



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Warszawa, 19 stycznia 2018r.

## Stanowisko Zespołów Ekspertów Fundacji Batorego w sprawie ustawy o zmianach w Kodeksie wyborczym

Wyrażamy nasze głębokie zaniepokojenie i pragniemy zwrócić uwagę na zagrożenia, jakie wiążą się ze zmianą reguł wyborów wprowadzoną przez *Ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*. Ustawa została podpisana przez Prezydenta RP mimo poważnych wątpliwości zgłaszanych przez Państwową Komisję Wyborczą, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacje obywatelskie i ekspertów. W ten sposób Prezydent wziął na siebie współodpowiedzialność za sposób przeprowadzenia kolejnych wyborów w Polsce, a także zagrożenia dla wiarygodności procesu wyborczego oraz pluralizmu partyjnego w naszym kraju.

Ustawa, dokonująca zmiany reguł wyborów i ustroju samorządu terytorialnego, w wielu swoich przepisach jest sprzeczna z Konstytucją RP, narusza bowiem zasady przyzwoitej legislacji oraz standardy demokracji i państwa prawnego. Większość zmian jest pozbawiona rzetelnego uzasadnienia. Złamany został dobry zwyczaj, zgodnie z którym o regułach wyborów decydował szeroki konsensus stronnictw politycznych (zmieniany nową ustawą Kodeks wyborczy z 2011 r. został uchwalony w Sejmie VI kadencji jednogłośnie).

Szkoda jest wielka i trudno odwracalna, gdyż manipulowanie regułami wyborów i destrukcja niezależnej administracji wyborczej mogą doprowadzić do podważenia prawomocności i zobowiązującego charakteru wyników przyszłych wyborów samorządowych, parlamentarnych i prezydenckich, a także długotrwale zniszczyć społeczne zaufanie do procedur wyboru władz. To proces rozłożony w czasie, osadzony w szerszym kontekście zmian ustrojowych. Jego ostateczny skutek może być dramatyczny – rządzący utracą demokratyczną legitymację, a społeczeństwo wiarę w pokojowe mechanizmy zmian politycznych.

Znajomość dorobku doktryny prawa wyborczego oraz wyników empirycznych badań nad wyborami prowadzi nas do wniosku, że zmiany w Kodeksie wyborczym otwierają furtkę dla działań mogących zagrozić instytucji wolnych wyborów w Polsce.

Oto najważniejsze problemy, jakie dostrzegamy:

- Uzależnienie administracji wyborczej (Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego i komisarzy wyborczych w terenie) od większości parlamentarnej oraz ingerencja władzy wykonawczej w personalną obsadę stanowisk rodzą poważne obawy o niezbędną bezstronność tych organów. Ta bezstronność jest konieczna nie tylko dla organizacji uczciwych wyborów, ale również rzetelnej kontroli finansowania komitetów wyborczych i partii politycznych (PKW podejmuje decyzje dotyczące subwencji

budżetowych, które są podstawowym źródłem finansowania partii w Polsce). Przy niskim poziomie zaufania społecznego i wysokim natężeniu konfliktu politycznego nawet zupełnie uczciwa i rzetelna administracja w warunkach znowelizowanego Kodeksu wyborczego nie uniknie oskarżeń o manipulacje wyborcze, zwalczanie opozycji i fałszowanie wyników wyborów.

- Gruntowna zmiana administracji wyborczej na niecały rok przed najtrudniejszymi organizacyjnie wyborami samorządowymi i jednoczesna modyfikacja zasad ich przeprowadzania niosą niebezpieczeństwo kolejnego kryzysu organizacyjnego podważającego sprawność oraz wiarygodność instytucji demokratycznych w Polsce. Pospieszne budowanie nowego aparatu wyborczego grozi jego niekompetencją, a także tworzy grunt dla praktyk klientelistycznych i korupcyjnych. Ustawa nie zabezpiecza przed rekrutacją na stanowiska komisarzy wyborczych osób będących do czasu objęcia tych funkcji aktywnymi politykami i zadeklarowanymi zwolennikami konkretnych stronnictw politycznych. Zważywszy na kompetencje komisarzy, szczególnie te dodane im przez ustawę, rodzi to pokusę nadużywania powierzonej im władzy.
- Pomimo skrócenia długości list kandydatów, ustawa w dalszym ciągu zakłada prowadzenie wyborów z wykorzystaniem karty zbroszurowanej. Dzieje się tak wbrew jednoznacznym dowodom, że karta do głosowania w takiej formie była jednym ze źródeł kryzysu w wyborach samorządowych w 2014 roku. Wykorzystanie karty zbroszurowanej, zwłaszcza w wyborach samorządowych, może skutkować wzrostem liczby głosów nieważnych oraz preferencją dla listy, która wylosuje numer 1.
- Brak wystarczającego uzasadnienia dla wprowadzenia dwóch komisji obwodowych: jednej do przeprowadzania wyborów w obwodzie, a drugiej – do ustalania wyników głosowania. Takie rozwiązanie prowadzi do rozmywania odpowiedzialności, wydłuża procedurę liczenia głosów, zwiększa niebezpieczeństwa błędów, a nawet fałszerstw. Poza tym jest to rozwiązanie niezwykle kosztowne.
- Pomimo zmiany reguł wyznaczania terminu wyborów, nadal zachodzi kolizja jednej z tur wyborów samorządowych ze świętami o wyjątkowej specyfice – 1 lub 11 listopada. Ponadto, zmiana długości kadencji organów samorządu do pięciu lat oznacza, że jesienią 2023 r. wybory parlamentarne i samorządowe odbędą się w tym samym czasie. Taka koincydencja rodzi liczne problemy polityczne i organizacyjne.
- Zmiana kryteriów ważności głosu poprzez nowy sposób zdefiniowania „krzyżyka” nie jest odpowiedzią na realne problemy, natomiast otwiera pole do oskarżeń o nadużycia (dopisywania, poprawiania treści głosów). Utrudni to jednoznaczną interpretację oddanych głosów i może być źródłem potencjalnych konfliktów w pracach obwodowych komisji wyborczych.

Odnosząc się do zmian zasad przeprowadzania wyborów przewidzianych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. i oceniając jej skutki dla wolnych wyborów, nie możemy pominąć faktu, że wcześniej ustawodawca wprowadził istotne zmiany zasad funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a także zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego. W połączeniu z tymi zmianami, przebudowa administracji i procedury wyborczej może być odczytywana jako poważne ryzyko dla utrzymania podstawowych standardów wolnych i demokratycznych wyborów w Polsce.

Niektórym negatywnym skutkom nowych procedur można jeszcze zapobiec, a przynajmniej ograniczyć szkody. W naszym przekonaniu niezbędny jest obywatelski monitoring wprowadzanej właśnie reformy systemu wyborczego i procesu przygotowań do wyborów samorządowych. Konieczna jest też skrupulatna analiza kandydatur i obsady personalnej nowych stanowisk w administracji wyborczej.

### **Z Zespołu Ekspertów Prawnych:**

- **dr Ryszard Balicki**, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
- **Łukasz Bojarski**, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS
- **dr hab. Monika Florczak-Wątor**, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego
- **dr Wojciech Jasiński**, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego
- **dr Piotr Kładoczny**, docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
- **dr hab. Marcin Matczak**, profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.
- **dr Tomasz Zalasinski**, członek zarządu Stowarzyszenia im. Prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

### **Z Zespołu Ekspertów ds. wyborczych:**

- **dr hab. Mikołaj Cześnik**, profesor Uniwersytetu SWPS, członek Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego
- **dr hab. Jarosław Flis**, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego
- **dr Adam Gendźwiłł**, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego
- **dr hab. Jacek Haman**, Zakład Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego
- **dr Anna Materska-Sosnowska**, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego
- **dr hab. Bartłomiej Michalak**, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych
- **dr hab. Bartłomiej Nowotarski**, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Katedra Filozofii i Historii Gospodarczej
- **prof. dr hab. Jacek Raciborski**, Zakład Socjologii Polityki, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego
- **prof. dr hab. Andrzej Rychard**, dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk
- **dr hab. Dawid Sześciło**, adiunkt w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych Uniwersytetu Warszawskiego

Dodatkowe informacje:

**Marzena Pludowska**

Fundacja im. Stefana Batorego

+48 508-850-464, [mpludowska@batory.org.pl](mailto:mpludowska@batory.org.pl)