz. z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, poz. 39), jak i personalnym (przeciwdziałanie sytuacji, w której mimo formalnego podziału sfer działania organów władzy publicznej posiadają one tego samego piastuna); 3) władze publiczne zapewniają równość wobec prawa oraz ochronę praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji lub wiążących międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka (ich obowiązywanie na terytorium państwa jest uwarunkowane przepisami konstytucji, zaś w odniesieniu do Unii Europejskiej konstytucyjnymi zasadami i trybem przekazania suwerennych kompetencji organom ponadnarodowym); 4) konstytucja zapewnia prawo dostępu do niezależnych sądów i trybunałów obsadzonych przez niezawisłych sędziów umożliwiając efektywną kontrolę działania władz publicznych lub sprawowanie wymiaru sprawiedliwości; 5) władze publiczne opierają się na teorii przedstawicielstwa (ludu, narodu) i zapewniają podstawowe elementy demokracji, takie jak udział w sprawowaniu władzy poprzez wolne i uczciwe wybory, poszanowanie interesów mniejszości, prawo do rzetelnej informacji i cywilna kontrola nad siłami

konstytucjonalizmu poddaje się konwersji do swych funkcjonalnych odpowiedników dokonywanych w świecie cyfrowym<sup>18</sup>. Można zilustrować to następującym przykładem. Pandemia COVID-19 skłoniła parlamenty do wprowadzenia „odmiejscowionej” formy prowadzenia obrad *in pleno*<sup>19</sup> lub posiedzeń organów wewnętrznych, ale zasadnicze pytanie o trwałość (i konstytucyjność) takiego rozwiązania w czasach normalnego funkcjonowania państwa pozostaje: jakimi cechami musi odznaczać się zdalny udział deputowanego lub senatora w posiedzeniu izby (i jakie rozwiązania przyjąć w warstwie technicznej), aby został on uznany za identyczny co do konstytucyjnej istoty z posiedzeniem prowadzonym w przestrzeni budynku? To z kolei prowokuje do pytań o istotę współczesnych parlamentów: czy należy do nich jawność utożsamiana z dostępem (naocznym lub audiowizualnym) do wizerunku wszystkich uczestników, czy też ich tożsamość i zdalna obecność mogą być weryfikowane innymi środkami i obserwowane przez zainteresowanych (por. art. 61 ust. 2 Konstytucji)? Czy fakt przebywania deputowanego w bliżej nieznanym miejscu, często o charakterze prywatnym (a nie w budynku parlamentu), stwarza mu bezpieczeństwo (wolność od przymusu fizycznego, psychicznego), a przez to chroni wolny mandat i demokratyczne procedury? Czy odmiejscowienie posiedzeń parlamentu zmniejsza, czy też zwiększa aktywność parlamentarzystów i parlamentarzystek? Cyfryzacja procedur demokratycznych nie oznacza ich identyczności z pierwowzorem, ponieważ zmiana formy czynności konwencjonalnej może wiązać się z całością lub częścią procedury. Może poszerzać umiejętności kognitywne i motoryczne człowieka albo całkowicie je zastąpić (np. urządzenie i algorytm rozpoznający sposób głosowania na papierowej karcie wyborczej mogą wspomagać lub zastąpić liczenie głosów przez członków komisji). Konstytucjonalizm cyfrowy rozważa zmianę formy danej instytucji prawnej przy jednoczesnym zachowaniu jej funkcji.

Dodanie konstytucjonalizmowi nowego przymiotnika nie zmienia jednak aktualnego stanu rzeczy we współczesnych demokracjach, w którym rozstrzygnięcia o prawie jednostki dokonuje podmiot prywatny, a nie organ władzy publicznej. Nie traci zatem na aktualności

---

zbrojnymi i innymi służbami ochrony porządku publicznego (zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 25–37.

18 Pierwszym autorem wprowadzającym to pojęcie do wykładu akademickiego w Polsce jest M. Granat, *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022, s. 38.

19 Zob. np. art. 198a–198h uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).

wypowiedź Marka Zuckerberga, że „pod wieloma względami Facebook przypomina bardziej państwo niż tradycyjne przedsiębiorstwo (...). Mamy tę wielką społeczność ludzką i tak naprawdę znacznie bardziej niż inne firmy technologiczne tworzymy polityki”<sup>20</sup>.

Tym, co odróżnia funkcjonowanie gigantów technologicznych w konstytucjonalizmie liberalnym, demokratycznym od jego autorytarnych trawestacji, jest zdolność państwa<sup>21</sup> do narzucania demokratycznych reguł rozstrzygania konfliktów prawnych, jakie powstają w trakcie korzystania z usług cyfrowych oferowanych przez przedsiębiorstwa technologiczne. Systemy autorytarne podporządkowują sobie przedsiębiorstwa działające na ich obszarze, w rezultacie ta sama technologia służy odmiennym celom. Oczekiwanie, że podmioty nastawione na zysk będą bronić się przed tą formą nacisku i oddolnie „demokratyzować” system konstytucyjny, można uznać za naiwne z co najmniej dwóch powodów: 1) to państwu przypada pierwszoplanowa rola w ochronie tożsamości konstytucyjnej i integralności demokratycznego systemu wyborczego przed nadużyciami usług cyfrowych; 2) prominentni przedstawiciele branży technologicznej otwarcie abdykują z roli strażnika porządku demokratycznego. We wrześniu 2019 r., w trakcie prestiżowego The Atlantic Festival, Nicholas Clegg (b. wicepremier Wielkiej Brytanii, a późniejszy szef komunikacji Facebooka) otwarcie odżegnywał się od weryfikacji prawdziwości wypowiedzi polityków, stwierdzając, że Facebook będzie interweniował wyłącznie w przypadku mowy nienawiści nawołującej do przemocy i płatnej „reklamy politycznej” łamiącej zasady społeczności. W ślad za założycielem Facebooka<sup>22</sup> otwarcie

---

20 F. Foer, *Facebook's war on free will. How technology is making our minds redundant*, „The Guardian” 19.09.2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/sep/19/facebooks-war-on-free-will> [dostęp: 31.03.2023].

21 To sformułowanie traktuję jako pewne uproszczenie w europejskim kontekście, przyjmując realistycznie, że żadne państwo europejskie nie byłoby zdolne do samodzielnego narzucenia dzisiejszym potentatom technologicznym ograniczeń prawnych, jak czyni to Unia Europejska. Dotkliwie pokazały to przykład Australii i reakcja Facebooka (zablokowanie użytkownikom dostępu do wiadomości prasowych i telewizyjnych) po uchwaleniu w dniu 25 lutego 2021 r. *Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2021*. Celem ustawy jest wzmocnienie wydawców na australijskim rynku mediów i zapewnienie im wynagrodzenia z tytułu wyświetlania ich treści na platformach cyfrowych. Ostatecznie ustawa weszła w życie, ale nie doszło jeszcze do przypadku jej zastosowania, ponieważ australijskie massmedia zawarły porozumienie w sprawie repartycji za rozpowszechnianie ich treści przez Google'a i Facebooka.

22 Transkrypcja przemówienia M. Zuckerberga na Georgetown University dostępna na stronach „The Washington Post” – T. Romm, *Zuckerberg: Standing For Voice*

deklarował pozostawienie na platformie innych treści politycznych, nawet jeśli miałyby naruszać reguły świadczenia usług. Zmiana tego stanowiska przysłała 6 stycznia 2021 r., po tragicznym w skutkach szturmie tłumów na siedzibę Kongresu USA podsycanego agresywną retoryką Donalda J. Trumpa. Jednak tego samego roku Apple i Google ugięły się pod presją rosyjskiej Federalnej Służby ds. Nadzoru w Sferze Łączności, Technologii Informacyjnych i Komunikacji Masowej (*Roskomnadzor*) i usunęły możliwość pobierania (z rosyjskich wersji swych sklepów) aplikacji wspierającej tzw. *smart voting* (*Умное голосование*) promowanej przez opozycjonistę Aleksieja Nawalnego z myślą o wyborach do Dumy Państwowej i części wyborów lokalnych przypadających na 17–19 września 2021 r.

Zmiana jakościowa ma jednak miejsce i polega na tym, że państwo członkowskie zgadza się (czy raczej „zezwała”) na model samoregulacji w sytuacji konfliktu o zakres praw jednostki, np. decydowanie, czy treść, aplikacja użytkownika ma charakter bezprawny, ale rezerwuje sobie możliwość przeniesienia tego sporu pod kontrolę organu władzy publicznej lub też nakładania kar za nienależytą ochronę praw osób korzystających np. z platform społecznościowych. Takie modelowe rozwiązanie wprowadzono w niemieckiej ustawie z dnia 1 września 2017 r. o poprawie egzekwowania prawa w sieciach społecznościowych (*Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken; Netzwerkdurchsetzungsgesetz* dalej: NetzDG; ustawa weszła w życie 1 października 2017 r.). Rozdział 3 NetzDG zawiera uprawnienia użytkowników sieci o charakterze proceduralnym, które muszą być załatwione przez sieć społecznościową lub organ samoregulowany (zaakceptowany przez państwo zgodnie z § 3 ust. 6 i 7 NetzDG). Naruszenie tych zasad przez sieci społecznościowe podlega sankcjom ze strony Federalnego Urzędu Sprawiedliwości (*Bundesamt für Justiz*) (zob. rozdział 4 NetzDG). Z perspektywy koncepcji państwa demokratycznego to pożądanym kierunek, mimo tradycyjnych obaw i lęków o naruszenie wolności jednostki. Jeśli jednak mielibyśmy mierzyć poziom wiary w poszanowanie przez sektor prywatny zasad i procedur demokratycznych za pomocą przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych)<sup>23</sup>, to można skonstatować, że Unia Europejska wyzbyła

---

*and Free Expression*, <https://www.washingtonpost.com/technology/2019/10/17/zuckerberg-standing-voice-free-expression/> [dostęp: 11.08.2023].

23 Dz.Urz. UE L Nr 277, s. 1 ze sprost.

się złudzeń wobec sektora prywatnego i podąża szlakiem wytyczonym przez parlamenty przede wszystkim Niemiec (wspomniana *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*) i Francji<sup>24</sup>. Wprost wskazuje na to motyw 2 aktu o usługach cyfrowych, odwołujący się do wysiłków podejmowanych w prawie krajowym i „problemu nielegalnych treści, dezinformacji online i innych zagrożeń społecznych”.

Wprawdzie zagadnienie tożsamości narodowej lub tożsamości konstytucyjnej wydaje się coraz częściej być przywoływane w kontekście negatywnym, jako bariera dla ingerencji Unii Europejskiej i punkt zaczepienia dla sądów konstytucyjnych dążących do ograniczenia zasady pierwszeństwa prawa UE, to ma ona niewątpliwym wymiar pozytywny. Widać to zwłaszcza z perspektywy minionej dekady i dorobku w regulacji treści cyfrowych. Można skłonić się do poglądu G. de Gregorio, że prawodawca unijny czerpie z koncepcji horyzontalnego stosowania praw podstawowych i kodyfikuje poglądy TSUE na temat pozytywnych obowiązków np. podmiotów świadczących usługi cyfrowe, administratorów danych osobowych<sup>25</sup>. Jest to proces ewolucyjny, wynikający z dostrzeżenia faktu, że wolność działalności gospodarczej wykonywana przez gigantów technologicznych przybrała cechy charakterystyczne dla stosunku władzy państwa nad jednostką, gdzie właściciel platformy łączy w sobie funkcje quasi-ustawodawcze (określając warunki świadczenia usługi) z quasi-wykonawczymi (rozstrzyganie o ograniczeniu lub zakazie korzystania ze świadczonej usługi). Inaczej rzecz ujmując, uznanie prawa Unii Europejskiej do interwencji prawodawczej w dziedzinie moderacji treści cyfrowych (także o charakterze politycznym) jest uznawane za powrót do klasycznej roli państwa opartego na idei konstytucjonalizmu. Można oczywiście dyskutować nad użytecznością pojęcia konstytucjonalizmu i potrzebą okraszania go różnymi przymiotnikami (liberalny, nieliberalny, autorytarny, socjalistyczny)<sup>26</sup>, ale na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje, że współczesne rozumienie konstytucjonalizmu wyszło już poza formalne państwa prawa i wymaga również istnienia ochrony praw jednostki i wartości demokratycznych. To

---

24 Zob. szerzej na temat celu tych regulacji M. Bernaczyk, *Propaganda obliczeniowa (computational propaganda) jako zagrożenie dla ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 135–139.

25 Zob. szerzej na ten temat G. de Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe...*

26 Zob. szerzej na ten temat M. Bernaczyk, *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 2020, nr 3, s. 7–27.

pozwała na postawienie pytania w polskim kontekście o źródła obowiązku państwa ustanowienia rozwiązań gwarantujących wolne i uczciwe wybory (a także referenda).

## Zasada wolnych wyborów w Polsce wobec abuzywnego stosowania usług cyfrowych

Przepisy polskiego Kodeksu wyborczego dotyczące wolności rozpowszechniania informacji w trakcie kampanii wyborczych ocenia się jako przejaw „konieczności zapewnienia wyborcom możliwości podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących poparcia określonego kandydata lub listy kandydatów”<sup>27</sup>. Tolerowanie przez ustawodawcę stanu prawnego, w którym na platformach społecznościowych lub w formie innych usług cyfrowych dopuszczalne jest rozpowszechnianie dezinformacji, organizowanie kampanii dyfamacyjnych lub innych form propagandy obliczeniowej, jest niezgodne z treścią konstytucyjnej zasady wolnych i uczciwych wyborów<sup>28</sup>. „Racjonalność” przypisywaną decyzji wyborczej przez Tomasa Gąsiora uważam za klucz do zrozumienia dysonansu pomiędzy celem normatywnych ram kampanii a tak kontrowersyjnym środkiem jej prowadzenia jak wykorzystywanie platform społecznościowych lub innych usług cyfrowych do profilowania wyborców<sup>29</sup>, rozpowszechniania mowy nienawiści, nękania liderów opinii, dezinformowania lub innych form propagandy obliczeniowej. Skoro postawa wyborcza ma kształtować się

---

27 T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych*, Warszawa 2015, s. 25.

28 Zob. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 27, z powołaniem na wyr. TK z dnia 21 lipca 2009 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113, i standardy międzynarodowe. O prawie do bycia poinformowanym w kampanii wyborczej pisze A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborców w kampanii wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XX, s. 8. Zob. także P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 250, komentarz do art. 96, uwaga 18 dot. uzupełnienia zasad wysłowionych wprost w art. 96 ust. 2 przez zasadę wolnych wyborów. Zob. również hasło: *podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, a także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 175.

29 Polski Kodeks wyborczy milczy na temat tzw. profilowania odbiorcy komunikatów o cechach politycznych. Ograniczenia stosowania profilowania w stosunku do odbiorcy komunikatów o charakterze politycznym (niezależnie od przypisania mu cech agitacji wyborczej lub materiału wyborczego) wynikają z RODO. Należy podkreślić, że przepisy RODO nie zakazują profilowania, ale wiążą z nim obowiązki informacyjne wobec osób, których dane dotyczą, bez względu na „zwykły” lub „sensytywny” charakter danych osobowych wykorzystywanych w profilowaniu (por. art. 13 ust. 2 lit. f oraz art. 14 ust. 2 lit. g RODO).

w racjonalnym kierunku, to od informacji należy oczekiwać co najmniej prawdziwości. Tymczasem propaganda obliczeniowa zaaplikowana odbiorcy w mediach społecznościowych może polegać na rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji (tzw. *fake news* lub *junk news*) na niespotykaną dotąd skalę. Propaganda obliczeniowa w mediach społecznościowych wykorzystuje modele charakterystyczne dla marketingu dóbr i usług (np. *basic targeting*, *microtargeting*, *nanotargeting*), które w połączeniu z narzędziami profilowania odbiorcy umożliwiają silniejsze niż kiedykolwiek kierowanie komunikatu do sfery emocjonalnej wyselekcjonowanego odbiorcy, a nie zanurzenie go w kwestiach merytorycznych. W nauce prawa podkreślano, że celem agitacji jest nakłonienie lub zachęcenie do głosowania w określony sposób lub na określonego kandydata, a „cel ten jest realizowany za pomocą wszelkich dopuszczalnych prawem różnorodnych środków i czynności o charakterze informacyjnym, perswazyjnym, marketingowym i mobilizującym poza miejscami wyłączonymi przez przepisy prawa”<sup>30</sup>.

Jest to twierdzenie słuszne, które należy uzupełnić o spostrzeżenie, iż prawo dopuszczające korzystanie z tych środków lub zakazujące go nie jest kwestią swobodnego wyboru politycznej większości. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 lipca 2009 r. pośrednio skonkretyzował granice tej swobody, wyjaśniając, że „z art. 2 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Kampania wyborcza powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania”<sup>31</sup>. Wolność sięgania po technologiczne środki rywalizacji politycznej ma więc granice i obowiązkiem ustawodawcy jest zidentyfikować te, które prowadzą do zaburzenia równości szans lub opierają się na łamaniu praw jednostki. Ten pogląd należy wzbogacić o standardy ładu informacyjnego wolnych wyborów<sup>32</sup>, do których zalicza się m.in. autentyczną wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie w ogóle, dostępność do lokalnego rynku medialnego, przejrzyste procedury pozyskiwania niezbędnych środków finansowych na prowadzenie kampanii, odpowiednie rzeczywiste gwarancje ochrony praw wyborczych.

---

30 T. Gąsior, *Kontrola finansowania...*, s. 23.

31 Wyr. TK z dnia 21 lipca 2008 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113, pkt III.3 uzasadnienia.

32 Zob. wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.



Rzeczywiste gwarancje praw wyborczych wydają się tu szczególnie interesującym wątkiem, ponieważ na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>33</sup> doprowadzono do radykalnego obniżenia poziomu rozliczalności za agitację wyborczą i identyfikowalności jej wykonawców, sponsorów, niezależnie od tego, czy są to podmioty o proweniencji krajowej, czy też zagranicznej (co jeszcze groźniejsze w kontekście wojny wszczętej przez Federację Rosyjską w 2022 r.). Skutki prawne ww. nowelizacji w kontekście stosowania technologii informacyjnych w kampanii wyborczej zostały omówione przeze mnie szczegółowo na łamach odrębnego opracowania<sup>34</sup> i o ile (nieodosobniona) krytyka tych rozwiązań nie wzbudziła refleksji polskiego ustawodawcy, o tyle pewne nadzieje można wiązać z wejściem w życie rozporządzenia 2022/2065 – aktu o usługach cyfrowych (w dniu 1 stycznia 2024 r.), a docelowo także z procedowanym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej<sup>35</sup>. Znamienne, że akt o usługach cyfrowych podniósł zagadnienie ryzyka „wystąpienia faktycznych lub przewidywalnych negatywnych skutków dla dyskursu obywatelskiego i procesów wyborczych oraz dla bezpieczeństwa publicznego” do rangi jednego z czterech ryzyk systemowych przy obowiązkowej ocenie ryzyka przez dostawców bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych (zob. art. 34 ust. 1 aktu o usługach cyfrowych).

## Obszary wrażliwe. Podsumowanie

Do czasu wejścia w życie ww. aktów prawa wtórnego UE i nowelizacji Kodeksu wyborczego aktualność zachowują następujące uwagi krytyczne.

Zmiany polskiego prawa wyborczego przeprowadzone w pierwszym kwartale 2018 r. pozwalają na postawienie kilku ocen, postulatów i prognoz związanych ze wzrostem liczby użytkowników mediów

---

33 Dz.U. poz. 130.

34 M. Bernaczyk, *Polski kodeks wyborczy wobec manipulacji i innych form propagandy obliczeniowej*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego – ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Serowaniec, Toruń 2020, s. 67–69.

35 COM (2021) 731. Rozporządzenie jest rozpatrywane w zwykłej procedurze ustawodawczej. W chwili zakończenia prac nad niniejszym tekstem rozporządzenie było po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim.

społecznościowych<sup>36</sup>, rozwojem sztucznej inteligencji oraz stałym przesuwaniem kampanii wyborczych na płaszczyznę cyfrową. Po pierwsze, polskie prawo wyborcze odznacza się dużym anachronizmem wobec aktualnego rozwoju mediów cyfrowych. Przepisy rozdziału 12 działu I k.w. powinny odnieść się wprost do kwestii prowadzenia kampanii na platformach społecznościowych i komunikatorach, zakazując komitetom wyborczym profilowania, stosowania botów imitujących zachowanie osób fizycznych lub co najmniej nakazując ich oznaczenie, tak aby nie budziło wątpliwości, iż w trakcie interakcji mamy do czynienia z narzędziem pozostającym w dyspozycji komitetu wyborczego. Pożądanym jest czasowy obowiązek przechowywania lub tworzenia jawnego cyfrowego repozytorium narzędzi programowych i materiałów używanych w trakcie kampanii. Należałoby doprecyzować i poszerzyć definicję legalnej agitacji i materiału wyborczego, aby przeciąć ewentualne wątpliwości związane z kwalifikacją *microtargetingu* do publicznych wypowiedzi lub upublicznionych przekazów.

Po drugie, należy powrócić do rozwiązania, gdzie swoboda prowadzenia agitacji przez wyborcę uzależniona jest od uprzedniej zgody komitetu wyborczego. Tak silne upodmiotowienie wyborcy w obowiązującym stanie prawnym można przedstawiać w narracji politycznej jako zwiększenie granic wolności ekspresji politycznej, ale nie można też przemilczeć tego, iż niesie ono ryzyko oligarchizacji ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Prawo wyborcze nie tworzy istotnych finansowych i technologicznych ograniczeń wyborcy prowadzącemu kampanię w interesie komitetu, ale bez jego zgody czy nawet wbrew jego linii programowej. Prawo nie zakazuje wyborcy zlecenia działalności wchodzącej w zakres agitacji osobom trzecim przy jednoczesnym uwolnieniu go od rygorów nałożonych na komitet wyborczy. Rysuje się scenariusz, w którym zawodowi uczestnicy życia politycznego będą cynicznie przesuwali ciężar kampanii w kierunku autonomicznego wyborcy. Ten

---

36 Meta chwalił się w styczniu 2023 r. liczbą 24,2 mln użytkowników polskojęzycznej wersji Facebooka (z udziałem 45,01% kont przypisywanych mężczyznom oraz 54,99% kobietom). Branża usług cyfrowych (w ramach własnych badań) szacowała liczbę aktywnych polskich użytkowników mediów społecznościowych w 2022 r. na 27,2 mln (ze stałą tendencją wzrostową). Z kolei według raportu „Social Media 2023” (będącego wynikiem współpracy Gemius, Polskich Badań Internetu oraz IAB Polska) średnia miesięczna liczba tzw. „realnych użytkowników” analizowanych platform *social media* w 2022 r. wyniosła niemal 28 mln. Zob. raport *Social Media Polska 2023*, dostępny na stronach IAB POLSKA Związku Pracodawców Branży Internetowej, <https://www.iab.org.pl/bez-kategorii/social-media-2023-pierwsza-edycja-raportu-gemius-pbi-i-iab-polska-juz-dostepna/> [dostęp: 22.08.2023].

ostatni będzie traktowany instrumentalnie przez komitet wyborczy jako wygodny mechanizm immunizowania się np. przeciwko brutalnej, pozamerytorycznej, dezinformacyjnej kampanii i limitom wydatkowanym z nią związanym. Może też wystąpić sytuacja odwrotna. Charyzmatyczna i zamożna jednostka, świadoma braku limitów finansowania kampanii, może uzależniać od siebie kandydatów afiliowanych w oficjalnych strukturach (komitetach założonych przez partie polityczne lub wyborców). Z tych samych powodów należy też doprecyzować przepisy art. 132 k.w. oraz obowiązki dokumentowania korzyści w sposób umożliwiający ich weryfikację.

Po trzecie wreszcie, aktualne prawo wyborcze przynosi obraz państwa, które zrezygnowało z roli urzeczywistniania zasady wolnych wyborów. Polski Kodeks wyborczy nie ustanawia efektywnych środków przeciwdziałania manipulacji i innym formom propagandy obliczeniowej, w szczególności nie zapewnia obywatelom dostępu do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Jego kolejne nowelizacje milcząco odrzucały możliwość powiązania kampanii wyborczej z regulacjami dotyczącymi prawa telekomunikacyjnego lub świadczenia usług cyfrowych. Ochrona dostępu do informacji prawdziwej jest w pełni uzależniona od inicjatywy podmiotów zainteresowanych wszczynających postępowanie w trybie art. 111 k.w., przy czym tryb ten jest uzależniony od ich samodzielnej identyfikacji podmiotu odpowiedzialnego. Dostęp do informacji publicznej – w zakresie, w jakim mógłby pozwolić na dostęp do informacji źródłowej (dokumentu; por. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji) i swoistego „dowodu prawdy” wobec twierdzeń osób pełniących funkcje publiczne – posiada dysfunkcyjny mechanizm ochrony sądownoadministracyjnej. O ile sąd w ogóle zobowiąże do rozpoznania wniosku, to przeciętny czas egzekucji uprawnienia wykracza poza granice czasowe kampanii, a niekiedy wręcz kadencji obsadzanego organu. Dynamika rozprzestrzeniania się informacji w sieci, ale i trudności związane z przypisaniem „śladu cyfrowego” określone podmiotowi sugerują, iż należałoby rozważyć wyposażenie PKW w kompetencje związane z monitorowaniem przekazów mających związek z wyborami i oficjalną sygnalizacją dotyczącą wykrycia aktywności systemów zautomatyzowanych i nieprawdziwych przekazów (co wiązałoby się z istotnym wzmocnieniem organizacyjnym i finansowym Zespołu Informatyki i Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych w Krajowym Biurze Wyborczym).

# Bibliografia

## Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 zm.).
- Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L Nr 281, s. 31).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.Urz. WE L Nr 178, s. 1).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344).
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C Nr 306, s. 258).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 1 ze zm.),
- Niemiecka ustawa z dnia 1 września 2017 r. o poprawie egzekwowania prawa w sieciach społecznościowych (*Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken; Netzwerkdurchsetzungsgesetz*).
- Australijska ustawa z dnia 25 lutego 2021 r., *Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2021*.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L Nr 277, s. 1 ze sprost.).

## Projekty aktów prawnych

Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej, COM (2021) 731.

## Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego USA z dnia 22 lutego 1989 r. w sprawie *DeShaney v. Winnebago County*, 489 U.S. 189, (1989).

Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 1958 r. w sprawie *Lüth*, BVerfGE 7, 198 (205).

Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 1969 r. w sprawie *Blinkfüer*, BVerfGE 25, 256.

Wyrok Sądu Najwyższego USA z dnia 2 lipca 1982 r. w sprawie *NAACP v. Claiborne Hardware Co.*, 485 U.S. 886 (1982).

Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, poz. 39.

Wyrok nowojorskiego sądu stanowego z dnia 24 maja 1995 r. w sprawie *Stratton Oakmont v. Prodigy Services Co.*, No. 31063/94, 1994, 1995 WL 323710 (N.Y. Supreme Court, 1995).

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Wyrok TK z dnia 21 lipca 2008 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113.

Wyrok TSUE z dnia 13 maja 2014 r., C-131/12, *Google Spain SL, Google Inc. p. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mariowi Costesze Gonzálezowi*.

## Literatura

Bernaczyk Michał, *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 3.

Bernaczyk Michał, *Pojęcie konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.

Bernaczyk Michał, *Polski kodeks wyborczy wobec manipulacji i innych form propagandy obliczeniowej*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego – ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Miśsiuna, M. Serowaniec, Toruń 2020.

Bernaczyk Michał, *Propaganda obliczeniowa (computational propaganda) jako zagrożenie dla ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.

Citron Danielle Keats, *The Fight For Privacy. Protecting Dignity, Identity and Love in The Digital Age*, London 2022.

Czarny Piotr, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.

Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.

Gąsior Tomasz, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych*, Warszawa 2015.

Granat Mirosław, *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022.

Gregorio Giovanni de, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge 2022.

- Kryszew Grzegorz, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Rakowska-Trela Anna, *Prawa wyborców w kampanii wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XX.
- Wróblewska Iwona, *Drittwirkung. Problem oddziaływania praw podstawowych na stosunki między podmiotami prywatnymi w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 2022.
- Ziółkowski Michał, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021.

## Źródła internetowe

- Foer Franklin, *Facebook's war on free will. How technology is making our minds redundant*, „The Guardian” 19.09.2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/sep/19/facebooks-war-on-free-will>.
- Romm Tony, *Zuckerberg: Standing For Voice and Free Expression*, <https://www.washingtonpost.com/technology/2019/10/17/zuckerberg-standing-voice-free-expression/>.
- Raport *Social Media Polska 2023*, dostępny na stronach IAB POLSKA Związku Pracodawców Branży Internetowej, <https://www.iab.org.pl/bez-kategorii/social-media-2023-pierwsza-edycja-raportu-gemius-pbi-i-iab-polska-juz-dostepna/>.



# Sądy a prawo wyborcze. Wybrane problemy praktyczne

## Uwagi wprowadzające

Wybory są pod każdym względem podstawowym składnikiem demokracji, o czym najlepiej świadczą różnego rodzaju definicje demokracji, w których wybory ujmowane w wyrażeniu definiującym (*definiens*) stanowią obligatoryjny bądź podstawowy, a przynajmniej jeden z elementów wyrażenia definiowanego (*definiendum*)<sup>1</sup>. Przeprowadzenie wyborów nie byłoby możliwe bez wykształcenia zasad prawa wyborczego, które z reguły ujmowane są na poziomie konstytucyjnym, co pozwala na utrwalenie i zabezpieczenie procedur wyborczych. Spora jednak część tych procedur podlega unormowaniu na poziomie ustawowym we właściwych ordynacjach bądź kodeksach wyborczych określających zasady i tryb wyznaczania okręgów wyborczych, zgłaszania kandydatów, przeprowadzenia wyborów czy warunki ważności wyborów. Nie inaczej jest w przypadku Kodeksu wyborczego<sup>2</sup> zawierającego wiele różnych procedur wyborczych, które z racji swej wagi i doniosłości podlegają kontroli sądowej mającej wyeliminować ewentualne nieprawidłowości, a dzięki temu zapewniają właściwe uformowanie woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania<sup>3</sup>. Włączenie sądów w kontrolę prawidłowości przebiegu procedur wyborczych stanowi ponadto jeden z aspektów prawa do sądu (art. 45 Konstytucji<sup>4</sup>)<sup>5</sup>.

---

\* Grzegorz Kuca – Uniwersytet Jagielloński, ORCID ID: 0000-0001-8713-3241.

\*\* Michał Mistygacz – Uniwersytet Warszawski, ORCID ID: 0000-0001-7083-7840.

1 J. Szymanek, *Wstęp*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016, s. 7.

2 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.), dalej: k.w.

3 Zob. wyr. TK z dnia 21 lipca 2008 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113.

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

5 Zob. A. Józefowicz, *Rola sądów w kontroli czynności wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 29.



Z tych powodów w wielu przepisach Kodeksu wyborczego wprowadza się sądowe postępowania wyborcze pozwalające na weryfikację przebiegu czynności organów wyborczych oraz działań uczestników kampanii wyborczej. W praktyce pojawiają się jednak liczne problemy, z którymi muszą zmierzyć się zarówno podmioty inicjujące tego typu postępowania, jak i sędziowie rozpatrujący sprawy, które determinowane są przez niepełne i niekiedy też niejasne unormowanie. Celem artykułu jest analiza zarówno formalnoprawnych jak i materialnoprawnych problemów sądowych postępowań w trybie wyborczym oraz zaproponowanie sposobów ich rozwiązania. Okazuje się bowiem, że nawet najlepiej skonstruowane przepisy prawa, uzupełnione na drodze interpretacji tworzącej pewien standard pozwalający na właściwą ich aplikację, w praktyce mogą być niejasne, wywoływać wątpliwości, a nawet spory.

Już we wstępie wskazania wymagają trzy kwestie. Po pierwsze, dobór właściwego postępowania może wydawać się zaskakujący. Otóż okazuje się, że najczęściej weryfikacja procedur wyborczych leży w gestii sądów powszechnych, nawet w przypadku kontroli działań organów administracji. Tytułem przykładu można podać, że skargę na decyzję wójta w sprawie odmowy ujęcia w stałym obwodzie głosowania wnosi się do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 20 § 4 k.w.), a nie, jakby się mogło wydawać, do wojewódzkiego sądu administracyjnego, co byłoby naturalną konsekwencją weryfikacji działań organu administracji publicznej. Jak wiadomo, uczyniono tak jeszcze na gruncie ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r., kiedy to sądownictwo administracyjne nie było jeszcze ukształtowane. W praktyce w istotny sposób ułatwia to wyborcom skorzystanie z tego środka zaskarżenia z mniejszej odległości i większej liczby sądów powszechnych<sup>6</sup>.

Po drugie, wskazanie właściwego sądu na ogół nie łączy się z odsłaniem do stosowania przepisów właściwych dla danego rodzaju postępowania z wykorzystaniem zwrotu: „stosuje się” lub „stosuje się odpowiednio”. W teorii prawa podaje się, że problematyka odpowiedniego stosowania przepisów nie jest jednolita, co pozwala na wyróżnienie trzech grup przypadków. Po pierwsze, są to przepisy stosowane bez żadnych zmian w ich dyspozycji. Po drugie – przepisy stosowane z pewnymi modyfikacjami. Po trzecie – przepisy niemające zastosowania do drugiego zakresu odniesienia, głównie ze względu na ich

---

6 Wystarczy bowiem przypomnieć, że w województwie małopolskim mamy 21 sądów rejonowych, a w województwie mazowieckim – aż 39, zaś po jednym wojewódzkim sądzie administracyjnym na każde z tych województw.

beprzedmiotowość bądź też całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio<sup>7</sup>. Technika legislacyjna pozwala na zastosowanie nie tylko jednego, ale też kilku wskazanych przypadków łącznie. Analiza przepisów Kodeksu wyborczego prowadzi jednak do wniosku, że tylko w art. 420 § 3, dodanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>8</sup>, sformułowano odesłanie do odpowiedniego stosowania właściwych przepisów z modyfikacją części z nich: „W zakresie nieuregulowanym w kodeksie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...) dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem art. 52–55, art. 61 § 2–6, art. 90, art. 91 § 2, art. 93, art. 96–122, art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 i 3 oraz art. 243–262, z tym, że termin, o którym mowa w art. 193 tej ustawy wynosi 5 dni”. Ponadto w art. 516 k.w. ustawodawca stwierdził, że „do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 494–496, art. 498, art. 503, art. 505, art. 505a, art. 511, art. 512, art. 513a oraz art. 513b, stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia”.

Po trzecie, w przypadku przepisów karnych dziwić może ich rozdzielenie pomiędzy Kodeks wyborczy (osobny dział IX, art. 494–516) a Kodeks karny<sup>9</sup> (rozdział XXXI *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, art. 248–251), co z pewnością nie ułatwia ustalenia, które z zachowań uczestników wyborów i kampanii wyborczej podlegają sankcji karnej, i nie ma uzasadnienia w rozdziale przestępstw i wykroczeń, jeśli uwzględnić treść art. 515 § 2 k.w. stanowiącego, że „w przypadku skazania za przestępstwa określone w art. 501, art. 504, art. 506 oraz art. 508

---

7 J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 451 i n. Zagadnienie to poruszali również W. Koziulewicz, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)*, [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora A. Wąska*, red. L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda, Lublin 2005, s. 455–464; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 299–302; A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1, s. 43–54, oraz M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 65, s. 151–168.

8 Zob. art. 5 pkt 110 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

9 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.), dalej: k.k.

§ 1 lub wykroczenia sąd orzeka przepadek przedmiotów stanowiących przedmiot przestępstwa lub wykroczenia”.

## Praktyczne problemy postępowania cywilnego

Jeśli chodzi o postępowanie cywilne, to bodaj najlepszym przykładem dowodzącym skali problemów praktycznych pozostaje art. 111 k.w., który – jak wiadomo – dotyczy sprostowania nieprawdziwych informacji w toku kampanii wyborczej. Z wyraźnego nakazu ustawodawcy kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioszek o wydanie orzeczenia o następującej treści:

- 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
- 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
- 3) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone;
- 6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego (art. 111 § 1 k.w.).

To ogólne stwierdzenie nie łączy się z odesłaniami do stosowania przepisów właściwych dla danego rodzaju postępowania, w tym wypadku postępowania cywilnego, z wykorzystaniem jednej z trzech wskazanych wyżej technik, co, jak się okazuje, może nastroczać wiele problemów w praktyce. W szczególności brakuje w nim wyłączenia stosowania pewnych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego<sup>10</sup> lub ich modyfikacji uwzględniającej specyfikę trybu wyborczego, w którym szybkość postępowania ma walor gwarancyjny i pozwala na właściwe ukształtowanie woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania. Pewną wskazówką interpretacyjną pozostaje jedynie art. 111 § 2 k.w., który stanowi, że „sąd okręgowy rozpoznaje wniosek (...) w postępowaniu nieprocesowym”. W toku dalszych wywodów należy mieć na uwadze, że postępowanie w tej sprawie przebiega z zastosowaniem przepisów części pierwszej księgi drugiej k.p.c. zatytułowanej *Postępowanie nieprocesowe*.

---

10 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.), dalej: k.p.c.

W tym miejscu rozpoczyna się szereg różnego rodzaju wątpliwości. Po pierwsze, w postępowaniu nieprocesowym „rozprawa odbywa się w wypadkach wskazanych w ustawie. W innych wypadkach wyznaczenie rozprawy zależy od uznania sądu” (art. 514 § 1 k.p.c.). Natomiast Kodeks wyborczy stanowi, że „sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni” (art. 111 § 2 k.w.). Nie wiadomo więc, czy sąd okręgowy w pierwszej kolejności może samodzielnie zdecydować, że orzeczenie zapadnie na posiedzeniu niejawnym, a dopiero w sytuacji gdy uzna, że istnieje taka potrzeba – wyznaczyć rozprawę, czy powinien każdorazowo wyznaczyć rozprawę, na której może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania. Wydaje się, że sąd okręgowy każdorazowo powinien wyznaczyć rozprawę, co też w praktyce na ogół sądy te czynią – w przeciwieństwie do sądów apelacyjnych, które, rozpatrując zażalenie na postanowienie sądu okręgowego, zazwyczaj wydają orzeczenie na posiedzeniu niejawnym. *Ratio legis* tego unormowania, polegające na dążeniu do zapewnienia wyborcom nie tylko proceduralnej, ale i materialnej wolności wyboru, ograniczając jednocześnie dowolność prowadzonej agitacji wyborczej, wymusza, aby tego typu postępowania były przeprowadzane na jawnych rozprawach.

Po drugie, ustawodawca stanowi, że sąd okręgowy rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin od daty złożenia wniosku, a sąd apelacyjny w ciągu 24 godzin od daty złożenia zażalenia (art. 111 § 2 i 3 k.w.). Warto podkreślić, że ustawodawca używa w tym przypadku czasownika niedokonanego „rozpoznawać”, który według słownikowej definicji oznacza „zidentyfikować (identyfikować) kogoś lub coś, wyróżniać spośród innych, utożsamiać (utożsamiać), z kimś lub z czymś znanym, rozróżnić (rozróżniać)”<sup>11</sup>. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że termin ten ma charakter instrukcyjny. Jest tak, tym bardziej że przepisy prawa nie przewidują żadnych następstw jego niedochowania. Z tych powodów zakreślony termin 24 godzin dla sądów obu instancji wyznacza ramy czasowe do podjęcia czynności, które pozwolą co najmniej na zidentyfikowanie sprawy. Praktyka dostarcza wielu przykładów, w których w 24-godzinnym terminie wzywano do uzupełnienia braków formalnych, przesyłano wniosek uczestnikowi postępowania bądź wyznaczano termin rozprawy. Krótki termin na rozpoznanie sprawy, jakkolwiek

---

11 Zob. *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, t. 3, Warszawa 2008, s. 1037.

słuszny, uniemożliwia w zasadzie dokonywanie doręczeń przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy – Prawo pocztowe, a więc w sposób, z którego najczęściej korzystają sądy, czy nawet uwzględnienie wniosku o dostęp do elektronicznego portalu informacyjnego, w którym materiały zamieszczane są z pewnym opóźnieniem związanym z koniecznością archiwizowania danych.

Po trzecie, krótki termin na rozpoznanie sprawy uniemożliwia zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących postępowania dowodowego, w tym np. dowodu z zeznań świadków, którzy, jak wiadomo, są zawiadamiani przez sąd o terminie rozprawy za pośrednictwem operatora pocztowego, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, co oznacza, że uczestnicy wnoszący o przesłuchanie świadków w zasadzie powinni stawić się wraz z nimi na wyznaczony przez sąd termin rozprawy, o ile rozprawa ta będzie wyznaczona. Niewiele w tym zakresie przyniosła nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z 2019 r.<sup>12</sup>, która dopuściła możliwość składania zeznań przez świadka na piśmie, gdyż wymaga to uprzedniego wydania postanowienia przez sąd (art. 271<sup>1</sup> k.p.c.). Podobnie jak przeprowadzenie opinii biegłego, która wymaga nie tylko dopuszczenia przez sąd, ale także wskazania biegłego z listy biegłych przy danym sądzie okręgowym oraz odpowiednio długiego czasu na sporządzenie takiej opinii. Po jej sporządzeniu mogą też pojawić się dodatkowe czynności, gdyż „sąd może zażądać ustnego lub pisemnego uzupełnienia opinii lub jej wyjaśnienia, a także dodatkowej opinii od tych samych lub innych biegłych” (art. 286 k.p.c.), co wydaje się wręcz niemożliwe z uwagi na 24-godzinny termin na rozpatrzenie sprawy.

Jeśli chodzi o problemy materialnoprawne, to największe bolączki tego postępowania dotyczą zagadnień praktycznych sprowadzających się do konieczności ustalenia, czy mamy do czynienia z nieprawdziwymi informacjami, czy tylko z ocenami. Ma to fundamentalne znaczenie w kontekście dostrzegalnej w ostatnich latach i znacznie nasilonej manipulacji informacją. Jeśli przyjrzymy się orzecznictwu, to za ugruntowane można uznać poglądy, że: po pierwsze, weryfikacja „dotyczy podawanych w materiałach odnoszących się do kampanii wyborczej faktów, a nie wniosków czy ocen opartych na tych faktach. Tylko fakt ma charakter obiektywny. Każda ocena jest subiektywna, w zależności od punktu widzenia osoby dokonującej oceny”<sup>13</sup>; po drugie, tylko fakt

---

12 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469 ze zm.).

13 Post. SA w Katowicach z dnia 1 października 1998 r., I ACz 972/98, OSA 2000, nr 4, poz. 16. Na to orzeczenie powołał się m.in. SA w Katowicach w post. z dnia 7 lipca 2002 r., I ACz 1956/02, OSA 2003, nr 10, poz. 47.

może być traktowany jako „określony stan rzeczy, zdarzenie, to co zaszło lub zachodzi w rzeczywistości”<sup>14</sup>; po trzecie, kwestionowana treść musi zawierać „odniesienia do konkretnych wydarzeń, sprawdzonych informacji, danych liczbowych”<sup>15</sup>.

Problem jednak w tym, że treść materiału wyborczego, wypowiedzi lub innej formy prowadzonej agitacji wyborczej może być i najczęściej jest mieszana, tzn. składa się zarówno z faktów, jak i z ocen. W relacjach międzyludzkich niewiele spotyka się treści, które odnoszą się tylko do faktów bądź stanowią tylko oceny. Najczęściej elementy faktyczne i ocenne przeplatają się, niekiedy przeważa jeden z tych elementów, wymiennie. I znowuż pojawia się kwestia polegająca na tym, że określoną treść, w zależności od kontekstu i okoliczności, będzie można potraktować jako opisanie faktu, a innym razem jako wyrażenie opinii. Dlatego też słusznie „istota problemu tego nie polega na tym, czy dana wypowiedź zawiera dostateczny stopień konkretyzacji, lecz na tym, czy wypowiedź pozwala na jej weryfikację w świetle kryterium prawdy i fałszu, czy też nie, jak też – czy opisuje (przedstawia) ona zdarzenie, sytuację bądź właściwość lub stan, czy też zawiera wyłącznie ocenę”<sup>16</sup>. Mając to na uwadze, należałoby objąć sądową kontrolą nie tylko wypowiedzi i inne formy agitacji wyborczej, które stanowią całkowitą deskrypcję (w odróżnieniu od wypowiedzi będących prostą ewaluacją), ale także te, które wymagają uwzględnienia klasy porównawczej pozwalającej na ich weryfikację co do prawdziwości.

## Praktyczne problemy postępowania karnego

Zachowania, które godzą w prawidłowy przebieg wyborów, sankcjonowane są również karnie, obejmując poza określonymi w Kodeksie karnym typami czynów zabronionych i konsekwencjami ich popełnienia również wynikające z Kodeksu wyborczego przestępstwa oraz wykroczenia. Niewątpliwie czyny zabronione skierowane przeciwko wyborom są zjawiskiem nie tylko niebezpiecznym, ale i bulwersującym ze

---

14 Post. SA w Białymstoku z dnia 10 listopada 2006 r., I ACz 872/06, OSA 2006, nr 4, poz. 26.

15 Post. SO w Krakowie z dnia 26 października 2018 r., I Ns 41/18, Legalis nr 2046892.

16 Post. SA w Krakowie z dnia 30 października 2018 r., I ACz 1433/18, Lex nr 2592946.

społecznego punktu widzenia<sup>17</sup>. Przepisy prawnokarne chroniące wybory (i referendum) przed bezprawnymi zamachami godzącymi w ich dobro odgrywają rudymენტarną rolę w państwie demokratycznym, albowiem zabezpieczają podstawowe instytucje ustroju państwa. Z tego punktu widzenia stanowią gwarancję prawidłowego sprawowania władzy przez naród, tak w formie pośredniej, jak i bezpośredniej. Wybory bowiem stanowią zasadniczy składnik demokracji, która – jak wskazuje Joseph Schumpeter – jest „rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych poprzez konkurencyjną walkę o głosy wyborców”<sup>18</sup>. Celem ochrony prawnokarnej jest zapewnienie bezpiecznego i rzetelnego przebiegu procesu wyborczego. Z tego powodu zasadnicza część przepisów karnych została ulokowana w rozdziale XXXI k.k. *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, zaś pozostała w dziale IX k.w. W art. 516 k.w. ustawodawca stwierdził, że „do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 494–496, art. 498, art. 503, art. 505, art. 505a, art. 511, art. 512, art. 513a oraz art. 513b, stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia”. Sama regulacja pozwala przede wszystkim rozróżnić stosowanie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>19</sup> oraz Kodeksu postępowania karnego<sup>20</sup>, a także subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie wykroczeń w sprawach nieuregulowanych.

W rozdziale XXXI k.k. zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum* ustawodawca w art. 248–251 dokonał kryminalizacji zachowań przestępczych związanych z naruszeniem procedur wyborczych oraz referendalnych. Uzupełnieniem tych penalizowanych zachowań są przepisy określone w dziale IX k.w. zatytułowanym *Przepisy karne*, przewidującym odpowiedzialność za wykroczenia oraz przestępstwa. Kodeks wyborczy zawiera 12 typów przestępstw oraz 11 typów wykroczeń. Przestępstwa dotyczą zachowań takich jak: zbieranie podpisów z naruszeniem zakazów (art. 497), posiadanie karty do głosowania poza lokalem wyborczym (art. 497a), bezprawne informowanie opinii publicznej o wynikach przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących

---

17 Zob. D. Wąsik, B. Sygit, *Ewolucja pozakodeksowej ochrony prawnokarnej wyborów do Sejmu i Senatu RP na przestrzeni lat 1991–2016*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, t. I, Warszawa 2016, s. 161.

18 J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995, s. 336–337.

19 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1124).

20 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborczych lub z dnia głosowania (art. 500), organizowanie loterii fantowych, gier losowych albo konkursów przy prowadzeniu kampanii wyborczej (art. 501), bezprawne dostarczanie napoi alkoholowych, w tym nieodpłatnie (art. 502), organizowanie zbiórki publicznej na cele kampanii wyborczej (art. 504), naruszenie finansowe popełnione w związku z wyborami (art. 506), udzielanie komitetowi wyborczemu lub przyjmowanie w jego imieniu korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym (art. 507), zaniechanie przekazania nadwyżki środków finansowych komitetu wyborczego na rzecz organizacji pożytku publicznego (art. 508), zaniechanie przez pełnomocnika finansowego obowiązku sporządzenia sprawozdania i utrudnianie jego wykonania (art. 509), niedopuszczenie do wykonania lub utrudnianie przygotowania opinii przez biegłego rewidenta (art. 510) oraz przeszkadzanie osobom uprawnionym w monitorowaniu lub dokumentowaniu procedur wyborczych (art. 513c).

O ile czyny zabronione jako przestępstwa stypizowane w rozdziale XXXI k.k. mają charakter fundamentalny, o tyle czyny zabronione wynikające z Kodeksu wyborczego mają charakter techniczny, a ich kryminalizacja uzasadniona jest troską o rzetelny przebieg wyborów<sup>21</sup>. Odnotowania wymaga również, że Kodeks wyborczy kryminalizuje więcej zachowań przeciwko wyborom niż Kodeks karny. Jednak w okresie od wejścia w życie Kodeksu wyborczego przestępstwa przeciwko wyborom określone w Kodeksie karnym stanowiły około 60% całej przestępczości skierowanej przeciwko wyborom stwierdzonej przez Policję<sup>22</sup>.

Na wstępie należy zauważyć, że przepisy karne pozakodeksowego prawa karnego określone w Kodeksie wyborczym nie zostały objęte znaczącymi modyfikacjami, ale dokonano prostej kompilacji przepisów zawartych w uprzednio obowiązujących ustawach wyborczych. Zrealizowany został postulat ujednoczenia przepisów wyborczych, który był uprzednio zgłaszany w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>23</sup>. Ustawodawca pozostał natomiast głuchy na argumenty podnoszone w doktrynie<sup>24</sup>

---

21 Zob. W. Koziulewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 10, s. 68.

22 Por. D. Dajnowicz-Pisiecka, *Przestępczość przeciwko wyborom i referendum w Polsce w latach 1999–2019*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 2, s. 24–26.

23 Zob. A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 10–11, oraz W. Skrzydło, *O potrzebie i warunkach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. I, s. 9–21.

24 Zob. S.J. Jaworski, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 911–912.



wskazujące na niespójność przepisów karnych wynikających z Kodeksu karnego i Kodeksu wyborczego, jak choćby w zakresie grzywny wymierzanej w Kodeksie karnym w stawkach dziennych oraz grzywny wymierzanej w Kodeksie wyborczym kwotowo. Niejednorodność przepisów i wynikająca z tego rozbieżność w zakresie pojęć rodzą w praktyce dylematy praktyczne. Powoduje je również brak jasnego rozróżnienia w Kodeksie wyborczym przestępstw i wykroczeń.

Problematyczna jest ponadto kwestia pokrywania się zakresu karyminalizacji przestępstw określonych w obu ustawach. Jako egzemplifikacja może posłużyć regulacja określona w art. 497 § 1 k.w., zgodnie z którym: „Kto, w związku z wyborami, zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata, stosując jakąkolwiek formę nacisków zmierzających do uzyskania podpisów – podlega grzywnie [określonej kwotowo] od 1000 do 10 000 złotych”. Tak ukształtowany przepis karny chroni dobro w postaci gwarancji prawidłowości w procedurze zbierania podpisów osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata<sup>25</sup>. Określone w powyższym przepisie znamiona czynu zabronionego rodzą problemy na gruncie kwalifikacji prawnej czynu w kontekście znamion czynu zabronionego określonego w art. 248 pkt 6 k.k. (zgodnie z którym: „Kto w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum dopuszcza się nadużycia w sporządzaniu list z podpisanymi obywateli zgłaszających kandydatów w wyborach lub inicjujących referendum – podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”). Nie można również zapominać o zróżnicowanych sankcjach. Porównanie znamion wynikających z art. 248 pkt 6 k.k. („dopuszczenie się nadużycia w sporządzaniu listy z podpisanymi obywateli zgłaszających kandydatów w wyborach”) oraz art. 497 § 1 k.w. („stosowanie jakiejkolwiek formy nacisków”) prowadzi do wniosku, że w przypadku sytuacji nadużycia przy zbieraniu podpisów osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata przy zastosowaniu wymienionych form nacisku zmierzających do uzyskania podpisów będziemy mieli do czynienia z wypełnieniem znamion przestępstwa określonego w art. 497 § 1 k.w., który stanowi *lex specialis* wobec czynu zabronionego z art. 248 pkt 6 k.k.<sup>26</sup>

---

25 Zob. W. Kozielewicz, *Przestępstwa z ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 5, s. 57.

26 Zob. M. Jachimowicz, *Przestępstwa z ustawy – Kodeks wyborczy*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012, nr 1, s. 18.

Problemy sprawia również treść art. 500 k.w., zgodnie z którym: „Kto, w związku z wyborami w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania, podaje do publicznej wiadomości wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów, lub wyniki sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania – podlega grzywnie od 500 000 do 1 000 000 złotych”<sup>27</sup>. O ile legalne jest przeprowadzenie badania w dniu głosowania, o tyle zabronione jest opublikowanie (podanie do publicznej wiadomości) sondażu w czasie trwania ciszy wyborczej<sup>28</sup>. Zgodnie z art. 115 § 2 k.w. zakazy te dotyczą jedynie podawania takich informacji do publicznej wiadomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Problematyczne jest więc publikowanie wyników badań za pośrednictwem mediów wprawdzie działających poza Polską, ale dostępnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie mniejsze problemy sprawia sytuacja, gdy osoba z terytorium Polski umieszcza takie informacje w mediach zagranicznych (czy też je przekazuje). Miejszem popełnienia czynu będzie Polska (w której ulokowano serwery i następuje przesył danych z jej terytorium) oraz miejsce upublicznienia (za granicą). Wydaje się, że takie zachowania nie wypełniają znamion przestępstwa z art. 500 k.w.

Dylematy praktyczne budzi właściwe zakwalifikowanie zachowań stanowiących prowadzenie agitacji wyborczej w miejscach niedozwolonych. O ile nie pozostawia wątpliwości kwestia odpowiedzialności na podstawie art. 494 § 1 k.w., sankcjonującego pod groźbą grzywny wykroczenia prowadzenia w związku z wyborami agitacji wyborczej: na terenie urzędów administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów; na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie; na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub oddziałów obrony cywilnej

---

27 Pierwsze regulacje w tym zakresie miały miejsce z początkiem lat 90. XX w., po zmianie ustroju politycznego wraz z rozwojem środków masowego przekazu i coraz silniejszym zaangażowaniem ich w przebieg wyborów. Zob. J.M. Wojciechowski, *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)*, „Przebieg Sądowy” 2015, nr 6, s. 22.

28 Jedną z funkcji niepodawania do publicznej wiadomości takich informacji w czasie ciszy wyborczej jest ograniczenie uruchamiania efektu silniejszego (*bandwagon effect*), a więc tendencji u wyborców do przyłączania się przez wyborców do zwycięskiego ugrupowania politycznego. Zob. J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017, s. 156.

bądź skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych; w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal się znajduje; o tyle wynikający z art. 494 § 2 k.w. zakazuje agitacji wyborczej na terenie szkół wobec uczniów. Zgodnie z art. 108 § 1 i 2 k.w. zabronione jest prowadzenie agitacji wyborczej w takich miejscach w ogóle, jak i na terenie szkół wobec uczniów, jednak zgodnie z § 3 tego artykułu nie stanowi agitacji wyborczej prowadzenie przez szkołę zajęć z zakresu „edukacji obywatelskiej polegającej na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego oraz zasadach organizacji wyborów”. Wypełnieniem znamion tego wykroczenia będą wszelkie formy aktywności przyjmujące postać agitacji wyborczej. Wyjątek stanowią działania o charakterze edukacyjnym dotyczące znaczenia wyborów. Nie stanowi natomiast wykroczenia prowadzenie agitacji wyborczej w szkołach wobec rodziców, nauczycieli i innych pracowników. Nie wypełniałoby znamion wykroczenia określonego w art. 494 § 2 k.w. rozdanie przez nauczyciela kandydującego w wyborach ulotek wyborczych rodzicom uczniów podczas tradycyjnego zebrania z rodzicami. Nie stanowi również czynu zabronionego wykorzystanie budynku szkoły na spotkanie wyborcze, które jest organizowane po zakończeniu zajęć lekcyjnych. *De lege ferenda* rozważyć należy, czy szkoły w ogóle powinny być wyłączone z prowadzenia na ich terenie agitacji wyborczej.

Zarysowująca się tendencja do szerokiej kryminalizacji zachowań godzących w przepisy prawa wyborczego oraz równoległe określenie niektórych czynów zabronionych w Kodeksie karnym świadczą o przywiązywaniu przez ustawodawcę wagi do zapewnienia ochrony kluczowej dla funkcjonowania wolnych i rzetelnych wyborów.

Rozdzielenie przestępstw skierowanych przeciwko wyborom w Kodeksie karnym i w Kodeksie wyborczym rzutuje również na stosowanie instytucji prawa karnego, jak np. w odniesieniu do przypadku przedmiotów. Zgodnie z art. 116 k.k. przepisy części ogólnej tego kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że przepisy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie. Zgodnie zaś z art. 515 § 2 k.w. w przypadku skazania za przestępstwa określone w art. 501, art. 504, art. 506 oraz art. 508 § 1 lub wykroczenia sąd orzeka przepadek przedmiotów stanowiących przedmiot przestępstwa lub wykroczenia. Przepadek takich przedmiotów orzeka się, chociażby przedmioty te nie były własnością sprawcy, a jeśli orzeczenie przepadku przedmiotów nie jest możliwe, sąd orzeka obowiązek uiszczenia kwoty pieniężnej stanowiącej ich równowartość (art. 515 § 3 i 4 k.w.). Taka

regulacja rodzi oczywiste pytania o zupełność unormowania dotyczącego przypadku w odniesieniu do powyżej wymienionych przestępstw określonych w Kodeksie wyborczym, a także o zakres stosowania przypadku, o którym mowa w rozdziale Va k.k., w odniesieniu do pozostałych przestępstw wynikających z Kodeksu wyborczego.

Dualizm w zakresie źródeł prawa określających znamiona przestępstw skierowanych przeciwko wyborom ma praktyczny wpływ na procedurę stwierdzania ważności wyborów i związaną z nią procedurę rozpoznawania protestów wyborczych, różnicując, czy przestępstwo przeciwko wyborom wynika z Kodeksu karnego, czy Kodeksu wyborczego. Protest wyborczy może być wniesiony przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Może być wniesiony z dwojakiego rodzaju powodów. Pierwszy obejmuje dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów<sup>29</sup>. Drugi natomiast obejmuje naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania mającego wpływ na wynik wyborów lub wyników wyborów (art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.w.). Naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego ma wprawdzie szerszy zakres, ale powinno ono dotyczyć jedynie głosowania, ustalania wyniku głosowania lub wyborów, a nadto przyjmując postać zachowań mających wpływ na wynik wyborów. Naruszenie przepisów odnosi się więc co do zasady do właściwych organów wyborczych (Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowa komisja wyborcza, obwodowa komisja wyborcza).

Ze względu na powyższe uwagi *de lege ferenda* przepisy określające znamiona przestępstw skierowanych przeciwko wyborom powinny zostać skonsolidowane w ramach Kodeksu karnego.

## Uwagi końcowe

Podsumowując przeprowadzone wyżej rozważania, należy stwierdzić, że w przypadku postępowania cywilnego brak odesłania do odpowiedniego lub innego stosowania przepisów właściwych dla danego rodzaju postępowania jest daleko niewystarczający i rodzi szereg problemów

---

29 Sąd Najwyższy w postępowaniu protestowym ustala wyłącznie znamiona przedmiotowe przestępstwa przeciwko wyborom, którego zarzut stanowi podstawę protestu wyborczego. Zob. post. SN z dnia 16 listopada 2005 r., III SW 120/05, OSNP 2006, nr 7–8, poz. 138.

praktycznych. Stąd należałoby rozważyć możliwość rozbudowania przepisów dotyczących sądowego trybu wyborczego lub zastosowania odpowiedniego odesłania. Co więcej, zawężające i dość mechaniczne traktowanie pojęcia nieprawdziwych informacji nie daje gwarancji właściwego ukształtowania woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania. Zasadne byłoby rozważenie popularyzacji testu deskryptywności, zawierającego zestaw pytań umożliwiających ustalenie zasadniczej treści materiału wyborczego, wypowiedzi lub innych form prowadzonej agitacji wyborczej<sup>30</sup>, a następnie stwierdzenie, czy ta treść poddaje się weryfikacji dowodowej na płaszczyźnie prawda/falsz<sup>31</sup> oraz jakie wnioski przynosi analiza z punktu widzenia całego kontekstu weryfikowanej treści<sup>32</sup>, a na koniec czy wypowiedź z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy ma przynajmniej w części charakter sprawdzalnego stwierdzenia faktów, czy też w jej treści przeważają oceny<sup>33</sup>.

Jeśli chodzi o postępowania karne co do przestępstw wyborczych, to występujący dualizm ich usytuowania, tj. w Kodeksie karnym i w Kodeksie wyborczym, jest dysfunkcyjny z punktu widzenia jednolitego systemu przepisów karnych dotyczących odpowiedzialności za przestępstwa wyborcze. Umieszczenie większej części przepisów karnych w Kodeksie wyborczym zaciemnia obraz zachowań zabronionych pod groźbą kary i sprawia trudności z dokonaniem ich ostatecznej kwalifikacji prawnej na etapie postępowania sądowego. Wobec określenia jedynie znamion czynów zabronionych i braku wyraźnego wyłączenia zastosowanie mają przepisy części ogólnej Kodeksu karnego (*arg. ex art. 116 k.k.*). *De lege ferenda* wszystkie przestępstwa skierowane przeciwko wyborom powinny być w całości uregulowane w Kodeksie karnym, co sprzyjałoby zapewnieniu efektywnej ochrony obywatelskich praw wyborczych oraz rzetelności procesu wyborczego, a także funkcji prewencyjno-wychowawczej prawa karnego.

---

30 Niekiedy niezbędne będzie odwołanie się do większego fragmentu wypowiedzi, w jakim padły sporne treści, czy uwzględnienia, że dany materiał wyborczy obejmuje formę słowną, graficzną i wizualną – zob. post. SA w Krakowie z dnia 30 października 2018 r., I ACz 1433/18, Lex nr 2592946.

31 Pomocne może okazać się także ustalenie, czy podmiot formułujący wypowiedź dysponował informacjami, które pozwoliłyby na odróżnienie prawdy od fałszu.

32 Warto dodać, że kontekst zewnętrzny może uwzględniać: środowisko kulturowe, społeczne, polityczne, prawne, regulacyjne, finansowe, technologiczne, ekonomiczne, naturalne oraz konkurencyjne środowisko, niezależnie od rozpatrywanego zakresu: międzynarodowego, narodowego, regionalnego lub lokalnego.

33 Wskazany zestaw pytań nawiązuje do analizy przeprowadzonej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Zob. post. SA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2009 r., I ACa 777/09, „Apelacja Warszawa” 2009, nr 3, poz. 24.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1124).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469 ze zm.).

## Orzecznictwo

- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 1 października 1998 r., I ACz 972/98, OSA 2000, nr 4, poz. 16.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 7 lipca 2002 r., I ACz 1956/02, OSA 2003, nr 10, poz. 47.
- Postanowienie SN z dnia 16 listopada 2005 r., III SW 120/05, OSNP 2006, nr 7–8, poz. 138.
- Postanowienie SA w Białymstoku z dnia 10 listopada 2006 r., I ACz 872/06, OSA 2006, nr 4, poz. 26.
- Wyrok TK z dnia 21 lipca 2008 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113.
- Postanowienie SA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2009 r., I ACa 777/09, „Apelacja Warszawa” 2009, nr 3, poz. 24.
- Postanowienie SO w Krakowie z dnia 26 października 2018 r., I Ns 41/18, Legalis nr 2046892.
- Postanowienie SA w Krakowie z dnia 30 października 2018 r., I ACz 1433/18, Lex nr 2592946.

## Literatura

- Błachnio-Parzych Anna, *Przepisy odsyłające systemowo*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1.
- Dajnowicz-Piesiecka Diana, *Przestępczość przeciwko wyborom i referendum w Polsce w latach 1999–2019*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 2.
- Hauser Maria, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 65.
- Jachimowicz Marcin, *Przestępstwa z ustawy – Kodeks wyborczy*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012, nr 1.
- Jaworski Stefan Jan, Zbieranek Jarosław, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Józefowicz Adam, *Rola sądów w kontroli czynności wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9.
- Kozielewicz Wiesław, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 10.
- Kozielewicz Wiesław, *Przestępstwa z ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 5.
- Kozielewicz Wiesław, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)*, [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora A. Wąska*, red. L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda, Lublin 2005.
- Morawski Lech, *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Nowacki Józef, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
- Patrzalek Aleksander, Skrzydło Wiesław, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
- Raciborski Jacek, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017.
- Schumpeter Joseph A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995.
- Skrzydło Wiesław, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. I.
- Szymanek Jarosław, *Wstęp*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.
- Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, t. 3, Warszawa 2008.
- Wąsik Damian, Sygit Bogusław, *Ewolucja pozakodeksowej ochrony prawnokarnej wyborów do Sejmu i Senatu RP na przestrzeni lat 1991–2016*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, t. I, Warszawa 2016.
- Wojciechowski Jacek M., *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6.

# Sądy konstytucyjne a zasada proporcjonalności wyborów<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Rozpoczynający się okres tzw. lat wyborczych, w którym planowane jest przeprowadzenie kolejno wyborów do Sejmu i Senatu (2023 r.), samorządowych (2024 r.), do Parlamentu Europejskiego (2024 r.) oraz prezydenckich (2025 r.), skłania do podjęcia rozważań na temat podstawowych zasad prawa wyborczego (tzw. przymiotników wyborczych). Jakkolwiek problematyka ta w zasadzie stale pozostaje w sferze zainteresowania konstytucjonalistów, a także, w nieco innej perspektywie, politologów, wydaje się, że uwaga poświęcona poszczególnym zasadom prawa wyborczego jest zróżnicowana, a *gros* rozważań koncentruje się na czterech fundamentalnych zasadach (powszechności, bezpośredniości i równości wyborów, a także tajności głosowania) oraz – niewyrażonej wprost w Konstytucji RP<sup>2</sup> – zasadzie wolnych wyborów. W niniejszym tekście chciałbym podjąć próbę analizy jednej z zasad odnoszących się do ustalania wyników wyborów, tj. zasady proporcjonalności, zastanawiając się, czy, a jeśli tak, to po spełnieniu jakich warunków, może ona stać się efektywnie wykorzystywanym przez sądy konstytucyjne wzorcem kontroli konstytucyjności prawa. Rozważania te nie mają charakteru analizy komparatystycznej, choć poniżej pomocniczo odwołuję się do ustaw zasadniczych oraz orzecznictwa sądów konstytucyjnych innych państw. Koncentruję się głównie na perspektywie polskiej, w szczególności na dorobku doktrynalnym poświęconym zasadzie proporcjonalności wyborów. Podstawowe pytanie brzmi, czy

---

\* Piotr Chybalski – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID ID: 0000-0002-7703-1767.

1 W tekście przedstawiane są częściowe wyniki badań prowadzonych w ramach programu badawczego 2018/31/B/HS5/02667, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (program OPUS-15).

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



możliwe jest efektywne badanie konstytucyjności prawa wyborczego w świetle zasady proporcjonalności wyborów, w sytuacji gdy zasada ta została wprost wyrażona w konstytucji. Tak postawiony problem, w przypadku polskiego prawa wyborczego, zawęża zakres rozważań do wyborów do Sejmu, gdyż jedynie w odniesieniu do nich w ustawie zasadniczej wspomina się o proporcjonalności (art. 96 ust. 2 Konstytucji).

Zarysowana wyżej problematyka wydaje się istotna, gdyż zmiany dotyczące tzw. systemu wyborczego *sensu stricto*, tj. ogółu zasad dotyczących ustalania wyników wyborów<sup>3</sup> (mówiąc inaczej, formuły wyborczej<sup>4</sup>), są szczególnie wrażliwe politycznie. W przypadku gdy dokonywane są – z zasady krótko przed wyborami – w celu zwiększenia potencjalnych szans wyborczych przez formacje tworzące większość parlamentarną, stanowią jedną z typowych form tzw. instytucjonalnych manipulacji wyborczych<sup>5</sup>. Uwzględniając fakt, że przykłady takich działań miały miejsce w praktyce polskiej, choćby przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r.<sup>6</sup>, powstaje pytanie, czy efektywne wykorzystanie zasady proporcjonalności wyborów przez sąd konstytucyjny może powstrzymać czy choćby ograniczyć tego typu praktyki.

## Zasada proporcjonalności w dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądów konstytucyjnych

Analiza instytucji prawa wyborczego istotnych dla kształtowania wyniku wyborów, w szczególności składających się na formułę wyborczą, występowała i wciąż występuje w praktyce orzeczniczej sądów konstytucyjnych. Szczególnie bogaty wydaje się dorobek niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), który już w latach 50. ubiegłego wieku, zwłaszcza w orzeczeniu z dnia 23 stycznia 1957 r.<sup>7</sup>, sformułował

---

3 Zob. zwłaszcza B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 312. Pojęcie to przywołał również m.in. Trybunał Konstytucyjny w wyr. z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.

4 Za B. Michalakiem i A. Sokalą pojęcie to rozumiem jako „zbiór reguł rozstrzygających o tym, w jaki sposób głosy oddane na konkretne partie polityczne zostaną przetworzone na należne im mandaty”. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 33, 34. Takie ujęcie uzasadnia utożsamienie pojęcia „formuły wyborczej” z pojęciem „systemu wyborczego *sensu stricto*”.

5 W. Wojtasik, *Manipulacje wyborcze*, Warszawa 2022, s. 139–144.

6 *Ibidem*, s. 143.

7 Wyr. FTK z dnia 23 stycznia 1957 r., 2 BvE 2/56.

podstawowy dylemat dotyczący kształtowania zasad ustalania wyników wyborów, tj. problem ustanowienia wyborów sprawiedliwych (oddających wolę głosujących, czemu sprzyja proporcjonalność), a także skutecznych (umożliwiających powstanie stabilnej większości w ciele przedstawicielskim, co z kolei łatwiej uzyskać przy zastosowaniu większościowości)<sup>8</sup>. W licznych orzeczeniach FTK rozstrzygał kwestię nie tylko dopuszczalności progów wyborczych – jak w wyroku przywołanym wyżej – lecz także rozwiązań typowych dla systemu wyborczego do niemieckiego Bundestagu, np. tzw. mandatów nadwyżkowych<sup>9</sup>. Warto również zwrócić uwagę na włoski Sąd Konstytucyjny, który w 2014 r. zakwestionował konstytucyjność tzw. premii dla zwycięzców wyborów parlamentarnych<sup>10</sup>, tj. rozwiązania, które gwarantowało, iż partia bądź koalicja, która zwycięży w wyborach, obsadza większość mandatów (np. min. 340 z 630 mandatów w Izbie Deputowanych)<sup>11</sup>.

Jakkolwiek dorobek wskazanych wyżej sądów konstytucyjnych jest bez wątpienia interesujący, trzeba podkreślić, że ani w niemieckiej Ustawie Zasadniczej, ani we włoskiej Konstytucji nie została wprost wyrażona zasada proporcjonalności wyborów. W konsekwencji w przywołanych wyżej rozstrzygnięciach konfrontowano analizowane instytucje prawa wyborczego z innymi przymiotnikami wyborczymi, np. z równością, czy z innymi zasadami konstytucyjnymi, jak zasada pluralizmu politycznego. Trzeba jednak podkreślić, że zwłaszcza orzecznictwo niemieckiego FTK może odgrywać istotną rolę w analizie problematyki proporcjonalności wyborów, gdyż autorytet tego sądu konstytucyjnego sprawia, że jego dorobek jest często wykorzystywany przez inne sądy konstytucyjne, w tym polski TK<sup>12</sup>. Wyraźne inspiracje orzecznictwem FTK są widoczne w rozstrzygnięciach czeskiego Sądu Konstytucyjnego, w tym w najnowszym orzeczeniu z dnia 2 lutego 2021 r.<sup>13</sup>, w którym za niekonstytucyjną uznano m.in. stosowaną w wyborach Izby

---

8 Zob. *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 147, 148.

9 Tak np. w wyr. FTK z dnia 25 lipca 2012 r., 2 BvF 3/11.

10 Wyr. włoskiego Sądu Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2013 r., nr 1/2014.

11 Zob. krytyczną analizę tego rozstrzygnięcia – E. Longo, A. Pin, *Judicial Review, Election Law, and Proportionality*, „Notre Dame Journal of International & Comparative Law” 2016, nr 6.

12 P. Czarny, M. Florczak-Wątor, *Precedents and case-based reasoning in the case law of the Constitutional Tribunal of the Republic of Poland*, [w:] *Constitutional Law and Precedent*, red. M. Florczak-Wątor, London 2022, s. 171–175.

13 Pl. ÚS 44/17.

Poselskiej w celu ustalenia podziału mandatów metodą d'Hondta<sup>14</sup>. Jest to o tyle interesujące, że w art. 18 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej *expressis verbis* stanowi się, że wybory do Izby Poselskiej odbywają się „według zasady reprezentacji proporcjonalnej”<sup>15</sup>, a zatem wydawałoby się, że rozważania teoretyczne tego sądu powinny koncentrować się przede wszystkim na tej zasadzie. Nie wdając się w szerszą analizę tego problemu, warto jedynie odnotować, że przywołany wyżej wyrok spotkał się z krytyką w piśmiennictwie, zwłaszcza w części, w której czeski Sąd Konstytucyjny wskazywał teoretyczne podstawy swojego rozstrzygnięcia<sup>16</sup>.

W praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności wyborów pozostaje na marginesie rozważań, mimo że, jak wspomniano, wyrażono ją w Konstytucji wprost w odniesieniu do wyborów do Sejmu. Trzeba jednak podkreślić, że – inaczej niż we wspomnianych wyżej państwach – jak dotąd nie kwestionowano konstytucyjności przepisów dotyczących tych wyborów w świetle omawianej zasady. Nie sposób jednak wykluczyć, iż takie próby pojawiają się w przyszłości, choćby gdy dojdzie do tak daleko idącej modyfikacji systemu wyborczego do Sejmu jak rozważane przez polityków obecnie rządzącej formacji wprowadzenie w tych wyborach 100 okręgów wyborczych<sup>17</sup> – co zasadniczo może wpłynąć na wynik wyborów (a także na zachowania polityczne ich uczestników, tj. sprzyjać będzie konsolidacji formacji politycznych).

W dotychczasowym orzecznictwie TK odnosił się do problematyki zasady proporcjonalności wyborów jedynie raz, w głośnym wyroku z dnia 3 listopada 2006 r.<sup>18</sup> w sprawie zmian w samorządowej ordynacji wyborczej (analizując w szczególności problem konstytucyjności tzw. blokowania list). Wnioskodawcy zarzucili, iż kontrolowane rozwiązania naruszają wymóg proporcjonalności tych wyborów, który wyprowadzili

---

14 Zob. omówienie tego wyroku – M. Antos, F. Horak, *Proportionality means proportionality*, „European Constitutional Law Review” 2021, nr 3.

15 Tłumaczenie fragmentu czeskiej konstytucji podaję za: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 194.

16 M. Antos, F. Horak, *Proportionality...*, zwłaszcza s. 551. Zob. też L. Červinka, *The Czech Constitutional Court, the Unconstitutionality of the Electoral Legislation, and the Possible Constitutional Deadlock*, „DPCE Online” 2021, nr 1, zwłaszcza s. 2749, 2750.

17 Zob. np. T. Żółciak, G. Osiecki, *Bliżej do zmian w ordynacji. Im więcej okręgów, tym lepiej – tylko dla kogo?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 10 sierpnia 2022 r., <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8515960,zmiany-w-ordynacji-sejm-kaczynski-pis-mandaty-sceptycy-prezydent.html> [dostęp: 3.12.2022].

18 K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał, trafnie wskazując, że zasada proporcjonalności wyborów nie ma zastosowania w odniesieniu do wyborów samorządowych (gdyż nie wymieniono jej wśród przymiotników wyborczych określonych w art. 169 ust. 2 Konstytucji), sformułował kilka uwag ogólnych. Przywołał wspomniany wcześniej dylemat między „wyborami sprawiedliwymi” (z którym to terminem TK powiązał konieczność zapewnienia materialnej równości wyborów) a „wyborami skutecznymi”, akcentując konieczność wypracowania rozwiązania stanowiącego kompromis między tymi wartościami. Zauważył przy tym, że: „system wyborczy, który nie byłby zdolny do wyłonienia rządzącej większości parlamentarnej, trudno byłoby, mimo respektowania zasad wolnych i demokratycznych wyborów, uznać za korzystny. W najbardziej sprawiedliwym systemie wyborczym, respektującym w wysokim stopniu zasadę równości materialnej, lecz niesprzyjającym wyłonieniu stabilnej większości – wybory stałyby się tylko sondażem wyborczym, a brak stabilności politycznej mógłby stać się zagrożeniem dla demokracji. Wartością państwa demokratycznego są nie tylko wolne, demokratyczne i sprawiedliwe wybory, ale również stabilna i skuteczna władza dzięki nim wyłoniona”.

Do wywodów TK sformułowanych w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. należy powrócić w dalszej części niniejszych rozważań. Okoliczności wydania tego orzeczenia są bowiem istotne przy omawianiu czynnika czasu jako jednego z warunków dotyczących potencjalnej efektywnej kontroli konstytucyjności prawa wyborczego w świetle zasady proporcjonalności wyborów.

## **Okoliczności sprzyjające efektywnemu wykorzystaniu zasady proporcjonalności wyborów jako wzorca kontroli konstytucyjności prawa**

Przechodząc do kwestii warunków sprzyjających efektywnemu badaniu proporcjonalności wyborów podczas kontroli konstytucyjności prawa, w pierwszej kolejności należy podkreślić konieczność efektywnego funkcjonowania sądu konstytucyjnego. Uwaga ta *prima facie* jawi się jako truizm, lecz warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, chodzi tu o istnienie sądu konstytucyjnego, który nie tylko sprawnie wykonuje działalność orzeczniczą, lecz również cieszy się powszechnym autorytetem. Uwaga ta, jak wydaje się z oczywistych względów, skłania ku stwierdzeniu, że w obecnym stanie polskiego TK nie sposób uznać za spełniający te kryteria. Pozostawiam jednak ten wątek na uboczu

rozważań, gdyż odnosi się on nie tylko do weryfikacji prawa wyborczego w świetle zasady proporcjonalności wyborów, lecz także do efektywności całego systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

Po drugie, zarysowany wyżej postulat konieczności funkcjonowania sądu konstytucyjnego odnosi się do teoretycznego modelu kontroli konstytucyjności prawa. W modelu kontroli zdecentralizowanej (rozproszonej), tj. wykonywanej przez sądy powszechne, trudno wyobrazić sobie podejmowanie wątków związanych z zasadą proporcjonalności wyborów. Immanentną cechą tego modelu jest bowiem incydentalność (konkretność), czyli ścisły związek ewentualnej kontroli konstytucyjności ze sprawą rozpatrywaną przez sąd<sup>19</sup>. Taki stan rzeczy sprawia, że kontrola rozproszona umożliwia efektywną ochronę wolności i praw, gdyż, co oczywiste, sprawy rozstrzygane przez sądy właśnie się z tą sferą wiążą. Tymczasem zasada proporcjonalności wyborów *per se* dotyczy sposobu ustalania wyników wyborów, tj. konstrukcji danego systemu wyborczego. Natomiast jedynie pośrednio jest związana z prawami i wolnościami, w szczególności z biernym prawem wyborczym, gdyż deformacja woli wyborców utrudnia bądź uniemożliwia sukces wyborczy niektórym kandydatom. Stąd ewentualne badanie proporcjonalności wyborów w modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności wymaga powiązania kwestii proporcjonalności z któryś z konstytucyjnych praw podmiotowych, co wydaje się utrudnione, zwłaszcza gdy, jak w Polsce, zasada proporcjonalności wyborów została w odniesieniu do wyborów do Sejmu wprost wyrażona w ustawie zasadniczej. Z kolei odmiennie przedstawia się możliwość wykorzystania tej zasady jako wzorca kontroli w scentralizowanym („Kelsenowskim”) modelu kontroli konstytucyjności prawa, a więc w warunkach funkcjonowania wyspecjalizowanego sądu konstytucyjnego. Jakkolwiek zależy to od rozwiązań przyjętych w danej ustawie zasadniczej, to jednak z natury w modelu tym występuje, w szerszym lub węższym zakresie, możliwość przeprowadzania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, tj. bez związku z daną, indywidualną sprawą. Istnieje wówczas daleko posunięta możliwość badania zgodności z normami konstytucyjnymi rozwiązań ustrojowych, do których zaliczyć można konstrukcję danego systemu wyborczego *sensu stricto*.

Drugim kluczowym warunkiem nie tylko sprzyjającym, lecz wręcz koniecznym dla możliwości wykorzystania zasady proporcjonalności

---

19 Zob. np. uwagi dotyczące charakterystyki amerykańskiego systemu sądowej kontroli konstytucyjności – P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007, s. 63.

wyborów w kontroli konstytucyjności prawa wyborczego jest dookreślenie treści tej zasady. W piśmiennictwie polskim można wokół tej kwestii dostrzec pewien paradoks. Otóż zasadę tę uznaje się za pojęcie zastane „o pewnej uniwersalnie akceptowanej treści”<sup>20</sup>, czemu trudno się dziwić, gdyż od lat jest znana polskiemu prawu wyborczemu, w tym jego podstawom konstytucyjnym. Proporcjonalność wyborów występowała w art. 11 Konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>21</sup> stanowiącym, iż Sejm składa się z posłów wybieranych m.in. „w głosowaniu stosunkowym”<sup>22</sup>. Wraz z wejściem w życie Konstytucji kwietniowej z 1935 r.<sup>23</sup> zniknęła z rozwiązań konstytucyjnych, pojawiając się ponownie w art. 3 ust. 1 Małej konstytucji z 1992 r.<sup>24</sup>, przewidującym, iż Sejm składa się z posłów wybieranych m.in. w wyborach proporcjonalnych, które to rozwiązanie zostało niemal powielone w art. 96 ust. 2 obecnie obowiązującej Konstytucji.

Wspomniany paradoks wyraża się w tym, iż, pomimo uznawania zasady proporcjonalności wyborów za pojęcie zastane, zdaniem Leszka Garlickiego: „istnieje ryzyko konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności, bo rangę konstytucyjną zyskuje instytucja o niedookreślonym i mało precyzyjnym kształcie. W efekcie nie wiadomo do końca, jak wiele swobody uregulowań zachowuje ustawodawca zwykły, a to jest sytuacją o kryzysogennym charakterze”<sup>25</sup>. Jakkolwiek autor ten wskazał kilka podstawowych elementów prawa wyborczego, których występowanie uznał za warunek *sine qua non* uznania wyborów za proporcjonalne (szerzej w dalszej części niniejszych uwag), to trafnie podkreślił, że omawiana zasada przybiera zróżnicowaną treść w poszczególnych państwach, a przy tym ustawodawca zwykły zachowuje daleko posuniętą swobodę w kształtowaniu proporcjonalnego systemu wyborczego<sup>26</sup>.

---

20 Tak zwłaszcza L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, komentarz do art. 96, s. 20.

21 Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

22 Pojęcie „głosowania stosunkowego” można uznać za synonim pojęcia „wyborów proporcjonalnych”. Zob. M. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4, s. 19 (przyp. 32), oraz S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*, [w:] *Parlament – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 17.

23 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

24 Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17 października 1992 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

25 L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, red. L. Garlicki, s. 21.

26 *Ibidem*.

Mimo upływu ponad 20 lat od sformułowania przywołanych uwag L. Garlickiego problem dookreślenia treści zasady proporcjonalności wyborów jest wciąż aktualny w polskim prawie konstytucyjnym. W najnowszym piśmiennictwie przywołał tę kwestię Krzysztof Skotnicki, poddając pod rozagę konstytucjonalizację w odniesieniu do wyborów do Sejmu „systemu (metody) przeliczania głosów na mandaty (d’Hondta, St. Laguë bądź inny)”<sup>27</sup>, a także stwierdzając, iż „ustrojodawca pozostawia zbyt dużo swobody ustawodawcy przy kształtowaniu podczas wyborów parlamentarnych okręgów wyborczych”, co ma „szczególne znaczenie w przypadku wyborów proporcjonalnych”<sup>28</sup>. Nie ulega wątpliwości, że poszerzenie zakresu konstytucjonalizacji prawa wyborczego w obszarze systemu wyborczego *sensu stricto* ograniczyłyby możliwość modyfikacji – w tym o charakterze manipulacyjnym – tych materii ustawodawstwem zwykłym. Należałoby jednak rozważyć zakres „petryfikacji” prawa wyborczego na poziomie konstytucyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do określenia metody przeliczania głosów na mandaty (reguły rozstrzygnięcia<sup>29</sup>), gdyż byłoby to rozwiązanie, które nie jest często spotykane w konstytucjonalizmie<sup>30</sup>. Ponadto, zależnie od zakresu poszerzenia konstytucyjnych regulacji dotyczących prawa wyborczego, zmodyfikowanie ustawy zasadniczej mogłoby usunąć jedynie część wątpliwości co do treści zasady proporcjonalności wyborów. Stąd, nie negując przywołanego wyżej stanowiska K. Skotnickiego, zasadne jest rozważenie potencjalnej alternatywy dla uchwalenia odpowiedniej ustawy o zmianie Konstytucji, tj. dookreślenia treści zasady proporcjonalności wyborów w orzecznictwie konstytucyjnym.

Podstawowe koncepcje interpretacyjne dotyczące ujętej w art. 96 ust. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu zostały wypracowane krótko po wejściu w życie obecnie obowiązującej ustawy

---

27 K. Skotnicki, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 133. Warto odnotować, że sugestie konstytucjonalizacji tej materii sformułowano już krótko po wejściu w życie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. Zob. A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 159.

28 K. Skotnicki, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację...*, s. 132, 133.

29 B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego...*, s. 120.

30 Spośród państw członkowskich Unii Europejskiej reguła rozstrzygnięcia obowiązująca w wyborach parlamentarnych została określona na poziomie konstytucyjnym w następujących krajach: 1) metoda pojedynczego głosu przechodniego (STV) – Irlandia (art. 16 ust. 5 i art. 18 ust. 5 konstytucji irlandzkiej), Malta (art. 56 ust. 1 konstytucji maltańskiej); 2) metoda d’Hondta – Portugalia (art. 149 ust. 1 konstytucji portugalskiej); 3) metoda Sainte-Laguë z pierwszym dzielnikiem 1,4 – Szwecja (§ 8 Aktu o formie rządu).

zasadniczej, kiedy to w toku III (1997–2001) i IV (2001–2005) kadencji Sejmu rozważana była problematyka dopuszczalności wprowadzenia w polskich wyborach powszechnych mieszanego systemu wyborczego<sup>31</sup>. Wedle pierwszej koncepcji, formalnej, sformułowanej przez Marka Zubika, a także – niezależnie – przez Janusza Mordwiłko, a nawiązującej do przywołanego wcześniej stanowiska L. Garlickiego, konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu w niewielkim zakresie ogranicza swobodę ustawodawcy zwykłego, nakazując jedynie wprowadzenie pewnych podstawowych rozwiązań, tj. wielomandatowych okręgów wyborczych, głosowania na listę kandydatów<sup>32</sup> oraz, na co zwrócił uwagę J. Mordwiłko, odpowiedniej (tj. zaliczanej do proporcjonalnej) metody przeliczania głosów na mandaty<sup>33</sup>. Drugą koncepcję opracował Mirosław Granat, dopuszczając występowanie w ramach wielomandatowych okręgów wyborczych okręgów (w zasadzie podokręgów) jednomandatowych, przy wprowadzeniu mechanizmów kompensujących brak odzwierciedlenia woli wyborców w głosowaniu w tych podokręgach. Zdaniem przywołanego autora dopuszczalność takiego rozwiązania jest warunkowana przyjęciem materialnej wykładni zasady proporcjonalności wyborów, przekonaniem, że „proporcjonalny system wyborczy polega na zapewnieniu podziału mandatów wyborczych pomiędzy poszczególne ugrupowania lub komitety w jednakowy (równy) sposób w stosunku do liczby głosów oddanych na nie w głosowaniu”<sup>34</sup>.

---

31 Pierwszy projekt przewidujący mieszaną formułę wyborczą dotyczył wyborów samorządowych – poselski projekt ustawy Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 215, III kadencja. Z kolei w odniesieniu do wyborów do Sejmu zob. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1963, IV kadencja, którego wnioskodawcy zakładali wprowadzenie „spersonalizowanego systemu proporcjonalnego”.

32 M. Zubik, *Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji)*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 1, s. 63.

33 J. Mordwiłko, *Informacja związana z problemami wynikającymi z brzmienia art. 96 ust. 2 Konstytucji*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 3, s. 77.

34 M. Granat, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 1, s. 66. Zob. też Z. Jarosz, *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, oraz M. Dobrowolski, *Konstytucyjność mieszanego systemu wyborczego*. Oba teksty zamieszczono w opracowaniu: *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.



Jak zauważył Marcin Rulka, w późniejszych latach obok powyższych dwóch koncepcji interpretacyjnych zasady proporcjonalności wyborów pojawiła się trzecia, materialno-formalna. Łączy ona obie powyższe, tj. akcentuje konieczność skonstruowania takiego systemu wyborczego, który jednocześnie zawiera zarysowane wyżej rozwiązania – jak wielomandatowe okręgi wyborcze (proporcjonalność formalna) – i gwarantuje uzyskanie proporcjonalnego, tj. w największym możliwym stopniu oddającego wolę głosujących, wyniku wyborów (proporcjonalność materialna)<sup>35</sup>. Trzeba przy tym podkreślić, że szczegóły takiego ujęcia interpretacyjnego nie zostały jak dotąd wypracowane, w szczególności nie jest jasne, czy któryś z powyższych komponentów ma charakter dominujący, czy też formalna i materialna proporcjonalność są względem siebie równorzędne.

Odnosząc się do zarysowanych wyżej ujęć zasady proporcjonalności wyborów, skłaniam się, tak jak przywołany wcześniej M. Rulka, ku koncepcji materialno-formalnej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na sposób wyrażenia tej zasady w art. 96 ust. 2 Konstytucji, tj. odniesienie nakazu proporcjonalności do wyborów do Sejmu, tj., jak się wydaje, do całokształtu norm prawnych dotyczących procesu wyborczego. Taka sama sytuacja dotyczy przymiotników powszechności, równości i bezpośredniości, a dostrzegając ten fakt w stosunku do zasady równości, L. Garlicki zauważył, że odniesienie jej do „wyborów” stanowi „formułę o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym”<sup>36</sup>. Jakkolwiek przedstawiony sposób redakcji zasady proporcjonalności w art. 96 ust. 2 Konstytucji nie wydaje się jednoznacznie przesądzać, która z powyższych koncepcji wykładni tej zasady jest właściwa, można przyjąć, iż uprawnia on do holistycznej analizy ustawowych rozwiązań dotyczących wyborów do Sejmu w toku oceny ich zgodności z zasadą proporcjonalności tych wyborów. W konsekwencji można twierdzić, że na gruncie ustawy zasadniczej szczególnie uzasadniona jest „maksymalistyczna” formalno-materialna interpretacja omawianej zasady.

Nawet jeśli podzielić powyższą sugestię, to nadal aktualne pozostają wątpliwości co do szczegółowej treści zasady proporcjonalności wyborów. Po pierwsze, wciąż nie jest jasne, występowanie których rozwiązań prawa wyborczego jest konieczne, do uznania, iż zasada ta nie została naruszona. Przykładowo, choć, jak już wspomniano, do katalogu tych rozwiązań zalicza się wielomandatowe okręgi wyborcze,

---

35 M. Rulka, *Zasada proporcjonalności w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2011, nr 3, s. 17.

36 L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, red. L. Garlicki, s. 9.

wymóg głosowania na listy kandydatów, a także odpowiednią metodę przeliczania głosów na mandaty, to w dawniejszych wypowiedziach wskazywano, iż zasada proporcjonalności wyborów silnie uzasadnia instytucję tzw. listy krajowej (ogólnopolskiej)<sup>37</sup>, która nie występuje w prawie wyborczym od 2001 r. Przekonujące wydaje się przy tym stanowisko J. Mordwiłko dotyczące kwestii dopuszczalności wprowadzenia w prawie wyborczym rozwiązań sprzyjających zwycięzcom („partiom silniejszym”), zgodnie z którym choć rozwiązania takie analizowane osobno mogą nie budzić zastrzeżeń w świetle zasady proporcjonalności wyborów, to ich suma „nie może prowadzić do wydrążenia czy naruszenia (jądra) zasady proporcjonalności”<sup>38</sup>. Takie ujęcie wydaje się trafne w świetle postulowanego wyżej holistycznego spojrzenia na prawo wyborcze dotyczące wyborów, które w myśl ustawy zasadniczej mają być proporcjonalne. Warto również odnotować, że w praktyce zastosował je czeski Sąd Konstytucyjny w przywołanym wcześniej orzeczeniu z dnia 2 lutego 2021 r. Nie uznał bowiem za niekonstytucyjne zastosowania metody d’Hondta do rozdziału mandatów w Izbie Poselskiej *per se*, lecz w związku z faktem, iż w powiązaniu z określoną konstrukcją okręgów wyborczych skład Izby nadmiernie odbiegał od preferencji wyborców.

Jakkolwiek ustalenie listy koniecznych rozwiązań prawa wyborczego w świetle zasady proporcjonalności wyborów może nastroczać trudności, znacznie łatwiejsze wydaje się wskazanie takich rozwiązań, które są nie do pogodzenia z tą zasadą. Jako przykład może służyć instytucja tzw. blokowania list wyborczych<sup>39</sup>.

Po drugie, jak już wspomniano, nie sposób przesądzić, jaka jest właściwa relacja między oboma aspektami zasady proporcjonalności wyborów – formalnym i materialnym. Wydaje się jednak, iż podstawowym punktem odniesienia dla oceny dopuszczalności prawa wyborczego w świetle omawianej zasady jest „proporcjonalność na wyjściu”, czyli odpowiedni efekt zastosowania danej formuły wyborczej (proporcjonalność materialna), a dopiero w drugiej kolejności „proporcjonalność na wejściu”, które to pojęcie jest bliskie proporcjonalności formalnej<sup>40</sup>.

---

37 Tak np. J. Mordwiłko, *W sprawie zgodności „listy ogólnopolskiej” w wyborach do Sejmu z konstytucyjnymi zasadami prawa wyborczego, w szczególności z zasadą równości biernego prawa wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 61.

38 J. Mordwiłko, *Informacja...*, s. 79.

39 A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 97–103.

40 W sprawie obu pojęć zob. B. Michalak, *(Dys)proporcjonalność polskich wyborów samorządowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.

Warto w tym miejscu odnotować wypowiedź K. Skotnickiego, który, pytany w dyskusji o warunki brzegowe rozwiązań stosowanych w przypadku wprowadzenia zasady proporcjonalności wyborów, stwierdził, że wyznacznikiem powinno być dążenie do tego, „aby wybierany organ był w jak największym stopniu odzwierciedleniem rzeczywistego poparcia społeczeństwa dla poszczególnych ugrupowań politycznych”<sup>41</sup>. Jeżeli przyjąć takie, w moim przekonaniu trafne, założenie, to podstawową czynnością w toku badania zgodności przepisów prawa wyborczego z konstytucyjną zasadą proporcjonalności danych wyborów powinna być analiza efektu tych rozwiązań, tj. skali rozbieżności między wynikiem wyborów a wolą wyborców (deformacji tej woli). Oczywiście konieczne byłoby przy tym ustalenie przez sąd konstytucyjny dopuszczalnego zakresu deformacji wyniku wyborczego, którego przekroczenie musiałoby skutkować stwierdzeniem naruszenia zasady proporcjonalności wyborów. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że analiza tej kwestii wymaga niuansowania, tj. rozważenia przyczyn zaistnienia negatywnie ocenionej deformacji woli wyborców. Jak zauważył Stanisław Gebethner, „odchylenia od prawidłowej reprezentatywności obieralnego zgromadzenia” mogą być spowodowane różnymi czynnikami, do których powołany autor zaliczył m.in. „zróżnicowaną frekwencję wyborczą”, a więc czynnik niezwiązany normatywnymi podstawami danego systemu wyborczego *sensu stricto*<sup>42</sup>. W praktyce polskiej przykładem ukształtowania składu organu przedstawicielskiego w sposób „deformujący wolę wyborców” nie z powodu konstrukcyjnych wad systemu wyborczego, lecz z powodu błędów politycznych części uczestników wyborów (fragmentaryzacja tzw. obozu postsolidarnościowego), był skład Sejmu II kadencji (1993–1997)<sup>43</sup>.

Wydaje się, że, analizując kwestię zakresu deformacji woli wyborców, sąd konstytucyjny mógłby posiłkować się analizami politologicznymi wykorzystującymi naukowe metody pomiaru rozbieżności między rozkładem głosów wyborców a podziałem mandatów<sup>44</sup>. Co więcej, za możliwe należy uznać badanie nie tylko zastosowanego już systemu

---

41 K. Skotnicki, głos w dyskusji, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 134.

42 S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy...*, s. 18.

43 Zob. np. M. Palade, *Wybory parlamentarne 1993*, [https://rcin.org.pl/Content/208638/WA51\\_242241\\_PANB5061-r2018\\_Wybory-parlamentarne-1993.pdf](https://rcin.org.pl/Content/208638/WA51_242241_PANB5061-r2018_Wybory-parlamentarne-1993.pdf) [dostęp: 15.12.2022].

44 Zob. zwłaszcza K. Lorentz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „*Studia Wyborcze*” 2011, t. XI, s. 12–15.

wyborczego, lecz również rozwiązań prawnych, które zostały już uchwalone, lecz nie przeprowadzono jeszcze wyborów z ich zastosowaniem. W obecnym stanie rozwoju badań nad systemami wyborczymi zostały wypracowane, także w Polsce, na tyle rozwinięte symulacje konsekwencji przeprowadzenia wyborów z użyciem danego systemu wyborczego, że za zasadne należałoby uznać wykorzystanie tych symulacji w ewentualnym procesie weryfikacji prawa wyborczego przez TK w świetle zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu. Warto odnotować, że niektóre z nich są powszechnie dostępne<sup>45</sup>.

Stwierdzenie przez sąd konstytucyjny, iż dane rozwiązania prawa wyborczego skutkują (bądź będą skutkować) nadmierną deformacją wyniku wyborczego, mogłoby być wystarczające do stwierdzenia niezgodności tych rozwiązań z zasadą proporcjonalności wyborów – jeżeli jednocześnie przesądzić, że źródłem tej deformacji jest sam system wyborczy, a nie inne czynniki (jak wspomniane wyżej zachowania części uczestników wyborów do Sejmu z 1993 r.). Wydaje się przy tym, że przedmiot kontroli często miałby charakter związkowy, np. przepisy dotyczące reguły rozstrzygnięcia (czyli w aktualnych polskich rozwiązaniach dotyczących wyborów do Sejmu metody d'Hondta) badane byłyby w związku z przepisami dotyczącymi alokacji mandatów do okręgów wyborczych (aktualnie alokacja ta w przypadku wyborów do Sejmu jest dokonywana zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>46</sup>). Pozwoliłoby to uniknąć osobiwej sytuacji, która wystąpiła w przywołanym wcześniej wyroku czeskiego Sądu Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2021 r., kiedy, uznając, że przy danej konstrukcji okręgów wyborczych w wyborach do czeskiej Izby Poselskiej zastosowanie metody d'Hondta nadmiernie deformuje wynik wyborczy, zdecydowano się jedynie na stwierdzenie niekonstytucyjności tej formuły, a więc pozostawiono bez interwencji sądu przepisy dotyczące okręgów wyborczych<sup>47</sup>.

W drugiej kolejności, tj. jeśli sąd konstytucyjny uznałby, że dany system wyborczy nie prowadzi do nadmiernej deformacji wyniku wyborczego, możliwe byłoby przystąpienie do analizy zgodności analizowanych rozwiązań z zasadą proporcjonalności wyborów w aspekcie formalnym, przy czym, co oczywiste, konieczne byłoby wypracowanie

---

45 Za przykład mogą służyć symulacje opracowywane przez dr. Macieja Onasza z Uniwersytetu Łódzkiego, zob. <https://twitter.com/onasz> [dostęp: 4.12.2022], a także przywoływane w mediach symulacje według modelu wypracowanego przez prof. Jarosława Flisa z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

46 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

47 M. Antos, F. Horak, *Proportionality...*, s. 546–548.

katalogu instytucji prawa wyborczego, których występowanie jest konieczne w wyborach proporcjonalnych. Wydaje się przy tym, że należałoby uniknąć nadmiernego formalizmu, preferując wspomnianą wcześniej holistyczną analizę rozwiązań prawa wyborczego. Tytułem ilustracji można przywołać wspomniany wcześniej przykład podany przez M. Granata, tj. dystrybucji określonej liczby mandatów w podokręgach, z towarzyszącym jej mechanizmem kompensacyjnym na poziomie właściwych okręgów wyborczych<sup>48</sup>. W moim przekonaniu nie sposób wykluczyć zgodności takiego rozwiązania z zasadą proporcjonalności wyborów, choć formalnie nie zakłada ono głosowania na listę kandydatów. Należałoby jednak analizować tę kwestię na zasadzie *a casu ad casum*. Z kolei jeśli chodzi o inne rozwiązania proporcjonalnego systemu wyborczego, można przykładowo wspomnieć o kwestii wielomandatowych okręgów wyborczych. W moim przekonaniu utworzenie okręgów małych według typologii Dietera Nohlena (tj. maksymalnie pięciomandatowych)<sup>49</sup> *per se* naruszałoby zasadę proporcjonalności wyborów, gdyż skala deformacji wyniku wyborczego w takich okręgach jest na tyle poważna, że wybory stają się jedynie pozornie proporcjonalne, upodabniając się w praktyce do wyborów większościowych.

Obok efektywnie działającego sądu konstytucyjnego oraz konieczności doprecyzowania treści zasady proporcjonalności wyborów trzecim czynnikiem warunkującym praktyczną możliwość wykorzystania tej zasady w kontroli konstytucyjności prawa jest czas. Wynika to z faktu, iż z uwagi na naturalną we współczesnych demokracjach powtarzalność wyborów przy stosunkowo krótkich kadencjach organów przedstawicielskich (nieprzekraczających pięciu lat) często badanie konstytucyjności przepisów prawa wyborczego następuje pod presją czasu, tj. w sytuacji zbliżających się wyborów, w których przepisy te miałyby zostać ewentualnie zastosowane. Dobitnym przykładem w praktyce funkcjonowania polskiego TK jest przywołany wcześniej wyrok w sprawie zmian w samorządowej ordynacji wyborczej, który został wydany 3 listopada 2006 r., a wybory samorządowe zostały zarządzone na 12 i 26 listopada 2006 r. Aprobata przez Trybunał kontrolowanych wówczas rozwiązań została spowodowana w dużej mierze tym, iż stwierdzenie ich niekonstytucyjności w zasadzie uniemożliwiłoby przeprowadzenie (przynajmniej w części) wyborów samorządowych,

---

48 W ostatnich latach tego typu rozwiązanie, znane jako ordynacja proporcjonalno-lokalna, opracował J. Flis, *Projekt ordynacji sprawiedliwej*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/> [dostęp: 4.12.2022].

49 D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 81.

o czym zresztą wprost wspominał sam TK<sup>50</sup>. Inny przykład stanowi również powoływany wcześniej wyrok czeskiego Sądu Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2021 r., wydany stosunkowo krótko przed wyborami Izby Poselskiej (przeprowadzonymi 8 i 9 października 2021 r.). Warto odnotować, że rozstrzygnięcie w tej sprawie zostało poddane krytyce doktrynalnej również dlatego, że spowodowało konieczność szybkiego uchwalenia odpowiednich zmian w czeskim prawie wyborczym, dzięki czemu wspomniane wybory mogły się odbyć<sup>51</sup>.

Jakkolwiek problem potencjalnej presji czasu odnosi się do kontroli konstytucyjności wszelkich rozwiązań prawa wyborczego, nie tylko w świetle zasady proporcjonalności wyborów, to w analizowanej sferze wydaje się on szczególnie doniosły. Uchwalenie zasadniczej zmiany elementów systemu wyborczego *sensu stricto* (w skrajnym przypadku zastąpienie metody proporcjonalnej większościową) krótko przez danymi wyborami mogłoby utrudnić, a nawet uniemożliwić odpowiednią interwencję sądu konstytucyjnego.

Potencjalnym rozwiązaniem omawianego problemu jest wprowadzenie efektywnej zasady ciszy legislacyjnej, czyli zakazu dokonywania istotnych zmian prawa wyborczego przez określony czas przed danymi wyborami. Zastosowanie jej w polskiej praktyce konstytucyjnej było od dawna postulowane w piśmiennictwie<sup>52</sup>, zaś została ona wypracowana przez TK w kilku orzeczeniach<sup>53</sup>. Jak wiadomo, jej istotą jest zakaz dokonywania istotnych zmian prawa wyborczego w okresie sześciu miesięcy przed zarządzeniem danych wyborów (a także od ich zarządzenia do zakończenia procesu wyborczego), chyba że wystąpią tzw. nadzwyczajne okoliczności o charakterze obiektywnym. Jakkolwiek w sprawie ciszy legislacyjnej wypowiedziałem się szczegółowo w innym opracowaniu<sup>54</sup>,

---

50 W uzasadnieniu wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., odnosząc się do kwestii konstytucyjności *vacatio legis*, stwierdzono m.in., że: „oceniając negatywnie skrócenie *vacatio legis* badanej ustawy, Trybunał nie zdecydował się jednak na uznanie jej niekonstytucyjności z tej przyczyny. Badając tę sprawę zobowiązany był bowiem wziąć pod uwagę jako szczególne okoliczności: toczącą się już procedurę wyborczą, wygaśnięcie mandatów samorządów kończącej się kadencji w grudniu bieżącego roku, niemożliwość przeprowadzenia wyborów samorządowych w konstytucyjnym terminie”.

51 L. Červinka, *The Czech Constitutional Court...*, s. 2733.

52 Zob. np. S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy...*, s. 26, 27.

53 Przywoływany już wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147, a także wyr. TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138, oraz wyr. TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

54 P. Chybalski, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. M. Granat, Warszawa 2019.

uważam za celowe powtórzenie, że choć użyteczność tej instytucji jest bezsporna, to jej model skonstruowany przez Trybunał wywołuje istotne wątpliwości. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby nadanie jej treści bliższej analogicznemu standardowi wypracowanemu przez Komisję Wenecką, tj. przyjęcie, iż istotne zmiany prawa wyborczego nie mogą być stosowane w odniesieniu do wyborów zarządzanych w określonym czasie (zapewne roku) po ich wejściu w życie<sup>55</sup>. Alternatywnie pod rozważenie można poddać jeszcze dalej idące rozwiązanie, tj. przyjęcie, że tego typu zmiany nie byłyby stosowane w najbliższych wyborach do danego ciała przedstawicielskiego, lecz dopiero w wyborach kolejnych<sup>56</sup>.

Doświadczenia z wyborów prezydenckich w 2020 r., tj. przeprowadzenie ich „za wszelką cenę” mimo rozpoczynającej się pandemii wirusa SARS-CoV-2, a także powierzchowne (bez rozważenia wielu istotnych okoliczności) uznanie przez Sąd Najwyższy w ramach weryfikacji tych wyborów, iż wprowadzone w związku z nimi istotne zmiany prawa wyborczego były uzasadnione wspomnianą kategorią nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym (trwającą pandemią oraz „nieodbyciem się wyborów w konstytucyjnym terminie”, tj. 10 maja 2020 r.)<sup>57</sup>, sprawiają, iż należyte zagwarantowanie poszanowania zasady ciszy legislacyjnej wydaje się konieczne. Z tego względu opowiadam się za konstytucjonalizacją tej zasady, co nie byłoby ewenementem we współczesnym konstytucjonalizmie, choć trzeba przyznać, że regulacja tej materii na poziomie konstytucyjnym jest rzadka<sup>58</sup>. Cisza legislacyjna powinna zostać uregulowana w ustawie zasadniczej w sposób zarysowany wyżej, a przy tym jednolicie w odniesieniu do wszystkich wyborów powszechnych, o których mowa w ustawie zasadniczej. Powracając do problematyki zasady proporcjonalności wyborów, taka nowela konstytucyjna umożliwiłaby TK badanie prawa wyborczego w świetle tej zasady bez presji czasu, co bez wątpienia sprzyjałoby efektywności takiej kontroli. Co więcej, brak możliwości zmieniania bądź stosowania zmian systemu wyborczego *sensu stricto* przez określony czas

---

55 *Ibidem*, s. 270.

56 Z nowszych opracowań, w których wysunięto taką propozycję (odnoszącą się do wyborów do Sejmu i Senatu), zob. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 218.

57 Uchw. SN z dnia 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20, OSNKN 2020, nr 4, poz. 27. W ówczesnej sytuacji alternatywnym rozwiązaniem było odsunięcie w czasie wyborów prezydenckich w trybie art. 228 ust. 7 Konstytucji, tj. wskutek wprowadzenia w związku z wybuchem pandemii stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej).

58 Przykładami takich rozwiązań są art. 54 ust. 1 konstytucji greckiej oraz art. 67 ust. 1 konstytucji tureckiej.

– a właśnie ta materia stanowi rdzeń pojęcia „istotnej zmiany prawa wyborczego”<sup>59</sup> – mogłyby ograniczać skłonności polityków do promowania manipulacyjnych zmian prawa wyborczego. Skoro nie można byłoby ich stosować przez określony czas, to z uwagi na naturalną dynamikę systemu politycznego ocena rzeczywistych politycznych skutków tych zmian mogłaby być niepewna w momencie ich uchwalenia. Warto również przywołać uwagę Trybunału dotyczącą zmian kluczowych elementów prawa wyborczego dla wyniku wyborów (tj. wielkości okręgów wyborczych, wysokości progów wyborczych oraz reguły rozstrzygnięcia) sformułowaną w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2006 r.: „każda (...) zmiana normatywna w powyższym zakresie powinna być wprowadzana z takim wyprzedzeniem, aby wszyscy potencjalni »aktorzy« procesu wyborczego zdołali przeanalizować zmiany dotychczasowego stanu prawnego, a przede wszystkim dostosować swoje zachowania do nowych »reguł gry«”<sup>60</sup>.

## Podsumowanie

Rozważania przeprowadzone w niniejszym tekście wskazują, że możliwość efektywnej kontroli konstytucyjności prawa wyborczego w świetle zasady proporcjonalności wyborów, znajdującej w polskich warunkach ustrojowych zastosowanie w odniesieniu do wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2 Konstytucji), jest w praktyce trudna do osiągnięcia, lecz nie sposób uznać jej za niewykonalną. W moim przekonaniu warunkowana jest ona łącznym spełnieniem trzech czynników. Po pierwsze, kontrola taka jest bardziej prawdopodobna w tych państwach, w których sprawnie funkcjonuje scentralizowany („Kelsenowski”), a przy tym cieszący się autorytetem, sąd konstytucyjny. Po drugie, konieczne jest doktrynalne oraz, przede wszystkim, orzecznicze dookreślenie treści zasady proporcjonalności wyborów, czego jak dotąd nie udało się dokonać w polskiej praktyce konstytucyjnej. Spośród koncepcji wypracowanych w piśmiennictwie skłaniam się ku najdalej idącej materialno-formalnej interpretacji tej zasady, przy czym na pierwszy plan zdaje się wysuwać aspekt materialny, tj. wymóg, aby dany system wyborczy *sensu stricto* nie prowadził do nadmiernej deformacji woli głosujących. Po trzecie, warunkiem efektywnego wykorzystania zasady proporcjonalności

---

59 Zob. zwłaszcza wyr. TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.

60 K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.



wyborów jako wzorca kontroli konstytucyjności prawa jest „zdjęcie z sądu konstytucyjnego presji czasu”, tj. wykluczenie sytuacji, w których na kierunek rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego rzutować będzie perspektywa zbliżających się wyborów. Instytucją służącą temu celowi jest znana w polskiej praktyce konstytucyjnej cisza legislacyjna, daleko ograniczająca możliwość modyfikacji prawa wyborczego w okresie przedwyborczym. Wydaje się, że celowe byłoby uwzględnienie tej zasady bezpośrednio w przepisach Konstytucji.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17 października 1992 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

## Projekty aktów prawnych

- Poselski projekt ustawy – Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 215, III kadencja.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1963, IV kadencja.

## Orzecznictwo

- Wyrok FTK z dnia 23 stycznia 1957 r., 2 BvE 2/56.
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.
- Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.
- Wyrok FTK z dnia 25 lipca 2012 r., 2 BvF 3/11.
- Wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2013 r., nr 1/2014.
- Uchwała SN z dnia 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20, OSNKN 2020, nr 4, poz. 27.
- Orzeczenie czeskiego Sądu Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2021 r., Pl. ÚS 44/17.

## Literatura

- Antos Marek, Horak Filip, *Proportionality means proportionality*, „European Constitutional Law Review” 2021, nr 3.
- Banaszak Bogusław, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.

- Červinka Lukáš Lev, *The Czech Constitutional Court, the Unconstitutionality of the Electoral Legislation, and the Possible Constitutional Deadlock*, „DPCE Online” 2021, nr 1.
- Chybalski Piotr, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. M. Granat, Warszawa 2019.
- Czarny Piotr, Florczak-Wątor Monika, *Precedents and case-based reasoning in the case law of the Constitutional Tribunal of the Republic of Poland*, [w:] *Constitutional Law and Precedent*, red. M. Florczak-Wątor, London 2022.
- Daniluk Dawid, *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Dobrowolski Marek, *Konstytucyjność mieszanego systemu wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.
- Garlicki Leszek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Gebethner Stanisław, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*, [w:] *Parlament – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Granat Mirosław, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Jarentowski Marek, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4.
- Jarosz Zdzisław, *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Longo Erik, Pin Andrea, *Judicial Review, Election Law, and Proportionality*, „Notre Dame Journal of International & Comparative Law” 2016, nr 6.
- Lorentz Krzysztof, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI.
- Michalak Bartłomiej, *(Dys)proporcjonalność polskich wyborów samorządowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Mikuli Piotr, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007.
- Mordwiłko Janusz, *Informacja związana z problemami wynikającymi z brzmienia art. 96 ust. 2 Konstytucji*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 3.
- Mordwiłko Janusz, *W sprawie zgodności „listy ogólnopolskiej” w wyborach do Sejmu z konstytucyjnymi zasadami prawa wyborczego, w szczególności z zasadą równości biernego prawa wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Nohlen Dieter, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

- Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008.
- Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 2.
- Rulka Marcin, *Zasada proporcjonalności w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2011, nr 3.
- Skotnicki Krzysztof, głos w dyskusji, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008.
- Skotnicki Krzysztof, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Szmyt Andrzej, *Partie polityczne a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. Gwiżdż Andrzej, Warszawa 1997.
- Wojtasik Waldemar, *Manipulacje wyborcze*, Warszawa 2022.
- Zubik Marek, *Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji)*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 1.

## Źródła internetowe

- Flis Jarosław, *Projekt ordynacji sprawiedliwej*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/>.
- Palade Marcin, *Wybory parlamentarne 1993*, [https://rcin.org.pl/Content/208638/WA51\\_242241\\_PANB5061-r2018\\_Wybory-parlamentarne-1993.pdf](https://rcin.org.pl/Content/208638/WA51_242241_PANB5061-r2018_Wybory-parlamentarne-1993.pdf).
- Symulacje opracowywane przez dr. Macieja Onasza, <https://twitter.com/onasz>.
- Żółciak Tomasz, Osiecki Grzegorz, *Bliżej do zmian w ordynacji wyborczej. Im więcej okręgów, tym lepiej – tylko dla kogo?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 10 sierpnia 2022 r., <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8515960,-zmiany-w-ordynacji-sejm-kaczynski-pis-mandaty-sceptycy-prezydent.html>.



# Spis treści

Przedmowa . . . . .	3
Krzysztof Skotnicki – <i>Warunki brzegowe wolnych i uczciwych wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Czy potrzebne są zmiany polskiego prawa wyborczego?</i> . . . . .	5
Jarosław Flis, Jakub Krupa – <i>Czułe punkty. Wyzwania dla uczciwości wyborów w Polsce.</i> . . . . .	45
Marta Derlatka – <i>Zasada wolnych wyborów w niemieckiej Ustawie Zasadniczej – czy wolne oznacza rzetelne?</i> . . . . .	65
Agata Pyrzyńska – <i>O potrzebie wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego prawa wyborczego.</i> . . . . .	79
Piotr Uziębło – <i>Prawne aspekty kampanii wyborczej w mediach społecznościowych</i> . . . . .	111
Michał Bernaczyk – <i>Wielkie nieobecne. O roli państwa w adaptacji systemu wyborczego do wyzwań cyfrowego konstytucjonalizmu</i> . . . . .	131
Grzegorz Kuca, Michał Mistygacz – <i>Sądy a prawo wyborcze. Wybrane problemy praktyczne</i> . . . . .	151
Piotr Chybalski – <i>Sądy konstytucyjne a zasada proporcjonalności wyborów</i> . . . .	167

*Książka zwraca uwagę na aktualne problemy polskiego prawa wyborczego. Po pierwsze, pokazuje, jakie zmiany należy rozważyć, aby zapewnić w największym stopniu wolność i uczciwość wyborów do parlamentu, ale i każdym innych. Wybory takie są bowiem integralną częścią zasady demokratycznego państwa prawnego. Wolne wybory w Polsce przez lata były jedynie naszym marzeniem. W warunkach tzw. realnego socjalizmu ówczesna władza przeprowadzała wybory, ale miały one karykaturalny charakter. W konstytucji RP z 1997 r. rozwiązania właściwe wolnym wyborom zostały niejako „wcielone” w tradycyjne zasady prawa wyborczego. Takie regulacje prawa wyborczego przez lata nie budziły większych wątpliwości. Jednakże wnioski wynikające z praktyki wyborczej ostatnich lat pokazują ponownie, jakie znaczenie ma zapewnienie przez prawo przesłanek do tego, aby wybory były wolne i uczciwe.*

*Po drugie, prawo wyborcze wraz ze swymi instytucjami wkracza w erę cyfrowego konstytucjonalizmu. Rozwiązania, jakie przynoszą nowe technologie, bez wątpienia wpływają na przebieg wyborów, a nawet na ich wynik. Przykładem tego może być znaczenie elektronicznego centralnego rejestru wyborców, o jakim jest mowa w książce, lub problemy, jakie wynikają z prowadzenia kampanii wyborczej w mediach społecznościowych. Książka uwzględnia perspektywę porównawczą (niemiecką i anglosaską) w rozważeniu znaczenia nowych technologii w prawie wyborczym.*

*Publikacja przedstawia ostatnie modyfikacje prawa wyborczego, w tym nowelizację Kodeksu wyborczego, która, wbrew pozorom, jest istotną zmianą, a jej następstwa dla uczciwości wyborów są w tym momencie niełatwe do oszacowania.*

Mirosław Granat

ISBN 978-83-67476-21-8