

# Założenia do obywatelskiego projektu ustawy *Rzetelne Wybory* (wersja wstępna, wyraża poglądy autora)

Marcin Skubiszewski

5.01.2019

Niniejszy dokument został napisany w celu wywołania dyskusji, z której może wyłonić się obywatelski projekt ustawy *Rzetelne Wybory* (tytuł roboczy).

Dyskusja powinna doprowadzić nas do odpowiedzi na trzy pytania:



- Czy powinniśmy zbierać podpisy pod projektem *Rzetelne Wybory*? Liczba podpisów do zebrania, to 100 000. Zanim zaczniemy, powinniśmy *policzyć szable*, czyli oszacować, czy tyle podpisów da się zebrać. **Każdego, kto to czyta, proszę o deklarację, czy i w jakim zakresie chce wziąć udział w zbieraniu podpisów.**

- Czy powinniśmy promować ograniczone zmiany w prawie wyborczym, które poprawiają tylko to, co najgorsze w obecnym stanie prawnym, a jednocześnie łatwe do zmiany, czy też powinniśmy dążyć do kompleksowego uzdrowienia prawa wyborczego?

Jeśli wprowadzimy tylko ograniczone zmiany, to będziemy mogli działać stosunkowo szybko, w dużym stopniu w oparciu o niniejszy dokument. W przeciwnym razie mamy przed sobą dużo pracy, być może bez możliwości złożenia projektu jeszcze w tej kadencji Sejmu.

- Jaka powinna być treść projektu ustawy? Niniejszy dokument zawiera pierwszą propozycję w tej sprawie i już spotkał się z żywymi reakcjami działaczy Obserwatorium Wyborczego. Nasze dyskusje powinny doprowadzić do ostatecznego tekstu projektu. **Proszę o uwagi!**

**Aby dyskutować o tym projekcie lub włączyć się do prac:**

**Debata: niedziela 13.01, 15:30** (Państwo Miasto nowa lokalizacja ul. Jazdów 3/12, Warszawa w realu; cały świat przez transmisję video na Facebooku): wydarzenie na Facebooku dostępne tu: [ow.org.pl/debata](https://www.facebook.com/ow.org.pl/debata)

Grupa na Facebooku **Obserwatorium Wyborcze** dostępna tu: [ow.org.pl/grupa](https://www.facebook.com/ow.org.pl/grupa)  
**info@ow.org.pl**      **tel. 883 188 969**

**Oznaczenia używane w niniejszym dokumencie:** Wszystkie propozycje zmian w ustawach pisane są kursywą, przy czym

- proponowane nowe fragmenty pisane są pogrubioną czcionką (***w ten sposób***),
- fragmenty, które proponuję usunąć, są przekreślone (*~~w ten sposób~~*),
- fragmenty, które powinny zostać niezmienione i są cytowane po to, aby czytelnik zrozumiał kontekst, są pisane zwykłą czcionką (*w ten sposób*),
- Komentarze, które nie są częścią tekstu ustawy, są w nawiasach prostokątnych [].

# Spis Treści

1	Cele projektu.....	2
2	Przepisy dotyczące nierzetelności w mediach publicznych podczas kampanii wyborczej.....	3
3	Naciski na wspólnoty samorządowe ze strony władz publicznych.....	5
4	Zasady dopuszczalności protestów wyborczych: prawo do sądu w przypadku naruszenia zasad demokracji.....	6
4.1	Kto będzie rozpatrywał protesty wyborcze.....	7
4.2	Dotychczasowe postępowanie w sprawie art. 82 § 1.....	7
5	Obwodowe komisje wyborcze: skład, szkolenia, podział na zespoły.....	8
5.1	Opis problemów.....	8
5.2	Proponowane rozwiązanie.....	9
5.2.1	Jedna komisja, ale członkowie mogą się wymieniać i tworzyć zespoły.....	9
5.2.2	Pieczęcie.....	9
5.2.3	Podział komisji na zespoły.....	9
5.2.4	Szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych.....	10
5.2.5	Skład obwodowej komisji wyborczej.....	11
5.2.6	Liczba mężów zaufania i obserwatorów.....	12
6	Materiały dla obwodowych komisji wyborczych i dla wyborców.....	12
7	Możliwość nieskrępowanej obserwacji głosowania i liczenia głosów.....	12
8	Jak bronić tajności głosowania.....	13
8.1	O zasadzie tajności głosowania.....	13
8.2	Źródła problemu.....	14
8.3	Jak zmienić prawo, aby tajność głosowania była przestrzegana.....	15
9	Sprawa znaku „x” i dopisków na karcie do głosowania.....	18
9.1	Reguły obecnie obowiązujące.....	18
9.2	Problemy z obecnymi regułami.....	18
9.3	Proponowane reguły.....	19
10	Warunki skuteczności referendum lokalnego.....	20
10.1	Krytyka obowiązującego prawa.....	20
10.2	Stanowisko Komisji Weneckiej.....	20
10.3	Propozycja zmiany prawa.....	21
11	ANEKS I: Oszacowanie obciążenia komisji pracą.....	21
12	ANEKS II: zasady rekrutacji członków obwodowych komisji wyborczych.....	22
12.1	Obecny system.....	22
12.2	Proponowany system.....	23

## 1 Cele projektu

Celem projektu jest zwalczanie oszustw wyborczych oraz przeciwdziałanie bałaganowi i naruszeniom prawa podczas głosowania i liczenia głosów. Większość projektowanych przepisów stanowi odpowiedź na problemy, które ujawniły się podczas ostatnich wyborów samorządowych i które opisane są w raportach Obserwatorium Wyborczego (zarówno w tym z ostatnich wyborów samorządowych <https://ow.org.pl/wp-content/uploads/2018/11/Wybory-samorz%C4%85dowe-2018-full.pdf>, jak i w poprzednich, dostępnych tu: <https://ow.org.pl>).

Najpoważniejsze spośród oszustw, o których tu mowa, to masowa propaganda w TVP i w Polskim Radio na rzecz obozu rządzącego. Drugie oszustwo (poważne, ale nieskuteczne), to groźby ze strony rządu wobec mieszkańców Łodzi: miasto miało nie otrzymać przeznaczonych dla niego „dużych środków budżetowych”, jeżeli prezydentem zostanie wybrana Hanna Zdanowska.

Poważnym i występującym na masową skalę problemem było nieprzestrzeganie tajności głosowania. Inne problemy z przestrzeganiem procedur opisane są poniżej.

W projekcie zawarta jest również reforma progu frekwencyjnego w referendum lokalnym (warto podkreślić: chodzi o reformę, a nie o zniesienie progu). W swojej obecnej postaci próg ten prowadzi do zwyrodnienia kampanii referendalnej: jedna ze stron zawsze dąży do spadku zainteresowania referendum, a nie do mobilizacji swoich zwolenników – w tej sytuacji nie ma miejsca na prawdziwie demokratyczną kampanię, w której obie strony aktywnie przekonują do swoich racji. Ponadto próg w swojej obecnej postaci unicestwia tajność głosowania: w praktyce liczy się, czy dany wyborca głosował, a nie – jak głosował; a to, czy ktoś głosował, tajne nie jest.

Projekt pomyślany jest jako konstruktywna krytyka tego, co dzieje się źle w procesie wyborczym. Pokazuje, że proces wyborczy można przeprowadzić dobrze, i dokładnie wyjaśnia, jak to zrobić. Nie wiemy, czy jakiegokolwiek z proponowanych tu przepisów zostaną uchwalone przez Sejm w obecnej kadencji, ale jeśli nic nie zostanie uchwalone, bałagan i nieuczciwości przy wyborach będą – w sposób jeszcze bardziej oczywisty niż dotychczas – winą większości sejmowej. Ta wina nie będzie rozmyta, nie będzie „Polacy nie umieją się zorganizować, a politycy są nieuczciwi”, tylko „Polacy umieli się zorganizować i przedłożyli sensowny projekt, ale obecna większość sejmowa nie chce ani dobrej organizacji, ani przepisów, które na politykach wymuszają uczciwość”.

Projekt nie stanowi kompletnej odpowiedzi na mankamenty ustaw dotyczących wyborów. Obejmuje jedynie te kwestie, które są szczególnie pilne i które stosunkowo łatwo jest naprawić prostymi zmianami przepisów.

## 2 Przepisy dotyczące nierzetelności w mediach publicznych podczas kampanii wyborczej

Konstytucja oraz ustawa o radiofonii i telewizji zawierają cały szereg reguł, które mają gwarantować bezstronność i pluralizm mediów publicznych i mają chronić te media przed zawłaszczaniem przez partie polityczne. Te reguły są dziś martwą literą.

Przedstawione poniżej przepisy ustawowe zmierzają do tego, żeby nadać skuteczność normom prawa, które teoretycznie cały czas obowiązują (żeby normy te przestały być martwą literą). Proponuję:

- Rozszerzenie na media publiczne 24-godzinnej procedury sądowej, której podlegają politycy prowadzący kampanię; ta procedura jest niekiedy bardzo skuteczna przeciwko kłamstwom polityków, może ona stać się skuteczna również przeciwko nieetycznemu działaniu mediów.
- Zdefiniowanie rażących naruszeń ustawy o radiofonii i telewizji jako przestępstw; kara za takie przestępstwo będzie mogła dotknąć indywidualnie każdą osobę, która z mediów publicznych robi narzędzie propagandy. Efekt odstraszący dla propagandystów na etatach dziennikarzy mediów publicznych będzie realny, gdyż postępowanie prokuratorskie może rozpocząć się w przyszłości, kiedy nie będzie już parasola ochronnego dyspozycyjnej prokuratury.

Dziś nie ma dobrych narzędzi prawnych, które pozwalałyby wyciągać konsekwencje wobec osób uprawiających propagandę w TVP i w Polskim Radio.

**Proponowany przepis:** zmiana art. 111 kodeksu wyborczego

*Art. 111. [Ochrona prawna kandydata przed nieprawdziwymi informacjami]*

*§ 1. Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. poz. 24, z późn. zm.), 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.

**§ 1a. Jeżeli audycja lub usługa medialna spółki, o której mowa w art. 26 ust. 2 lub 3 ustawy o radiofonii i telewizji [radio i telewizja publiczne], przez naruszenie pluralizmu, bezstronności, wyważenia, niezależności lub innowacyjności, wysokiej jakości lub integralności przekazu, pomija istotne informacje lub zawiera nieprawdziwe informacje o kandydacie, jego kampanii lub prezentowanym przez niego programie lub przedstawia kandydata w fałszywym świetle, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie takiego orzeczenia, o jakim mowa w § 1 pkt 1 i 3-6, oraz orzeczenia nakazu rozpowszechnienia pominiętych informacji.**

§ 2. Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w § 1 **lub 1a**, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem osobie zainteresowanej, o której mowa w § 1 **lub 1a**, i zobowiązanemu do wykonania postanowienia sądu.

[...]

§ 6. W sprawach, o których mowa w § 1, **1a**, 4 i 5, przepisu art. 104 nie stosuje się.

**Do rozważenia przedstawiam też propozycję przepisu karnego, która wzbudziła kontrowersje w gronie zespołu Obserwatorium Wyborczego (wymaga szczególnie pogłębionej dyskusji, gdyż każdy przepis karny ocierający się o swobodę wypowiedzi jest potencjalnie niebezpieczny):** Na początku rozdziału 8 ustawy o radiofonii i telewizji dodaje się nowy artykuł o brzmieniu:

**Art. 51. Kto, w okresie od zarządzenia wyborów, o których mowa w art. 1 kodeksu wyborczego, do zakończenia głosowania, sprawując odpowiedzialność redakcyjną w spółce, o której mowa w art. 26 ust. 2 lub 3 [radio i telewizja publiczne] lub działając w ramach stosunku pracy z taką spółką lub na jej zamówienie tworzy lub dopuszcza do rozpowszechniania audycję lub dopuszcza do rozpowszechniania usługi medialnej, które, przez rażące naruszenie pluralizmu, bezstronności, wyważenia, niezależności, innowacyjności, wysokiej jakości lub integralności przekazu,**

**1) pomijają istotne informacje o kandydacie, jego kampanii lub jego programie, podczas gdy informacje podobnej wagi o innym kandydacie, są zawarte w tej samej audycji lub usłudze medialnej; lub**

**2) zawierają nieprawdziwe informacje o kandydacie, jego kampanii lub jego programie; lub**

**3) przedstawiają kandydata w fałszywym świetle**

**– podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.**

### 3 Naciski na wspólnoty samorządowe ze strony władz publicznych

Obserwatorium Wyborcze odnotowało w swoich raportach dwie próby wpływania na wyborców przez obiecywanie ze strony władz centralnych korzyści dla wspólnoty samorządowej, jeśli wybrana zostanie określona osoba (obie próby nieudane).

Przed przedterminowymi wyborami burmistrza Olecka (21 maja i 4 czerwca 2017), wicepremier Jarosław Gowin, tuż po przemówieniu, podczas którego wypowiadał się na przemian jako przedstawiciel rządu i jako przywódca partii politycznej, powiedział: „Jeżeli Grzegorz zostanie burmistrzem, to w oczywisty sposób może liczyć na wsparcie nie tylko moje, ale całego obozu rządowego. Wiadomo, [...] że takie wsparcie [...] na pewno będzie przydatne dla miasta”.

Pełny opis tej wypowiedzi i jej kontekstu: sprawozdanie Obserwatorium Wyborczego pt.: *Wybory burmistrza Olecka (pierwsza tura): poparcie władz publicznych dla jednego z kandydatów* <https://ow.org.pl/2017/05/27/olecko/>

Przed wyborami prezydenta Łodzi 21 października 2018 r., przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów Jacek Sasin udzielił w telewizji wypowiedzi, którą można podsumować tak: jeśli łodzianie wybiorą Hannę Zdanowską, to miasto nie będzie miało prezydenta, skutkiem czego przepadną duże pieniądze, które rząd chce Łodzi dać.

Pełny opis tej wypowiedzi i jej kontekstu w: Obserwatorium Wyborcze, *Wybory samorządowe 2018: Raport główny z obserwacji procesu wyborczego*, rozdz. 1.6 (str. 14) i 6 (str. 31) <https://ow.org.pl/wp-content/uploads/2018/11/Wybory-samorz%C4%85dowe-2018-full.pdf>

W demokracji nie może być miejsca na tego rodzaju wypowiedzi. Rząd (ani żadna inna władza publiczna) nie może, tak jak to zrobili Jarosław Gowin i Jacek Sasin, przekupywać wyborców zapowiedziami korzyści dla miasta w przypadku wygranej pupila rządu ani zastraszać utratą korzyści w przypadku wygranej kogoś, kogo rząd nie lubi.

Przekupywanie i zastraszanie indywidualnych wyborców już dziś jest przestępstwem. To, co zrobili Gowin i Sasin, ma jednak inny charakter: władze centralne zamierzają uzależnić korzyści dla całego miasta od tego, jak zagłosuje większość jego mieszkańców. Na to nie ma dziś paragrafu w kodeksie karnym, taki paragraf trzeba więc dodać.

**Proponowany przepis (kodeks karny):** proponuję następujące zmiany w kodeksie karnym, które powstały z inspiracji art. L108 francuskiego kodeksu wyborczego<sup>1</sup>:

*Art. 250. [Bezprawne naruszenie swobody głosowania]*

*Kto, przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania,*

*podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.*

*Art. 250a. [Łapownictwo wyborcze]*

*§ 1. Kto, będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób,*

*podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.*

*§ 2. Tej samej karze podlega, kto udziela korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób.*

<sup>1</sup> Tekst oryginalny: *Quiconque, en vue d'influencer le vote d'un collègue électoral ou d'une fraction de ce collègue, aura fait des dons ou libéralités, des promesses de libéralités ou de faveurs administratives, soit à une commune, soit à une collectivité quelconque de citoyens, sera puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.*

**§ 2a. Tej samej karze podlega, kto, w celu wywarcia wpływu na sposób głosowania wyborców, udziela lub obiecuje wspólnocie samorządowej lub innej grupie obywateli darowizny lub korzyści, zapowiada, że udzielenie lub nieudzielenie darowizny lub korzyści będzie uzależnione od wyniku wyborów, lub, wypowiadając się w imieniu władz publicznych lub tworząc wrażenie, że wypowiada się w imieniu władz publicznych, zapowiada, że traktowanie wspólnoty samorządowej lub innej grupy obywateli przez władze publiczne będzie uzależnione od wyniku wyborów.**

§ 3. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w § 1, 2 **lub 2a**

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 albo w § 3 w związku z § 1 zawiadomił organ powołany do ścigania o fakcie przestępstwa i okolicznościach jego popełnienia, zanim organ ten o nich się dowiedział, sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może odstąpić od jej wymierzenia.

## **4 Zasady dopuszczalności protestów wyborczych: prawo do sądu w przypadku naruszenia zasad demokracji**

Art. 82 § 1 kodeksu wyborczego dopuszcza sądowe protesty wyborcze jedynie w przypadku naruszeń prawa dotyczących głosowania, liczenia głosów i obliczania wyników wyborów. I nawet w tych przypadkach nie wszystkie naruszenia prawa są brane pod uwagę.

Nie można podważyć ważności wyborów z innych przyczyn, nawet bardzo ważnych. Art. 82 § 1 kodeksu wyborczego uniemożliwia na przykład unieważnienie wyborów z powodu systematycznej propagandy w TVP, wpływającej na ich wynik. Więcej: nawet gdyby doszło do zamykania opozycyjnych stacji telewizyjnych (są takie plany, robione pod hasłem repolonizacji) lub do bezpodstawnego aresztowania kandydatów podczas kampanii – takie sytuacje także nie byłyby, w obecnym stanie prawa, przyczyną unieważnienia wyborów.

Tak więc art. 82 § 1 kodeksu wyborczego powoduje, że sądowa procedura protestu wyborczego nie chroni demokracji. Ona chroni jedynie (i nawet to nie w pełni) prawidłowe głosowanie, liczenie głosów i obliczanie wyników – a to są tylko niektóre aspekty demokracji.

Taka sytuacja jest niezgodna z praktyką stabilnych demokracji zachodnich, gdzie sądy badają wszelkie naruszenia prawa i zasad demokracji w związku z wyborami. Prof. Leszek Garlicki słusznie pisze:

*[...] wydaje się, że art. 101 ust. 2 [Konstytucji] zakłada możliwość oprotestowania każdego naruszenia prawa, które zostało popełnione w ramach postępowania wyborczego i które mogło mieć wpływ (wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny) na wynik wyborów.*

Dalej profesor pisze, że w związku z tym, iż ustawa „pozwała na oprotestowanie tylko naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania i ustalenia wyników wyborów [...] obecnie [czyli pod rządami Konstytucji z 4 kwietnia 1997 r.] wydaje się zupełnie nie do przyjęcia” (*Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, Tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, art. 101, str. 5-6).

Tak więc w swojej obecnej postaci art. 82 § 1 jest nie tylko szkodliwy, ale ponadto narusza Konstytucję. Proponuję zmienić ten przepis, jak następuje:

**Art. 82. § 1. Przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu **naruszenia prawa mającego wpływ na przebieg kampanii wyborczej, przebieg głosowania lub ustalanie wyników głosowania**. Sąd**

**stwierdzi nieważność wyborów, jeżeli takie naruszenia prawa miały miejsce i nie można wykluczyć, że miały one istotny wpływ na wynik wyborów.÷**

*1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub*

*2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.*

*§ 2. Protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania.*

*§ 3. Protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.*

*§ 4. Protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania.*

*§ 5. Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu.*

## **4.1 Kto będzie rozpatrywał protesty wyborcze**

W nadchodzących wyborach (do Parlamentu Europejskiego; do Sejmu i Senatu; Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) protesty wyborcze rozpatrywać będzie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. To jest nowa izba, złożona z całkowicie nowych sędziów wyznaczonych przez nową, upolitycznioną i niekonstytucyjną KRS.

Tak więc izba, która będzie rozstrzygać protesty wyborcze, jest uzależniona od obecnej władzy politycznej. Ani postanowienie o zabezpieczeniu wydane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ani ustawa uchwalona błyskawicznie po wydaniu tego postanowienia, nie zmieniają tego. Komisja Europejska prowadzi działania, które mogą doprowadzić do likwidacji tej politycznej izby, podobnie jak działania Komisji już doprowadziły do przywrócenia sędziów usuniętych z Sądu Najwyższego. Ale to jest tylko możliwość.

Istnieje więc ryzyko, że protesty wyborcze będą rozstrzygane w sposób z stronnicy. Jeśli tak będzie, to skuteczność proponowanej tu zmiany art. 82. § 1 będzie ograniczona – ale nawet wtedy taka zmiana kodeksu wyborczego będzie miała pewien pozytywny efekt: da ona wyborcom prawo przedstawienia przed Sądem Najwyższym argumentacji na temat stronnictwa mediów publicznych i wpływu tej stronnictwa na wynik wyborów; Sąd Najwyższy będzie musiał się do takiej argumentacji ustosunkować.

## **4.2 Dotychczasowe postępowanie w sprawie art. 82 § 1**

Obecnie toczy się postępowanie w sprawie zgodności art. 82 § 1 kodeksu wyborczego z Konstytucją. Postępowanie zaczęło się od protestu przeciwko wyborowi Anny Marii Anders na senatora w roku 2016 Suwałkach. Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym uznał, że rzeczony przepis jest zgodny z Konstytucją i odmówił przesłania w tej sprawie pytania do Trybunału Konstytucyjnego. Z tej przyczyny protest wyborczy został uznany za niedopuszczalny. W uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego cytowany był tekst Leszka Garlickiego, o którym mowa powyżej – ale cytat został przycięty w taki sposób, żeby odwrócić znaczenie słów autora.

W odpowiedzi na niekorzystne postanowienie Sądu Najwyższego wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego (który wtedy jeszcze funkcjonował normalnie). Następnie władzę w Trybunale przejęła mgr Julia Przyłębska, która w drodze postanowienia nadała skardze bieg. Sprawa nadal jest w toku (i pewnie długo jeszcze tak pozostanie): SK 8/17 <http://trybunal.gov.pl/s/sk-817/>

## 5 Obwodowe komisje wyborcze: skład, szkolenia, podział na zespoły

### 5.1 Opis problemów

Obwodowe komisje wyborcze, to komisje wyborcze najniższego szczebla, a jednocześnie są to komisje najważniejsze, gdyż to one organizują głosowanie i liczą głosy. Podczas niedawnych wyborów samorządowych wielokrotnie mogliśmy zaobserwować niedobre funkcjonowanie tych komisji, a mianowicie:

- Komisje miały za mało członków, skutkiem czego często nie były w stanie zapanować na sytuacją w lokalach wyborczych: wiele komisji funkcjonowało w minimalnym składzie dopuszczonym przez ustawę (5 osób), zamiast normalnego składu (9 osób). Nierzadko komisje funkcjonowały poniżej minimalnego składu: jeden z pięciu członków był fikcyjnym członkiem komisji: był mianowany w skład komisji, tak aby fasadowo dało się uzyskać 5-osobowy skład, ale nie przychodził do pracy.

Istotną przyczyną tego problemu jest ustawa z 11 stycznia 2018 r., które znowelizowała kodeks wyborczy w taki sposób, że podwojono liczbę komisji wyborczych (komisje ds. głosowania są oddzielne od komisji ds. liczenia głosów) – a tym samym podwojono liczbę osób niezbędnych do pracy w komisjach. To spowodowało braki kadrowe.

- Komisje często nie znają procedur i robią liczne błędy.

Tu również ustawa z 11 stycznia br. odegrała negatywną rolę:

- Dotychczas w skład każdej komisji obwodowej wchodził jeden członek wyznaczony przez urząd gminy (z reguły pracownik tego urzędu). Taki członek komisji był obyty z procedurami administracyjnymi. Ustawa z 11 stycznia br. zmieniła sytuację: teraz w komisji nie ma już nikogo wyznaczonego przez urząd gminy – a więc nie ma już nikogo, o kim wiadomo na pewno, że choć trochę zna się na procedurach.
  - Podwojenie potrzeb kadrowych przez ustawę z 11 stycznia spowodowało, że do pracy w komisjach przystąpiło wiele nowych osób, bez doświadczenia i umiejętności (dotychczas zazwyczaj te same osoby uczestniczyły w pracach komisji wiele razy z rzędu, osoby te miały już więc pewne doświadczenie). Obecność wielu nowych osób obniżyła poziom pracy komisji.
  - Członkowie komisji byli źle szkoleni lub nawet nie byli szkoleni wcale (to akurat nie jest winą ustawy z 11 stycznia).
- Komisje były przeciążone pracą: wybierano trzy lub cztery organy władzy, co w komisjach, w których głosowało 1500 wyborców (przypadek nierzadki) oznaczało konieczność przeliczenia 4500 lub 6000 kart do głosowania. Ustawa zabrania dzielenia komisji wyborczej na zespoły (wszyscy członkowie komisji muszą razem oglądać i liczyć wszystkie karty). Jeśli uznamy, że średnio na każdą kartę potrzeba 10 sekund, to czas pracy komisji powinien wynosić 16 godzin i 40 minut (w przypadku 1500 wyborców i czterech organów władzy). Do tego należy dodać czas przeliczenia kart niewykorzystanych, przeliczenia podpisów w spisie wyborców, pakowania w paczki kart dotyczących wyborów jednego organu władzy na czas liczenia kart dotyczących innych organów (wszystkie te czynności są obowiązkowe), sporządzenia protokołów i ich dwukrotnego wprowadzenia do komputera (dwukrotnego – gdyż takie właśnie niemądre wytyczne wydała PKW). W sumie: praca mocno obciążonej komisji ds. liczenia (1500 oddanych głosów, 4 organy władzy) nie mogła trwać mniej niż 20 godzin (nie licząc czasu potrzebnego na przekazanie protokołów do



komisji terytorialnej), nawet przy bardzo dobrej organizacji. Początek pracy w niedzielę 21:00, koniec najwcześniej w poniedziałek 17:00.

Nierzadko komisje kończyły wcześniej, ale działa się to dzięki łamaniu prawa: nie przeliczono podpisów lub liczenie poszczególnych grup głosów powierzano zespołom (a nawet, co jest szczególnie naganne, pojedynczym osobom).

W najbliższych wyborach opisane tu problemy nie będą aż tak ostre, jak w niedawnych wyborach samorządowych, które były są wyjątkowo skomplikowane. Ale problemy będą.

- Poranne pieczętowanie kart do głosowania było problematyczne (nie było na to czasu w tych komisjach, która otrzymały łącznie 8000 lub 10 000 kart – były takie)

## 5.2 Proponowane rozwiązanie

Aby naprawić sytuację, proponuję następujące rozwiązanie (w tej wersji dokumentu opis rozwiązania nie jest zredagowany tak, jak należy redagować ustawę – to przyjdzie później).

### 5.2.1 Jedna komisja, ale członkowie mogą się wymieniać i tworzyć zespoły

Rezygnujemy z podziału na komisję ds. przeprowadzenia głosowania i komisję ds. liczenia głosów. Wraca jedna komisja obwodowa. Natomiast komisja będzie mogła być liczna, dzięki czemu jej członkowie będą mogli się wymieniać między sobą (każdy członek będzie mógł ustalić sobie dyżury w godzinach uzgodnionych z innymi członkami). W tych obwodach, w których jest dużo pracy, dopuszczalne będzie dzielenie komisji na zespoły.

### 5.2.2 Pieczęcie

Aby komisja obwodowa mogła rano opieczętować wszystkie karty do głosowania, nie wystarczy, że dostnie jedną pieczęć. Komisja powinna otrzymywać ich kilka (jedną pieczęć na każde rozpoczęte 3000 kart).

### 5.2.3 Podział komisji na zespoły

Proponuję zalegalizować stosowany już dziś (nielegalnie) podział komisji na zespoły podczas liczenia głosów. Proponuję zrobić to na następujących zasadach.

Obciążenie komisji pracą powinno być mierzone w punktach, które będą zależeć od liczby wyborców, liczby kandydatów na kartach do głosowania i stopnia skomplikowania wyborów. Szczegółowy opis sposobu zliczania punktów opisany jest w aneksie I (rozdział 11, str. 21).

- Można dzielić komisję na dwa lub nawet trzy zespoły, w zależności od obciążenia pracą mierzonego w punktach. Proponuję: brak podziału na zespoły do 85 600 pkt (ta liczba punktów zgodnie z aneksem I odpowiada w przybliżeniu wyborom do Sejmu i Senatu w obwodzie, w którym zarejestrowanych jest 800 wyborców); dwa zespoły od 85 601 do 171 200 pkt; trzy zespoły, gdy liczba punktów jest jeszcze większa.
- Każdy zespół musi się składać z co najmniej 5 członków komisji faktycznie obecnych w chwili tworzenia zespołu (większa liczba członków zespołu jest pożądana, o ile jest dość ludzi), przy czym co najmniej 3 komitety wyborcze muszą być reprezentowane w każdym zespole przez
  - członka komisji zaproponowanego przez dany komitet, faktycznie obecnego w chwili tworzenia zespołu; lub
  - męża zaufania danego komitetu faktycznie obecnego w chwili tworzenia zespołu, które deklaruje, że będzie obserwować pracę zespołu.
- Każda grupa dwóch lub trzech (w przypadku podziału na trzy zespoły) członków komisji ma prawo zadeklarować, że chce obsługiwać wszystkie zespoły, po jednym członku grupy w każdym zespole.

- Jeśli w skład komisji wchodzi dwóch lub więcej członków zaproponowanych przez ten sam komitet wyborczy (lub: z uzupełnienia składu przez komisarza wyborczego lub urząd miasta), to w miarę możliwości w skład każdego zespołu wchodzi jeden taki członek.
- Podziału komisji na zespoły dokonuje przewodniczący. W przypadku sprzeciwu wobec decyzji przewodniczącego w tej kwestii ze strony choćby jednego członka komisji, przewodniczący może zmienić swoją decyzję, a jeśli sprzeciw nie zostanie wycofany – podziału dokonuje cała komisja w drodze uchwały.
- Pracę można dowolnie dzielić między zespoły. Nie można jednak naruszać ustawowo ustalonej kolejności czynności (w szczególności: podpisy w spisie wyborców i zaświadczenia o prawie do głosowania powinny być policzone przed wyjęciem głosów z urny).

Przykłady podziału czynności między zespoły:

- Spis wyborców dzieli się na dwie połowy, każdy z zespołów liczy podpisy w jednej połowie.
  - Zespół A liczy podpisy w spisie wyborców, zespół B liczy niewykorzystane karty do głosowania oraz zaświadczenia o prawie do głosowania.
  - Zespół A liczy głosy w wyborach do Sejmu. Zespół B liczy głosy w wyborach do Senatu, a po zakończeniu i sporządzeniu protokołu przejmuje część niepoliczonych głosów do Sejmu i je liczy; następnie w wyborach do Sejmu sumuje się wyniki z obu zespołów.
- Każdy protokół komisji podpisany jest przez wszystkich jej członków, z zaznaczeniem, czy był podział na zespoły, jaki był skład poszczególnych zespołów i który zespół wykonał jakie czynności.

## 5.2.4 Szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych

Wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych powinni spełniać jeden z następujących warunków:

1. mieć ukończone szkolenie, przy czym PKW powinna ustalić obowiązujący w całej Polsce minimalny czas i program szkolenia; lub
2. mieć za sobą zdany egzamin, składający się z pytań jednokrotnego lub wielokrotnego wyboru. Wszystkie pytania powinny być opublikowane, a każdy egzamin powinien polegać na zadaniu pytań losowo wybranych z opublikowanej listy; lub
3. mieć ukończone studia z prawa lub z administracji; lub
4. mieć co najmniej roczny staż pracy, działalności osobistej lub wykonywania mandatu na stanowisku, które kwalifikuje daną osobę jako funkcjonariusza publicznego zgodnie z definicją zawartą w kodeksie karnym.

Wystarczy spełnić jeden tych warunków (np. osoba, która jest zawodowym prawnikiem nie musi zdawać egzaminu ani przychodzić na szkolenie; osoba, która zda trwający 20 min egzamin, nie musi już uczestniczyć w szkoleniu, które może trwać 3 godziny; z kolei osoba, która będzie uczestniczyć w szkoleniu, nie musi zdawać egzaminu).

Obecnie członek komisji nie musi spełniać żadnych warunków (może np. być nieobecny na szkoleniu poprzedzającym wybory i nie mieć żadnej wiedzy, żadnych umiejętności, a mimo to uczestniczyć w pracach komisji), a więc wprowadzenie opisanych tu warunków będzie dużym postępem w stosunku do sytuacji aktualnej.

Doświadczenie w pracy w komisjach wyborczych podczas poprzednich wyborów nie jest jednym z uznawanych tu warunków, ponieważ doświadczenie Obserwatorium Wyborczego wskazuje, że rutyna połączona z brakami w wiedzy daje fatalne wyniki: nierzadko doświadczeni, ale niedouczeni członkowie komisji nie znają prawa (w przypadkach ekstremalnych opierają się na nawykach nabytych w PRL) i pracują źle.

Powinno ponadto być wymagane, aby co najmniej tylu członków komisji, na ile zespołów komisja ma być podzielona, spełniało **podwyższone kryteria**: tu samo ukończenie szkolenia nie powinno wystarczyć; powinien być wymagany egzamin nieco trudniejszy, niż ten dla „zwykłych” członków komisji z warunku 2

powyżej (wyższy odsetek wymaganych dobrych odpowiedzi, większa liczba pytań – ale z tej samej listy pytań, co w przypadku egzaminów dla „zwykłych” członków komisji) lub powyższy warunek 3 (ukończone kierunkowe studia) lub dwuletni staż pracy w administracji państwowej lub samorządowej.

### 5.2.5 Skład obwodowej komisji wyborczej

Należy znieść obowiązek obecności 2/3 składu komisji przez cały czas głosowania. Ten obowiązek został wprowadzony ustawą z 11 stycznia 2018 r. Podczas niedawnych wyborów samorządowych (jedyne wybory, podczas których wymóg ten obowiązywał) był on masowo naruszany (jest martwym prawem), a gdy jest przestrzegany, to dodatkowo obciąża członków komisji (a więc odstręcza ludzi od członkostwa w komisjach).

Należy powrócić do poprzedniego obowiązku obecności 3 członków komisji przez cały czas głosowania. Oczywiście pożądana jest obecność większej liczby członków.

Należy zezwolić komisjom na wybieranie dwóch zastępców przewodniczącego, a jeżeli z liczby punktów wyliczonej zgodnie z rozdz. 11, wynika, że można utworzyć trzy zespoły – trzech zastępców. Zastępcy powinni być numerowani: pierwszy zastępca, drugi zastępca itd., tak aby w przypadku jednoczesnej obecności kilku z nich jasne było, który powinien podejmować decyzje.

Minimalny skład komisji powinien wynosić 5 osób (tak, jak dotychczas). Doświadczenie Obserwatorium Wyborczego pokazuje, że pięcioosobowe komisje często nie zdają egzaminu (nie są w stanie wykonać powierzonej im pracy i jednocześnie zapanować nad sytuacją w lokalu wyborczym), ale minimalnego składu nie można podwyższać, gdyż w niektórych miejscowościach nie da się znaleźć więcej niż pięć osób.

Maksymalny skład komisji powinien wynosić:

- 9 osób w przypadku komisji, któr nie dzieli się na zespoły
- 14 osób w przypadku komisji, w której można utworzyć 2 zespoły
- 21 osób w komisji, w której można utworzyć 3 zespoły

Dopuszczenie tak dużego składu komisji ma następujące cele:

- obsadzenie zespołów (o ile komisja dzieli się na zespoły);
- umożliwienie członkom zaproponowanym przez ten sam komitet wyborczy wymieniania się (obecnie mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni mogą się wymieniać w ciągu dnia, to samo powinno dotyczyć członków komisji);
- umożliwienie zwiększonej obsady w momentach, kiedy jest to potrzebne (np. podczas pieczętowania dużej liczby kart, tuż po zakończeniu mszy św.).

Przy czym:

- Podczas przygotowań do głosowania i podczas głosowania, co najwyżej 9 członków komisji uczestniczy w jej pracach, chyba że przewodniczący lub jego zastępca stwierdzi potrzebę udziału większej liczby członków w określonych okresach czasu (np. bezpośrednio po zakończeniu mszy świętej).
- Podczas liczenia głosów wszyscy członkowie uczestniczą.

Kiedy w pracach powinna uczestniczyć liczba członków komisji mniejsza niż jej pełny skład, członków obecnych dobiera się według następujących zasad:

- Przewodniczący lub jeden z jego zastępców musi być obecny;
- Co najmniej jeden członek spełniający podwyższone kryteria powinien być obecny, chyba że jest to niemożliwe ze względu na jego zmęczenie (może się zdarzyć, że jest tylko jeden taki członek) (podwyższone kryteria są zdefiniowane w rozdz. 5.2.4, str. 10);
- Jeśli liczba członków, którzy chcą być jednocześnie obecni, przekracza liczbę, która obecna być powinna, pierwszeństwo należy dać jednemu członkowi zaproponowanemu przez każdy komitet.

Zasady rekrutacji członków obwodowych komisji wyborczych opisane są w aneksie II (rozdział 12, str. 22).

### 5.2.6 Liczba mężów zaufania i obserwatorów

Obecnie każdy komitet wyborczy, stowarzyszenie lub fundacja może delegować po jednym mężu zaufania lub obserwatorze do każdej komisji obwodowej. Proponuję zmienić tę regułę w następujący sposób: w komisjach obwodowych, dla których liczba punktów wyliczona zgodnie z rozdz. 11 umożliwia podział komisji na zespoły, należy dopuścić na czas liczenia głosów liczbę obserwatorów lub mężów zaufania z jednej organizacji równą liczbie zespołów.

## 6 Materiały dla obwodowych komisji wyborczych i dla wyborców

Dokumenty wydawane przez Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) są z reguły pisane tak, jakby ich czytelnikami miały być osoby biegłe w procedurach administracyjnych. Jest to do przyjęcia w przypadku dokumentów przeznaczonych dla komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych czy wyższych (np. powiatowych, okręgowych) komisji wyborczych.

Styl dokumentów przeznaczonych dla obwodowych komisji wyborczych powinien jednak zostać radykalnie zmieniony. Najlepiej by było, gdyby do takiej zmiany doszło bez zmian ustawowych, dzięki profesjonalizmowi KBW i PKW. Tak się jednak nie dzieje, dlatego należy wprowadzić do ustawy trzy obowiązki:

1. Wszelkie dokumenty PKW i KBW przeznaczone dla ogółu wyborców lub dla ogółu członków obwodowych komisji wyborczych powinny być sporządzane z udziałem osób biegłych (mających doświadczenie zawodowe) w pisaniu podręczników szkolnych, w tworzeniu materiałów szkoleniowych lub w tworzeniu przekazów reklamowych. Każdy materiał może zostać opublikowany dopiero po poświadczeniu przez taką osobę, że jest on przejrzysty i zrozumiały dla odbiorców, dla których jest przeznaczony.
2. Dokumenty, o których mowa w punkcie poprzednim, powinny zawierać ilustracje wszędzie tam, gdzie jest to przydatne dla ich zrozumienia.
3. KBW powinno sporządzić i opublikować krótkie filmy ilustrujące prawidłowe zachowanie komisji wyborczych w różnych sytuacjach. Na przykład:
  - Jak należy ustawić meble w lokalu do głosowania;
  - Jak komisja powinna się zachować w przypadku dużego natłoku wyborców;
  - Jak komisja powinna się zachować w przypadku nieprzestrzegania tajności głosowania przez wyborców;
  - Jak komisja powinna się zachować w przypadku, gdy osoba nieujęta w spisie wyborców chce głosować.

(Warto odnotować, że wiele krajów biedniejszych niż Polska, mających demokrację mniej stabilną niż nasza, dysponuje takimi filmikami, sporządzanym za pieniądze z krajów bogatych, w ramach pomocy międzynarodowej; Polska nie jest na tyle biedna, żeby ktoś z zagranicy nam takie filmy finansował – ale powinniśmy je sobie sami sfinansować i nakręcić).

## 7 Możliwość nieskrępowanej obserwacji głosowania i liczenia głosów

Przy okazji ostatnich wyborów samorządowych PKW wyraziła stanowisko, zgodnie z którym mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni nie powinni móc oglądać dokumentów komisji wyborczej, które zawierają dane osobowe.

Takie stanowisko jest niebezpieczne dla demokracji, gdyż, gdyby doczekało się realizacji, kontrola społeczna procedur wyborczych stałaby się nieskuteczna (np. mąż zaufania nie mógłby w żaden sposób ocenić, czy podpisy, które rzekomo znajdują się w spisie wyborców, rzeczywiście tam są).

Aby zapewnić realną możliwość obserwacji procedur wyborczych, proponuję doprecyzować i rozszerzyć w następujący sposób uprawnienia mężów zaufania przewidziane w kodeksie wyborczym:

*Art. 103b. [Uprawnienia męża zaufania]*

*§ 1. Mąż zaufania ma prawo:*

*1) być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, w szczególności być obecny przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników, o których mowa w art. 173, oraz sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych;*

*2) być obecnym w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu;*

*2a) obserwować pracę komisji wyborczej z dowolnego, przez siebie wybranego miejsca – o ile taka obserwacja nie utrudnia pracy komisji*

*2b) aby członkowie komisji wyborczej okazywali mu dokumenty z głosowania – o ile nie utrudnia to pracy komisji i nie koliduje z obowiązkami jej członków*

*3) wносить do protokołu uwagi, z wymienieniem konkretnych zarzutów;*

*4) być obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.*

*§ 2. O wniesieniu uwag, o których mowa w § 1 pkt 3, zamieszcza się w protokole adnotację.*

Obserwatorzy społeczni i obserwatorzy międzynarodowi automatycznie będą mieć te same uprawnienia.

## **8 Jak bronić tajności głosowania**

### **8.1 O zasadzie tajności głosowania**

Często spotykany jest w Polsce pogląd, zgodnie z którym wyborca, który stawia krzyżyk na karcie do głosowania w sposób widoczny dla wielu osób (bez wchodzenia za kotarę), nie robi nic złego. Tymczasem tajność głosowania jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem każdego z nas – wyborca, który pokazuje swój głos innym, narusza zasady demokracji. Wynika to z zasad logiki i z powszechnie przyjętych standardów demokracji, jest to również zapisane w polskim prawie.

**Logika:** Tajność głosowania służy do tego, żeby wyborca nie mógł zostać zastraszone lub przekupiony. Jeśli traktujemy tajność jedynie jako prawo, ale nie obowiązek wyborcy, to wyborca, który swój głos sprzedał lub dał się zastraszyć, pokaże swój głos. W takiej sytuacji nie będzie można w sposób wiarygodny ustalić, czy zrobił to z niechlujstwa (nie chciało mu się iść za kotarę) lub z innych nieszkodliwych powodów, czy też rzeczywiście mamy do czynienia z przekupstwem lub zastraszaniem.

Jedynym sposobem, aby upewnić się, że zastraszanie wyborców lub kupowanie głosów nie działa, jest piętnowanie wszelkich naruszeń tajności głosowania – również takich, które na pierwszy rzut oka wyglądają niewinnie – i traktowanie tajności głosowania jako obowiązku.

**Standardy demokracji:** Komisja Wenecka w następujący sposób formułuje standardy dotyczące tajności głosowania:

#### **4. Głosowanie tajne**

a. Dla wyborcy tajność głosowania jest nie tylko prawem, ale także obowiązkiem, niespełnienie którego musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której treść została ujawniona.

b. Głosowanie musi być indywidualne. Głosowanie rodzinne oraz wszelkie inne formy kontroli wyborcy nad głosem innego wyborcy muszą być zabronione.

(Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, Venice, 18-19 October 2002 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e))

**Polskie prawo:** Wszystkie wybory, które uregulowane są w Konstytucji (a więc wybory do Sejmu, do Senatu, do organów stanowiących samorządu terytorialnego), na mocy Konstytucji „odbywają się w głosowaniu tajnym” (art. 96 ust. 1, 97 ust. 2, 127 ust. 1, 169 ust. 2). Nie ma tu mowy o prawie do tajności (z którego wyborca mógłby skorzystać lub nie), ale o tym, że głosowanie jest tajne — a więc sama Konstytucja, a nie wola poszczególnych wyborców, narzuca tajność.

Kodeks wyborczy mówi, że „po otrzymaniu karty do głosowania wyborca udaje się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania” (art. 52 § 5). Tu, podobnie jak w Konstytucji, nie ma mowy o prawach wyborcy (z których można korzystać lub nie), po prostu kodeks wyborczy mówi, co wyborca ma zrobić: ma pójść za kotarę. Odmawiając pójścia za kotarę, wyborca narusza kodeks wyborczy.

Kodeks wyborczy mówi dalej: „Wyborca wrzuca kartę do urny znajdującej się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego, w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna” (art. 52 § 6). Tu znowu mamy do czynienia z wyraźnym nakazem ustawowym: karta ma być wrzucona do urny tak, żeby nikt nie widział, gdzie jest krzyżyk.

Obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek czuwać nad tajnością głosowania. W szczególności, według kodeksu wyborczego (art. 52 § 6a) przewodniczący komisji wyznacza jej członka, do którego obowiązków należy zapewniać „przestrzeganie przez wyborców zasad, o których mowa w § 6” (czyli tajności głosowania w momencie wrzucania karty do urny).

## 8.2 Źródła problemu

Doświadczenie Obserwatorium Wyborczego pokazuje, że słabe przestrzeganie tajności głosowania wynika z następujących przyczyn:

1. **Liczba „miejsc zapewniających tajność głosowania” (określenie ustawowe – chodzi o kabinki z kotarami lub inne osłony) jest często zbyt mała. Ich jakość też nierzadko pozostawia wiele do życzenia (to, co robi wyborca, bywa częściowo widoczne z zewnątrz).**

Zgodnie z kodeksem wyborczym,

*Tajność głosowania zapewnia się w szczególności przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób. (art. 52 § 5a)*

Nie istnieje jednak żaden przepis ani żadna instrukcja, które by wyjaśniały, jaka liczba miejsc zapewniających tajność głosowania jest „odpowiednia” i jakie wymogi powinny być spełniane przez te miejsca. W sumie obowiązujące prawo jest w tej sprawie bardzo nieprecyzyjne.

2. **Niekiedy zbyt mała powierzchnia lub zły rozkład pomieszczenia powodują, że obwodowa komisja wyborcza nie jest w stanie kontrolować tego, co dzieje się w lokalu (problem dotyczy zarówno poszanowania tajności głosowania, jak i wszelkich innych reguł, które podczas głosowania powinny być przestrzegane).**

3. **Niekiedy w lokalu wyborczym znajdują się meble i przedmioty (stoły, krzesła, długopisy), których obecność zachęca wyborców do głosowania z naruszeniem tajności.**
4. **Złożone przez wyborców karty do głosowania otwierają się w przezroczystej urnie, skutkiem czego ich treść staje się widoczna.**
5. **Niekiedy lokal wyborczy jest zatłoczony w niektórych godzinach** (zazwyczaj tuż po mszy św., czasem też wieczorem, kiedy następuje akumulacja wyborców, których nie zdążono wcześniej obsłużyć). Zatłoczenie powoduje, że żadna liczba „miejsc do tajnego głosowania” nie byłaby dostateczna, a ponadto obwodowa komisja wyborcza zupełnie nie panuje nad tym, co się w lokalu dzieje.
6. **Świadomość prawna dotycząca tajności głosowania jest słaba**, zarówno wśród wyborców, jak i wśród członków obwodowych komisji wyborczych. Często wyborcy głosują z naruszeniem tajności, a komisja wyborcza się temu nie przeciwstawia, gdyż wszyscy są przekonani, że w takim zachowaniu nie ma problemu.

W lokalach odwiedzonych przez Obserwatorium Wyborcze podczas ostatnich wyborów samorządowych nie zdarzyło się ani razu, aby *strażnik urny*, czyli członek komisji, który miał za zadanie zapewnić przestrzeganie tajności głosowania, pełnił swoją funkcję: czasem taki członek komisji nie był wyznaczony wcale, a czasem był wyznaczony, ale nic nie robił.

Funkcja strażnika urny została wprowadzona ustawą z 11 stycznia 2018 (art. 52 § 6a znowelizowanego kodeksu wyborczego) i można by tu widzieć pozytywną zmianę ustawodawstwa w kierunku polepszenia tajności głosowania, gdyby nie to, że zmiana ta została całkowicie zignorowana w praktyce.

7. **Prawo przewiduje sankcje za naruszenie tajności głosowania tylko w niektórych przypadkach:** wywieranie nacisku na wyborcę, przekupywanie go, oglądanie jego głosu wbrew jego woli – wszystkie te czyny są przestępstwami. Ale jeśli można jedynie stwierdzić, że wyborca pokazał komuś swój głos, ale nie ma dowodu na to, że zrobił to pod przymusem lub na skutek przekustwa, to w takim przypadku prawo nie przewiduje żadnej sankcji: obwodowa komisja wyborcza nie może nic zrobić.

W tym punkcie prawo polskie jest niezgodne z cytowanymi wyżej rekomendacjami Komisji Weneckiej, według których tajność głosowania jest „obowiązkiem, niespełnienie którego musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania”.

Tak więc przepis ustawowy, który powołał *urnowych*, jest wadliwy: urnowy powinien zapewniać przestrzeganie tajności głosowania, ale – poza wyjątkowymi sytuacjami, w których mógłby zauważyć przekupywanie wyborców lub naciski – nie może w tej sprawie nic zrobić w przypadku braku dobrej woli ze strony wyborców.

### **8.3 Jak zmienić prawo, aby tajność głosowania była przestrzegana**

Aby skorygować problemy opisane w powyższym podrozdziale, proponuję następujące zmiany w kodeksie wyborczym.

Poniższa zmiana w art. 39a jest odpowiedzią na pkt 3 w powyższym podrozdziale:

*Art. 39a. [Godło państwowe w lokalu wyborczym]*

**§ 1** *W lokalu wyborczym umieszcza się w miejscu widocznym dla wyborców godło państwowe.*

**§ 2 W lokalu wyborczym podczas głosowania nie znajdują się meble ani przedmioty mogące zachęcić wyborców do głosowania z naruszeniem tajności, takie jak krzesła, stoły, biurka lub długopisy przeznaczone do użytku wyborców i znajdujące się poza miejscami zapewniającymi tajność głosowania krzesła.**

Poniższe zmiany w art. 161 są odpowiedzią na punkty 1 i 2 (jakość i liczba miejsc zapewniających tajność głosowania oraz wielkość, rozkład i umeblowanie pomieszczeń):

*Art. 161. [Wytyczne i uchwały Państwowej Komisji Wyborczej]*

*§ 1. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych, i komisje wyborcze niższego stopnia i, w zakresie wymogów, jakie **powinny spełniać lokale wyborcze, wójtów** oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych.*

*§ 1a. Wytyczne, o których mowa w § 1, określają w szczególności, w funkcji liczby wyborców, złożoności wyborów i liczebności obwodowej komisji wyborczej, **minimalną powierzchnię lokalu wyborczego, minimalną liczbę miejsc zapewniających tajność głosowania oraz szczegółowe warunki, jakie powinny spełniać miejsca zapewniające tajność głosowania oraz rozkład i umeblowanie lokalu wyborczego.***

[...]

Poniższa zmiana w art. 48 jest częściową odpowiedzią na punkt 6 (świadomość wyborców w sprawie tajności głosowania):

*Art. 48. [Obwieszczenia wyborcze i informacje w lokalu wyborczym]*

*§ 1. (uchylony).*

*§ 2. W lokalu wyborczym umieszcza się tylko urzędowe obwieszczenia wyborcze.*

*§ 2a. W lokalu wyborczym umieszcza się **dobrze widoczną dla wyborców, związłą informację o tym, że tajność głosowania obowiązkowa. Wzór tej informacji i warunki, zgodnie z którymi jest ona umieszczana w lokalu wyborczym, ustala Państwowa Komisja Wyborcza w drodze wytycznych, o których mowa w art. 161 § 1.***

*§ 3. Państwowa Komisja Wyborcza może postanowić o umieszczeniu w lokalu wyborczym oraz w miejscu zapewniającym tajność głosowania **związłej informacji o sposobie głosowania właściwym dla przeprowadzanych wyborów. Informację tę sporządza, według wzoru ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą, dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego i zapewnia umieszczenie jej we wszystkich lokalach wyborczych.***

Poniższe zmiany w art. 52 są odpowiedzią na pkt 4, 6 i 7:

- Aby karty nie rozkładały się w urnie w sposób, który pokazuje ich treść, wystarczy składać je na czworo, a nie na dwoje (§ 5).
- Ustne informacje ze strony komisji przekazywana każdemu wyborcy (§ 2aa) powinny, obok informacji wywieszonych w lokalu (art. 48 § 2a powyżej), być lekarstwem na zbyt małą świadomość wyborców w sprawie tajności głosowania.
- Wyborca, którego głos został ujawniony, ma obowiązek ponownie udać się za kotarę, gdzie może ewentualnie zmienić swój głos (i niekt się nie dowie, czy go faktycznie zmienił). Taki obowiązek powoduje, że osoba postronna, która próbowałaby przekupić lub zastraszyć wyborcę, a następnie obejrzeć jego głos, nie może być pewna, czy przekupstwo lub zastraszanie były skuteczne, czy w końcu wyborca rzeczywiście zagłosował tak, jak mu kazano.

Obowiązek powrotu za kotarę w przypadku, gdy treść głosu została ujawniona, można uznać za równoważny w praktyce sformułowanemu przez Komisję Wenecką zalaceni unieważnienia „każdej karty do głosowania, której treść została ujawniona” (rozdział 8.1 powyżej, str. 13).



Sposób, w jaki wyborca może zmienić swój głos podczas ponownego pobytu za kotarą, jest opisany w kolejnym rozdziale (rozdział 9, str. 18).

*Art. 52. [Postępowanie wyborcy w lokalu wyborczym]*

*§ 1. Przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości.*

*§ 2. Po wykonaniu czynności, o której mowa w § 1, wyborca otrzymuje od komisji kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną jej pieczęcią. Wyborca potwierdza otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przeznaczony na to rubryce spisu wyborców.*

***§ 2aa. Wydając wyborcy kartę do głosowania, komisja informuje go ustnie w formie przystępnej, używając języka potocznego, o zakazie wynoszenia karty do głosowania z lokalu oraz o treści §§ 5 i 6.***

*§ 2a. Jeżeli otrzymujący kartę do głosowania, o której mowa w § 2, będący osobą niepełnosprawną o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu [ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych](#) (Dz. U. z 2018 r. poz. 511) nie może w związku z tym potwierdzić otrzymania karty do głosowania członek obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wydający kartę do głosowania wraz z przewodniczącym lub zastępcą przewodniczącego stwierdza fakt wydania oraz przyczynę braku podpisu osoby otrzymującej kartę.*

*§ 3. Wyborca głosujący za granicą otrzymuje kartę do głosowania wyłącznie po okazaniu obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie ważnego polskiego paszportu lub w przypadku obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość. Na terenie państw Unii Europejskiej oraz państw, do których można wjechać na podstawie polskiego dowodu osobistego stosuje się przepisy art. 35 § 5.*

*§ 4. Wyborcę przedkładającego komisji zaświadczenie o prawie do głosowania dopuszcza się do głosowania po uprzednim wpisaniu go do spisu wyborców. Zaświadczenie o prawie do głosowania załącza się do spisu wyborców.*

*§ 5. Po otrzymaniu karty do głosowania wyborca udaje się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania. **Jeżeli karta do głosowania nie jest broszurą, przed wyjściem z miejsca zapewniającego tajność głosowania wyborca składa ją na czworo, tak żeby strona zadrukowana była niewidoczna.***

*§ 5a. Tajność głosowania zapewnia się w szczególności przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób.*

*§ 6. Wyborca wrzuca kartę do urny znajdującej się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego, w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna. **Wyborca nie może wrzucać do urny więcej niż jednej karty do głosowania jednocześnie.***

*§ 6a. Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. ~~przeprowadzenia głosowania w obwodzie~~ wyznacza członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad, o których mowa w § 6 (strażnik urny).*

***§ 6b. W czasie, kiedy żaden wyborca nie wrzuca do urny kart do głosowania, otwór urny pozostaje zasłonięty. Strażnik urny odsłania otwór, aby umożliwić wyborcy wrzucenie karty do***

**głosowania. Czyni to po stwierdzeniu, bez dotykania karty do głosowania, że następane okoliczności zachodzą łącznie**

- 1) wyborca zamierza wrzucić do urny tylko jedną kartę do głosowania,**
- 2) treść głosu nie jest widoczna,**
- 3) nikt z wyjątkiem wyborcy nie miał możliwości oglądania treści wypełnionej karty do głosowania lub, jeśli ktoś miał taką możliwość, już po jej ustaniu wykonane zostały czynności przewidziane w § 6c,**
- 4) karta głosowania, o ile nie jest broszurą, jest złożona na czworo,**

**§ 6c. Jeśli osoby inne niż wyborca miały możliwość zapoznania się z treścią wypełnionej przez niego karty do głosowania, wyborca powinien udać się z kartą ponownie do miejsca zapewniającego tajność głosowania na czas nie krótszy niż pół minuty. Komisja informuje wyborcę o tym obowiązku a także o tym, że w miejscu zapewniającym tajność głosowania ma on możliwość, ale nie obowiązek, zmienić swój głos. Komisja informuje go o tym, w jaki sposób może on zmienić swój głos, ustni oraz wydając mu wyjaśniający tę kwestię dokument ilustrowany.**

Szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych powinny w szczególności sposób uwzględnić procedury przewidziane w art. 52 kodeksu wyborczego oraz konieczność pilnowania, aby lokal wyborczy nigdy nie był zatłoczony (komisja nie powinna wpuszczać do lokalu nieograniczonej liczby wyborców). Powinno to zostać zapisane w kodeksie wyborczym. Doświadczenie z praktyczną nieskutecznością istniejącego już dziś § 6a (strażnik urny) pokazuje, że bez odpowiednich szkoleń poprawienie tajności głosowania w praktyce nie zadziała.

## **9 Sprawa znaku „x” i dopisków na karcie do głosowania**

### **9.1 Reguły obecnie obowiązujące**

Obecnie (pod rządami kodeksu wyborczego znowelizowanego ustawą z 11 stycznia 2018) obowiązują następujące reguły (przed nowelą z 11 stycznia reguły były inne):

1. Wyborca głosuje tylko na jednego kandydata, stawiając na karcie do głosowania znak "x" w kratce z lewej strony obok jego nazwiska (art. 227 §1, 239, 268 §1, 311, 486).
2. Znak "x" jest ustawowo zdefiniowany jako „co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki” (art. 5 pkt 12).
3. Dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych znaków lub dopisków na karcie do głosowania, w tym w kratce lub poza nią, nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu. (art. 41).

### **9.2 Problemy z obecnymi regułami**

Powyższe reguły wymagają zmiany z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, zawierają one sprzeczność. Z jednej bowiem strony zawarcie w kratce dwóch lub więcej linii, które się w tej kratce przecinają, interpretowane jest jako postawienie w tej kratce znaku „x”, czyli jako głosowanie na danego kandydata. Z drugiej strony poczynienie w kratce znaków lub dopisków nie wpływa na ważność głosu (a więc: jeśli wyborca postawił znak „x” przy nazwisku kandydata A oraz znaki lub dopiski przy nazwisku kandydata B, to powinno się uważać jego głos za oddany na kandydata A, a znaki lub dopiski są bez znaczenia).

A przecież znak lub dopisek bardzo często zawiera przecinające się linie, czyli powinien być interpretowany jako znak „x”, czyli głos na danego kandydata (jeśli karta zawiera również znak „x” przy innym kandydacie, taki dopisek zazwyczaj unieważnia głos).

Wydaje się, że ustawodawca chciał ułatwić wyborcom poprawianie kart do głosowania wypełnionych błędnie (lub wypełnionych pod jakimś naciskiem): wyborca, który początkowo zagłosował na kandydata A, a potem chce zmienić swój głos, może – według tego, co zdaje się być intencją ustawodawcy – zakreślić lub zamazać kratkę przy kandydacie A, aby zamiast znaku „x” powstał tam jakiś znak lub dopisek, a potem postawić znak „x” przy innym kandydacie. Jednak ustawa jest tak sformułowana, że nie wiadomo, czy taki „znak lub dopisek” nie powinien być interpretowany jako znak „x”. Podczas ostatnich wyborów samorządowych Państwowa Komisja Wyborcza rekomendowała, by w tego rodzaju przypadkach uznawać, że w kratce był znak „x” – nawet jeśli widoczna jest przeciwna intencja wyborcy.

Po drugie, uznając karty z dowolnymi dopiskami za ważne, ustawodawca ułatwia naruszenia tajności. Aby naruszyć tajność (zastraszyć wyborców), wystarczy każdemu z określonej grupy wyborców przypisać unikalny numer i żądać, aby numer ten znalazł się na karcie do głosowania obok głosu oddanego na danego kandydata. Podczas liczenia głosów, wszystkie karty do głosowania są widoczne (mogą być fotografowane przez uczestniczącego w procedurze męża zaufania lub obserwatora), co pozwala na sprawdzenie, czy wyborczy poddali się zastraszaniu.

Nie pojawiły się dotychczas w Polsce raporty potwierdzające stosowanie proceduru opisanego w poprzednim akapicie. Proceder ten bywa jednak stosowany w krajach sąsiadujących z Polską. Obowiązujące procedury powinny nas chronić przed jego wprowadzeniem w Polsce.

### 9.3 Proponowane reguły

Poniższe zmiany mają następujące efekty:

- wyborca głosuje stawiając znak „x” (dwie przecinające się linie) w odpowiedniej kratce;
- wyborca może zamazać lub pokreślić liniami kratkę – wówczas uważa się, że głos nie został oddany na danego kandydata (w ten sposób wyborca może unieważnić poprzednio postawiony znak „x” i zmienić swój głos – o zmianie głosu mowa jest powyżej, rozdział 15, str. 15);
- wszelkie inne dopiski unieważniają głos.

*Kodeks wyborczy, art. 5. [Definicje legalne]*

*Ilekróć w kodeksie jest mowa o:*

*[...]*

*12) znaku "x" - rozumie się przez to co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki;*

*[...]*

*Kodeks wyborczy, art. 41. [Wpływ dopisków na karcie do głosowania na ważność głosu]*

***Zamazanie lub pokreślenie wieloma liniami kratki nie wpływa na ważność głosu. Uznaje się, że głos nie został oddany na kandydata, przy nazwisku którego kratka została zamazana lub pokreślona wieloma liniami.***

***Linie nieznacznie wychodzące poza kratkę, w które postawiono znak „x” lub która została zamazana lub pokreślona wieloma liniami nie wpływają na ważność oddanego głosu.***

***Głos oddany na karcie, na której zapisano dodatkowe numery list, nazwy lub nazwiska albo poczyniono inne znaki lub dopiski jest nieważny.***

***Dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych znaków lub dopisków na karcie do głosowania, w tym w kratce lub poza nią, nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu.***

## 10 Warunki skuteczności referendum lokalnego

### 10.1 Krytyka obowiązującego prawa

Pod rządami obecnie obowiązującego prawa, do ważności referendum lokalnego niezbędne jest przekroczenie progu frekwencyjnego, który wynosi

- w przypadku referendum w sprawie odwołania organu władzy samorządowej: *3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (ustawa o referendum lokalnym, art. 55 ust. 2)*
- w pozostałych przypadkach: 30% uprawnionych do głosowania (*ustawa o referendum lokalnym, art. 55 ust. 1*)

Takie rozwiązanie ma poważne wady.

- **Jest ono nielogiczne**, gdyż powoduje, że wyborca, który głosuje przeciwko danemu projektowi, zwiększa szanse na sukces referendum (na osiągnięcie progu frekwencyjnego) – a więc uzyskuje efekt przeciwny do tego, co chciał.
- **Szkodzi kampanii referendalnej, pozbawiając ją normalnej wymiany argumentów między stronami sporu.** Jest tak, gdyż z reguły jedna ze stron sporu dąży do zmniejszenia frekwencji – a ten efekt łatwiej jest uzyskać nie prowadząc kampanii niż ją prowadząc.
- **Faktycznie niszczy tajność głosowania**, gdyż najczęściej liczy się przede wszystkim frekwencja, a więc w przypadku konkretnego wyborcy istotne jest, czy on głosował, a nie – jak głosował. Fakt głosowania z natury rzeczy nie jest tajny.

Ponadto sformułowanie ustawowe jest wadliwe z punktu widzenia pojęciowego, gdyż uzależnia ważność referendum od frekwencji. Tymczasem z punktu widzenia prawnego czynność jest nieważna, jeśli dokonano jest z istotnym naruszeniem prawa – w szczególności, wybory są, zgodnie z Konstytucją i kodeksem wyborczym, nieważne, jeśli przeprowadzono je wadliwie (z naruszeniami prawa, które w istotny sposób wypaczyły wynik).

Niska frekwencja nie stanowi naruszenia prawa. Nie czyni referendum niebyłym, nie stanowi powodu, by poddać w wątpliwość jego wynik, i dlatego nie powinna być ustawowo uznawana za przesłankę nieważności. Można natomiast uznać, że niska frekwencja czyni referendum niewiążącym – takie rozwiązanie przyjęte jest w przypadku referendum ogólnokrajowego (Konstytucja, art. 125 ust. 3) i można je rozciągnąć na referendum lokalne.

### 10.2 Stanowisko Komisji Weneckiej

Komisja Wenecka wydała następującą rekomendację, dotyczącą referendum:

*Zaleca się, aby nie było przewidziane*

a. *kworum (próg, minimalny procent) frekwencyjne, gdyż wówczas wyborcy, którzy nie uczestniczą w referendum, traktowani są jakby głosowali przeciwko;*

b. *kworum aprobaty (głosy „za” oddane przez minimalny procent uprawnionych do głosowania), gdyż rodzi to ryzyko powstania trudnej sytuacji politycznej w przypadku, gdy projekt uzyska aprobatę większości zwykłej niższej niż wymagany próg.*

[*Code of Good Practice on Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), s. 13, tłum. Marcin Skubiszewski*]

Sformułowanie rekomendacji wskazuje, że Komisja Wenecka nie uważa jej przestrzegania za niezbędne, a jedynie za wskazane. Wynika to z użycia wyrażenia „zaleca się” (*it is advisable*), podczas gdy wiele innych rekomendacji zawartych w tym samym dokumencie używa wyrażeń „musi” lub „nie może” (*must, may not*).

## 10.3 Propozycja zmiany prawa

Celem omawianego tu projektu ustawy jest jedynie poprawienie ewidentnie szkodliwych przepisów prawa wyborczego – a nie wprowadzanie daleko idących zmian systemowych. Dlatego nie idę tu za rekomendacją Komisji Weneckiej i nie proponuję likwidacji progu frekwencyjnego (byłaby to rewolucja, być może pożądana), a jedynie taką reformę progu, która zniweluje opisane powyżej problemy.

Proponuję, żeby wynik referendum był wiążący niezależnie od frekwencji, jeśli opowiedziało się za nim więcej niż 2/3 głosujących. Ta reguła oznacza, że żadna ze stron sporu nie będzie mogła dążyć do bojkotu – bo w praktyce właśnie dążenie do bojkotu przez jedną ze stron sporu powoduje, że strona przeciwna uzyskuje bardzo silną większość wśród głosujących.

Oto proponowana zmiana ustawy o referendum lokalnym:

Art. 55. [Ważność referendum]

~~1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2.~~

**Wynik referendum jest wiążący, jeśli liczba głosów, które padły na jego poparcie, stanowi**

**1) co najmniej dwie trzecie głosów ważnych w sprawie danego pytania referendalnego; lub**

**2) co najmniej 30% liczby uprawnionych do głosowania**

**z zastrzeżeniem ust. 2.**

~~2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.~~

**Wynik referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest wiążący i wywołuje skutki prawne, jeśli liczba głosów, które padły na jego poparcie, stanowi**

**1) co najmniej dwie trzecie głosów ważnych w sprawie danego pytania referendalnego; lub**

**2) co najmniej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.**

## 11 ANEKS I: Oszacowanie obciążenia komisji pracą

Proponuję, żeby obciążenie obwodowej komisji wyborczej pracą było mierzone w punktach. Proponuję przydzielać punkty następująco:

- 1 pkt za każdą kartę w formie kartki (formatu A4, A3 lub ewentualnie nawet A2 – tzw. płachta) płachty, 5 pkt a każdą kartę w formie broszury (np. wybory do Sejmu i Senatu – 2 pkt lub 6 pkt, bo są dwie karty, z których jedna być może będzie broszurą, a druga na pewno będzie kartką)
- 1 pkt za każdego kandydata (np. wybory do Senatu, jest 6 kandydatów – 6 pkt; wybory do Sejmu – jest 10 list, z których każda ma 9 kandydatów – 90 pkt). Liczą się wszyscy kandydaci wpisani na kartach wyborczych (w tym także kandydaci skreśleni – kandydat skreślony nie liczy się do wyniku wyborów, ale jest źródłem dodatkowej pracy dla komisji).
- 1 pkt za każdą listę; ten punkt dodaje się do punktów, które przypadają na kandydatów z danej listy (jeśli nie ma list, bo są JOWy, jak w wyborach do Senatu – 0 pkt za listy). Liczą się wszystkie listy wpisane na kartach wyborczych (w tym także listy skreślone).

Idea punktów za listy jest taka, że licząc głosy, w protokołach uwzględniamy nie tylko indywidualnych kandydatów, ale także listy. Wybory z 2 listami po 5 kandydatów, to nieco więcej pracy niż JOW w którym jest 10 kandydatów. Dlatego są dodatkowe punkty za listy.

- 1 pkt za każdą możliwą odpowiedź w referendum (zwykle odpowiedzi są 2, „tak” i „nie”, ale możliwe jest też rozpisanie referendum wariantowego, z większą liczbą możliwych odpowiedzi).
- 1 pkt za każde pytanie referendalne (ten punkt dodaje się do punktów za odpowiedzi na dane pytanie).

Te wszystkie punkty liczone są dla każdego wyborcy w rejestrze wyborców, na dzień zarządzenia wyborów.

**Przykład:** Wybory do senatu (5 kandydatów) i do Sejmu (10 list po 9 kandydatów), 800 wyborców w rejestrze na dzień zarządzenia wyborów:

- 2 pkt za 2 karty (w formie kartki)
- 95 pkt za 95 kandydatów łącznie
- 10 pkt za 10 list

Łącznie  $107 \text{ pkt} * 800 = 85\ 600 \text{ pkt}$ . Tak wyceniamy obciążenie pracą obwodowej komisji wyborczej.

W komisjach za granicą liczbę punktów należy:

- obliczać na podstawie liczby wyborców w spisie wyborców, mierzonej jak najpóźniej (nie w dniu zarządzenia wyborów) – w tych komisjach dopisywanie wyborców na ostatnią chwilę ma masowy charakter;
- **zwiększać ze względu na spodziewany wpływ zaświadczeń o prawie do głosowania – tu decyzję powinien podejmować konsul, kierując się liczbą zaświadczeń o prawie do głosowania, które wpłynęły w poprzednich wyborach.**

## 12 ANEKS II: zasady rekrutacji członków obwodowych komisji wyborczych

### 12.1 Obecny system

Obecnie (zgodnie z kodeksem wyborczym znowelizowanym ustawą z 11 stycznia 2018 r.) rekrutacja członków obwodowych komisji wyborczych odbywa się w trzech fazach. W pierwszej fazie każdy komitet wyborczy, który ma kandydatów w danym obwodzie, może zaproponować po jednym członku komisji. Jeśli w tej fazie zaproponowano 9 osób, osoby te wchodzi w skład komisji i na tym kończy się rekrutacja. Jeśli zaproponowano ponad 9 osób, losuje się, które z nich mają być skreśleni, tak aby komisja liczyła 9 członków (przy czym niektóre komitety mają gwarancję, że członkowie komisji z ich ramienia skreśleni nie zostaną); po takim losowaniu kończy się rekrutacja.

Jeżeli w pierwszej fazie wyłoniono łącznie mniej niż dziewięciu członków komisji, w drugiej fazie komitety wyborcze wyznaczają dodatkowych członków (każdy komitet może wyznaczyć tylu dodatkowych członków, ile jest wakatów). Jeśli osób wyznaczonych do zapelnienia wakatów jest za dużo (łączna liczba członków komisji, złożona z osób wyznaczonych w pierwszej i drugiej fazie, przekroczyłaby 9), to losuje się, którzy z nich mają być skreśleni, a którzy wzięci pod uwagę, tak aby komisja liczyła 9 członków.

Jeśli na koniec drugiej fazy komisja liczy od 5 do 9 członków, rekrutacja tu się kończy. Jeśli natomiast pierwsza i druga faza rekrutacji dały łącznie mniej niż 5 członków komisji, dochodzi do trzeciej fazy, w której komisarz wyborczy uzupełnia skład tak, aby łącznie było 5 członków. Prawo nie normuje, według jakich kryteriów komisarz dobiera takich dodatkowych członków komisji.

Przypomnijmy, że pod rządami kodeksu wyborczego w jego obecnym brzmieniu, dla każdego lokalu wyborczego ten system rekrutacji stosowany jest dwa razy (wyłaniane są dwie komisje).

## 12.2 Proponowany system

Rekrutacja członków komisji powinna nadal składać się z dwóch faz.

**W pierwszej fazie** komitety wyborcze powinny mieć prawo do proponowania dowolnej liczby członków komisji – co nie znaczy, że wszystkie zaproponowane osoby rzeczywiście wejdą w skład komisji.

**Ilu członków komisji można wyznaczyć w pierwszej fazie:** jeśli wśród osób zaproponowanych do komisji w pierwszej fazie jest dość osób spełniających podwyższone kryteria (określone powyżej w rozdziale 5.2.4, str. 10), to w pierwszej fazie można wyznaczyć wszystkich członków komisji (np. jeśli komisja ma liczyć 21 osób, a komitety zaproponowały łącznie 21 członków, to wszystkie zaproponowane osoby wchodzi w skład komisji i na tym rekrutacja się kończy). W przeciwnym razie pozostawia się wolne miejsca, w celu zapewnienia ich osobami o podwyższonych kwalifikacjach (np. w 21-osobowej komisji powinny być 3 osoby o podwyższonych kwalifikacjach; jeśli wśród osób zaproponowanych przez komitety w pierwszej fazie jest tylko jedna taka osoba, to w tej fazie można wyznaczyć tylko 19 członków komisji, dwa miejsca są pozostawione do zapewnienia osobami o podwyższonych kwalifikacjach w kolejnej fazie).

Jeśli w pierwszej fazie komitety zaproponowały łącznie więcej osób niż jest miejsc do obsadzenia, trzeba skreślić niektóre zaproponowane osoby, według następujących zasad (operację skreślenia powtarzamy, aż dojdziemy do odpowiedniej liczby członków):

1. Skreśla się osobę niemającą podwyższonych kwalifikacji, zaproponowaną przez komitet, który zaproponował największą liczbę członków komisji (np. jeśli kilka komitetów zaproponowało po 4 członków, a jeden komitet zaproponował 5 członków – skreśla się osobę bez podwyższonych kwalifikacji zaproponowaną przez ten ostatni komitet)
2. Jeśli nie można skreślić nikogo zgodnie z punktem 1, to skreśla się osobę mającą podwyższone kwalifikacje, zaproponowaną przez komitet, który zaproponował największą liczbę członków komisji. Takie skreślenie jest możliwe tylko pod warunkiem, że wśród osób pozostałych po skreśleniu pozostanie dostateczna liczba osób o podwyższonych kwalifikacjach (na przykład: w 21-osobowej komisji potrzeba trzech osób o podwyższonych kwalifikacjach; jeśli zaproponowano trzy takie osoby, to żadnej z nich nie można skreślić, nawet jeśli taka niemożność skreślenia powoduje, że jakiś komitet będzie miał trzech członków [bo właśnie ten komitet zaproponował wszystkie osoby o podwyższonych kwalifikacjach], a inne komitety tylko po jednym członku).
3. Jeśli nie można skreślić nikogo zgodnie z punktami 1 lub 2, to skreśla się osobę niemającą podwyższonych kwalifikacji, zaproponowaną przez komitet, który zaproponował największą liczbę członków komisji, spośród tych komitetów, które zaproponowały co najmniej jedną osobę niemającą podwyższonych kwalifikacji (np. jeśli w 21-osobowej komisji, w której powinny być 3 osoby o podwyższonych kwalifikacjach, jeden komitet zaproponował 3 osoby o podwyższonych kwalifikacjach, a pozostałe – po 1 lub 2 osoby bez podwyższonych kwalifikacji, to skreśleniu podlega osoba zaproponowana przez komitet, który zaproponował dwie osoby – bo komitet, który zaproponował tylko osoby o podwyższonych kwalifikacjach, nie liczy się do skreślenia).
4. Jeśli zgodnie z powyższymi regułami można skreślić osoby zaproponowane przez kilka komitetów, wybór komitetu dokonuje się losowo (na przykład: de 14-osobowej komisji zaproponowano 15 osób: w tym komitety A i B zaproponowały po 4 osoby (w obu przypadkach nie wszystkie 4 osoby mają podwyższone kwalifikacje), wszystkie inne komitety mniejszą liczbę – w tym przypadku ustala się w drodze losowania, czy skreślić należy kogoś z ramienia komitetu A czy komitetu B).
5. Jeśli zgodnie z powyższymi regułami można skreślić kilka osób zaproponowanych przez ten sam komitet, skreśla się ostatnią zgłoszoną osobę, według porządku zgłoszeń ustalonego przez komitet (kontynuując przykład poprzedni: jeśli z losowania wynika, że należy skreślić osobę zaproponowaną przez komitet B – to skreśla się ostatnią osobę zgłoszoną przez ten komitet, czyli osobę numer 4).

Jeśli w pierwszej fazie udało się skompletować komisję (właściwa liczba członków, w tym dostateczna liczba członków o podwyższonych kwalifikacjach), rekrutacja tu się kończy. W przeciwnym razie przechodzimy do drugiej fazy rekrutacji.

**W drugiej fazie** komisarz wyborczy wyznacza termin, w którym

- komitety wyborcze mogą proponować dodatkowych członków (jeżeli brakuje tylko członków o podwyższonych kwalifikacjach: komitety mogą proponować tylko takie osoby);
- urząd gminy ma obowiązek zaproponować członków o podwyższonych kwalifikacjach, w takiej liczbie, jaka jest niezbędna (ta reguła nawiązuje częściowo do reguły, która obowiązywała przed wejściem w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r: urząd gminy wyznaczał jednego członka każdej obwodowej komisji wyborczej).

Jeśli w drugiej fazie zaproponowano łącznie więcej członków, niż jest wakatów, ponownie przeprowadza się losowania, tak jak w pierwszej fazie, przy czym

- jedynie osoby zaproponowane w drugiej fazie mogą zostać skreślone;
- w przypadku możliwości skreślenia osoby o podwyższonych kwalifikacjach zaproponowanej przez komitet wyborczy lub przez urząd gminy – skreśla się tę ostatnią (bez losowania).

Jeśli w drugiej fazie udało się skompletować komisję, rekrutacja tu się kończy. W przeciwnym razie przechodzimy do trzeciej fazy rekrutacji.

W trzeciej fazie komitety wyborcze, urząd gminy i komisarz wyborczy mają prawo proponować członków komisji. Wakaty w komisji obejmują pierwsze zaproponowane osoby, niezależnie od tego, kto je zaproponował. W trzeciej fazie dążymy do uzyskania pełnego składu komisji (9-, 14- lub 21-osobowego), a nie, jak obecnie, składu 5-osobowego (pięć osób nie wystarczy do sprawnej pracy komisji).