

SIEDEM GRZECHÓW GŁÓWNYCH  
POLSKIEJ KLASY POLITYCZNEJ  
WOBEC WYBORCÓW, WYBORÓW  
I PRAWA WYBORCZEGO

## WYKŁAD VII

---

5 lutego 2015 r.

GLOBAL ELECTION DAY – ŚWIATOWY DZIEŃ WYBORÓW

WYKŁADY  
IM. PROF. DR. WACŁAWA KOMARNICKIEGO

Zbigniew Witkowski

SIEDEM GRZECHÓW GŁÓWNYCH  
POLSKIEJ KLASY POLITYCZNEJ  
WOBEC WYBORCÓW, WYBORÓW  
I PRAWA WYBORCZEGO



Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu



Centrum Studiów Wyborczych

Toruń 2015



Wbrew urzędowemu optymizmowi, jaki udzielił się polskiej klasie politycznej w 2014 r. przy okazji obchodów 25-lecia odrodzenia demokracji w Polsce, zawód polityka w badaniach prestiżu zawodów dokonanych w 2014 r. przez CBOS znajdował się prawie zawsze na końcu listy rankingowej. Na przełomie lutego i marca 2014 r. był na 29 miejscu na 30 zawodów poddanych badaniu i był tylko o jedno miejsce lepszy od funkcji działacza partii politycznej<sup>1</sup>. Wbrew też urzędowemu optymizmowi naszej klasy politycznej, która dostrzega niemal wyłącznie sukcesy w funkcjonowaniu polskiej demokracji po 1989 r., coraz częściej nie tylko społeczeństwo naszego państwa demokratycznego wystawia niskie noty instytucjom demokracji przedstawicielskiej, ale także coraz bardziej otwarcie czyni to nauka (prawnicy, politolodzy), a wyniki i ustalenia tzw. Indeksu Demokracji dotyczące także innych państw stają się alarmujące.

Na poddanych analizie 167 państw, według ustaleń ID, zainfekowanych erozją demokracji było aż 86 państw, a tylko 26 stabilnych. W tym demokracje, które były dotknięte defektami takimi jak: nierówny dostęp do mediów, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych, brak poszanowania reguł rządów prawa, słaba partycypacja społeczna w podejmowanych decyzjach państwowych i nieprawidłowo równo-

---

<sup>1</sup> Zob. [http://www.wyzsekwalifikacje.uni.lodz.pl/index.php/edoradztwo/arttykul\\_prestiz\\_zawodow\\_badania\\_cbos,82](http://www.wyzsekwalifikacje.uni.lodz.pl/index.php/edoradztwo/arttykul_prestiz_zawodow_badania_cbos,82) oraz zob. [www.pfed.org.pl/aktualno347ci?presti-zawodw-komunikat-z-bada-cbos](http://www.pfed.org.pl/aktualno347ci?presti-zawodw-komunikat-z-bada-cbos) (21/2/2014).

ważona egzekutywa stanowiły 31,7% państw. Mieszczą się tu m.in. Francja, Włochy, Grecja, czyli stare demokracje, 8 – to kraje postkomunistyczne i zarazem nowi członkowie UE w tym Polska i 15 państw (z 24), to kraje Ameryki Łacińskiej. Oprócz lżejszych wad demokracji, przykładowo jedynie wyżej przytoczonych, ID wskazuje też na demokracje z poważnymi wadami. Zalicza się tu stałe manipulacje wyborcze, ciągły paraliż mediów, łamanie niezależności władzy sądowniczej i nadmierną koncentrację władzy w rękach egzekutywy. Ich poziom określa się na 19,8% państw. W sumie daje to obraz wskazujący, że prawdziwie zainfekowanych czy wprost ułomnych demokracji na świecie przybywa i ich pułap ilościowy osiągnął aż 51,5% ogółu państw. Jeśli zważymy dodatkowo, że we współczesnym świecie mamy do czynienia z 33% ustabilizowanymi autokracjami, a jedynie 16% są to demokracje stabilne i pewne, to z pewnością ułomne demokracje stają się prawdziwym zjawiskiem nie tylko lokalnym, a przeciwnie jest to już problem o wymiarze globalnym<sup>2</sup>.

W tekach redakcyjnych prestiżowych czasopism naukowych, ale i zwykłych czasopism codziennych, w tytułach referatów konferencji i sympozjów naukowych znajdujemy coraz częściej teksty czy frazy odnoszące się do pokazania przyczyn i poziomu rozczarowania demokracją przedstawicielską<sup>3</sup>, a ewidentnie malejący poziom frekwencji

---

<sup>2</sup> Por. [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf).

<sup>3</sup> Np. ostatnio w Przeglądzie Sejmowym m.in. zakwalifikowany do druku artykuł znanego politologa z Wrocławia dr hab. B. Nowotarskiego pt. „Demokracja przedstawicielska: dlaczego słabo działa?” (korzystam tutaj m.in. z interesujących wskazań tego Autora dotyczących kondycji współczesnych demokracji), czy np. dzieło wydane za sprawą Instytutu Spraw Publicznych pt. *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, red. A. Ellis i in., Warszawa 2009, wyd. 2, albo *Demokracja skandaliczna* autorstwa J. Żakowskiego w „Polityka”, nr 49, 3–9.12.2014, s. 14–16 lub por. K. Gójska-Hejke, *Demontaż demokracji*, „Nowe Państwo”, 12/2014, s. 3.

wyborczej w kolejnych wyborach<sup>4</sup>, potwierdzają fakt przechodzenia kolejnych fal kryzysu demokracji i dystansowania się od polityki zwykłych obywateli oraz oczywistego alienowania się od społeczeństwa piastunów władzy politycznej.

1. *Pycha i powolna, ale stała alienacja klasy politycznej, kreującej „partię niegłosujących” zdobywającą coraz bardziej systematycznie bezwzględność.*
2. *Głosujemy lecz nie wybieramy.*
3. *Brak zaufania wobec wyborców i odrzucenie de facto współpracy z elektoratem oraz utrzymywanie „pięknych” patologii swoiście pojmowanej demokracji.*

Ta alienacja wyborców (rodząca się spontanicznie *sui generis* „partia niegłosujących”<sup>5</sup>) i trwale stosunkowo niski wskaźnik partycypacji wyborczej świadczą o tym, że klasa polityczna nie zapewnia obywatelowi ani jego potrzeby ekspresji, ani poczucia, że jest on trwałym składnikiem, czy immanentną częścią procesu demokratycznego<sup>6</sup>. Iwan Krastew, bułgarski publicysta w swojej książce *De-*

---

<sup>4</sup> Por. *Nie będzie tłumów na wyborach?*, „Rzeczpospolita” nr 155/6.07.2011, s. A4 – Frekwencja w wyborach parlamentarnych w procentach wynosiła dotychczas: 62,70/1989, 43,20/1991, 52,13/1993, 47,93/1997, 46,29/2001, 40,57/2005, 53,88/2007, 48,92/2011.

<sup>5</sup> Por. J. Żakowski, *Demokracja skandaliczna*, „Polityka”, nr 49, 3–9. 12.2014, s. 14.

<sup>6</sup> Por. *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, red. A. Ellis i in., Warszawa 2009, Wyd. II, s. 17. Także Jan Paweł II w Przesłaniu Jego Świątobliwości do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zauważał, że „w dobie współczesnej wzrosła niepomnienie świadomość społeczna ludzi, a z tym ich naturalna potrzeba prawidłowego uczestniczenia... w życiu politycznym wspólnoty” jaką jest państwo w: *Ojciec Święty Jan Paweł II w Sejmie i Senacie 11 czerwca 1999 r.*, Wyd. Sejmowe,

*mokracja nieufnych. Eseje polityczne*<sup>7</sup>, wyraźnie stawia klasie politycznej zarzut, aktualny także u nas w Polsce: „Mamy prawo głosu, ale nie mamy prawa wyboru”. Inaczej mówiąc „głosujemy, ale nie wybieramy”, bo rzeczywiście klasie politycznej zależy jedynie na tym, by wyborca w dniu wyborów stanął posłusznie, a nawet karnie przy urnie wyborczej [po wyborach do PE pojawił się nawet, wprawdzie jak meteor, ale poważnie wypowiedziany postulat wprowadzenia u nas przymusu wyborczego<sup>8</sup> – sic! Zdaniem zwolenników przymusu wyborczego obowiązkowy udział w wyborach (*de facto* w głosowaniu) stanowi minimalny obowiązek obywatelski podobny do płacenia podatków i stanowi minimum przyzwoitości obywatelskiej!], i by tą swoją obecnością legitymizował system polityczny, a nie wpływał na jego personalny kształt. Daje to wyraz oczekiwaniu przez polityków od społeczeństwa jedynie zrozumienia dla symbolicznej czy wręcz dekoracyjnej funkcji demokracji oraz oczekiwaniu uzyskania dla

---

Warszawa 2000, s. 39. Por. także P. Jakubowski, *Kampania profrekwencyjna podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, [w:] *Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty*, red. M. Jeziński, A. Seklecka, W. Peszyński, W. Szewczak, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2013, s. 164.

<sup>7</sup> *Idem*, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.

<sup>8</sup> Por. D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysiącleci*, Kraków 2005, s. 5 oraz wspomniany tam (przyp. 11) W. Sokolewicz z przytoczeniem wypowiedzi innych osób w: L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, t. 4, Warszawa 2005, teza 4 do art. 26, s. 7 i n. D. Dudek popierając wprowadzenie prawnego obowiązku udziału w akcie głosowania odrzuca wprowadzenie sankcji karnych, czy finansowych, bo oznaczałoby to represjonowanie, ale nie widzi nic złego w udzieleniu wyborcy ulg czy preferencji podatkowych (s. 7), zapominając jednak, że to z kolei oznacza proste kupowanie przez elity władzy przychylności obywatela-wyborcy. Por. też Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, *Studia BAS*, nr 3(27) 2011, s. 7–30.



oglądu ze strony świata zewnętrznego potwierdzenia prawomocności i legalizmu ich władzy<sup>9</sup>. A wybory można tak ustawiać, żeby bez tzw. cudów nad umą zwyciężali ci kandydaci, którzy powinni<sup>10</sup>. To kto realnie będzie miał szansę na wejście do ciała przedstawicielskiego decydowane jest w zaciszu gabinetowym wąskiej grupy partyjnych przywódców politycznych, bo to oni decydują, kto kandyduje (także kompletnie wyzuci z jakiegokolwiek doświadczenia obywatelskiego celebryci), z jakich miejsc na partyjnych listach wyborczych kto startuje (kupowanie miejsc na listach w partiach nie jest rzadkością, pierwsze miejsce na liście wyborczej związane jest najczęściej z obowiązkową składką na fundusz wyborczy partii<sup>11</sup>, swego czasu w dwóch partiach modne stały się nawet tzw. weksle wyborcze<sup>12</sup>), jakie otrzymuje wsparcie finansowe na swoją kampanię, kogo i jak wesprą osobistym udziałem w kampanii wyborczej liderzy partycji (np. zdjęciem z...), kogo wskażą jako „namaszczonego” kandydata tzw. „dołom partyjnym”, kto zostanie zawieszony do okręgu wyborczego w tzw. „teczce”, co komu obiecują spełnić po wygranej wyborczej itd. U Krastewa owa fraza „głosujemy ale nie wybieramy” opatrzona jest dodatkowo może nieco przesadnym, ale na pewno frapującym podtytułem „gigantyczne rozmiary oszustwa politycznego”. Nawiasem mówiąc, i u nas na prawicy, słusznie czy niesłusznie, po ostatnich

---

<sup>9</sup> Por. *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, red. A. Ellis i in., Warszawa 2009, wyd. 2 s. 16–17.

<sup>10</sup> Por. J. Sztumski, *Elity ich – miejsce i rola w społeczeństwie*, Wyd. Śląsk, wyd. IV uzupełnione, Katowice 2014, s. 213.

<sup>11</sup> Por. J. Łapiński, *Kartel wyborczy partii politycznych (Uwagi na temat systemu finansowania polityki w Polsce)*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. nauk. S. Bożyk, A. Jamróz, Temida 2, Białystok 2010, s. 294.

<sup>12</sup> Por. *ibidem*, s. 294.

wyborach samorządowych skrót PKW niektórzy publicyści, a za nimi i niektórzy politycy, rozwiązywali jako „Państwo Kantu Wyborczego”<sup>13</sup>, a nawet byli sędziowie TK publicznie deklarowali, że stracili zaufanie, bo PKW jest organem państwa, dodając „Nie wierzę w prawdziwość tych wyborów”<sup>14</sup>. Tak więc rodzi się demokracja, która upodmiatawia obywatela jedynie od święta np. z okazji wyborów<sup>15</sup>, w której nie ma *de facto* wyboru, a ten stan rzeczy w warunkach bardzo podzielonej sceny politycznej i podzielonego przez polityków społeczeństwa musi generować nieufność wobec tych polityków i całych ich elit. Jest wiele racji w sformułowaniu, że „jeśli uczestnictwo w wyborach maleje, zanika jednocześnie zasadniczy związek między obywatelami a systemem, działania rządu zaczynają się rozmijać z oczekiwaniami obywateli, a w ogólnym wymiarze podważona zostaje legitymizacja systemu”<sup>16</sup>. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że w ten sposób to sama klasa polityczna sprzyja swoim postępowaniem zjawisku delegitymowania systemu, zwłaszcza, że jak widzieliśmy, także po ostatnich wyborach samorządowych w pierwszym odruchu nawet minister sprawiedliwości partii rządzącej, „w dzień po głosowaniu, „nie wykluczył” konieczności powtórzenia wyborów, a szef NIK jeszcze w czasie liczenia głosów wysłał do PKW swoich kontrolerów”<sup>17</sup>.

To z kolei może prowokować narodziny „demokracji oddolnej”, zwanej też „sieciovą”, swobodnej, bez cenzury i poprawności politycz-

---

<sup>13</sup> Por. W. Wybranowski, *Państwo Kantu Wyborczego*, „Do Rzeczy”, nr 48/096, 24–30 listopada 2014, s. 15.

<sup>14</sup> Por. Wywiad z b. sędzią TK Wiesławem Johannem pt. *Nasze prawo zostało naruszone*, „Do Rzeczy”, nr 48, 24–30 listopada 2014, s. 18–19.

<sup>15</sup> Por. J. Sztumski, *op. cit.*, s. 210.

<sup>16</sup> *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, red. A. Ellis i in., Warszawa 2009, wyd. II, s. 16.

<sup>17</sup> J. Żakowski, *Demokracja skandaliczna*, „Polityka”, nr 49 z 3–9.12.2014, s. 14 i n.

nej (bez przysłowiowego „kitu” politycznego). Sprawa „ACTA” z zimy 2012 r. pokazała potęgę tej formy „demokracji protestu” i w krótkim czasie objęła wiele krajów Europy. Spowodowała też w bardzo krótkim czasie radykalną zmianę stanowisk rządzących wobec ratyfikacji umowy „ACTA”, a gdyby ktoś nie wierzył, to niech sobie przypomni reakcję polskich władz, a zwłaszcza tzw. „voltę” premiera Tuska. Rewolucja technologiczna, a zwłaszcza Internet czy chociażby Facebook albo Twitter czy nawet zwykły, ale powszechnie dostępny telefon komórkowy, dają zupełnie nowe możliwości protestu, patrzenia na ręce władzy i organizowania się wyborców, czego dalekosiężnie politycznie zdają się nie dostrzegać ani nie doceniać politycy, i którzy Facebooka używają bardzo intensywnie jako ... zabawki wyborczej i jedynie w trakcie kampanii wyborczej, a gdy ona się kończy tak błyskawicznie z niego znikają, jak wcześniej *deus ex machina* się pojawiali. Bo zaiste polscy politycy „stawiają na efekt wizerunkowo-marketingowy. To ma bowiem bezpośrednie przełożenie na ich popularność, notowania partii czy na wyniki wyborów”. Oni wiedzą, że „o efekcie demokratycznych wyborów decydują w coraz większym stopniu zupełnie inne czynniki niż polityczne przekonania i preferencje wyborców”<sup>18</sup>. Jest to dostęp do mediów, w tym zwłaszcza do telewizji. A zmartwienie tym, co będzie za 20–30 lat, pozostawiają innym<sup>19</sup>, nie doceniając ryzyka rosnącej powoli, ale systematycznie tzw. „wybuchowej masy krytycznej”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> K. Z. Sowa, *Demokracja i korupcja*, „Znak”, nr 6/2002, s. 90 oraz R. Piotrowski, *Spory o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Obserwatorium demokracji, Instytut Spraw Publicznych, s. 26.

<sup>19</sup> Rozmowa z dr. hab. B. Michalakiem, *Polscy politycy wolą dobrze wyglądać*, „Nowości. Dziennik Toruński”, Magazyn z dnia 2 stycznia 2015 r., s. M8.

<sup>20</sup> Por. E. Bendyk, *Portret Nieznanego Polaka*, „Polityka”, nr 2, 7–13.01.2015, s. 22.

Tak jak dziesiątki tysięcy zasłaniających twarze Polaków wyszło na ulice w 2012 r. w obronie wolności Internetu, tak tysiące tzw. „Nowych Mieszczan” pofatygowano się jednak do urn wyborczych w swoich miastach, by pokazać, że chcą wpływu na tych, którzy tymi miastami będą rządzić<sup>21</sup>. Wszyscy oni znaleźli swojego przeciwnika – żądne władzy partie polityczne, które z powodu ich chciwości trzeba odsunąć i ukarać. W kilku miejscach udało się to zresztą zrobić! Ten anonimowy, na co dzień milczący wyborca, raczej wyzuty z poczucia cnoty i powinności obywatelskich<sup>22</sup> czy się to komu podoba, czy nie – będzie czuwał, i gdy uzna to za potrzebne, gdy „ciepła woda w kranie mu nie wystarczy” zawsze pokaże, że ma ochotę na wpływ na życie publiczne. Wtedy ruszy wezwany niepozomym, krótkim sms-em przez tysiące podobnych jemu na przysłowiowy „Majdan” (zob. także tzw. arabska wiosna w Kairze), tzn. na wybory, zrobi swoje i ... znowu pójdzie do domu<sup>23</sup>. Chyba, że za którymś razem nie pójdzie i wypowie posłuszeństwo swojej władzy.

Ryzyko „wypowiedzenia posłuszeństwa” jedynie przez odwrócenie się „plecami” do klasy politycznej (pójście na wybory i co najwyżej oddanie głosu nieważnego) wtedy, gdy ona najbardziej potrzebuje wsparcia społecznego, a więc w czasie wyborów albo czynne „zagłosowanie nogami”, nie są końcem świata. Gorzej jeśli ten zniecierpliwiony, więcej – już zbuntowany wyborca „wypowie to posłuszeństwo państwu i jego władzy przez zanegowanie wręcz potrzeby demokracji i potrzeby istnienia całej tkanki instytucjonalnej demokracji. Gdy zacznie się rozglądać, za tzw. „mężem opatrnościowym”, „mocnym

---

<sup>21</sup> Por. *ibidem*, s. 21.

<sup>22</sup> Por. *ibidem*, a także opinię M. Sałjana, *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, s. 29 i n.

<sup>23</sup> Por. E. Bendyk, *op. cit.*, s. 22–23.

człowiekiem”, który wreszcie „ogarnie cały ten bałagan”, a chętni do odegrania takiej roli z całą pewnością się znajdują<sup>24</sup>. To zjawisko wzrostu zniecierpliwienia niestety może być niezauważalne, ale może stale narastać i ... narasta. Nagłe pojawienie się swego czasu partii „Samoobrona” albo „Ruchu Palikota”, czy obecnie „Nowej Prawicy” na naszej scenie politycznej jest tego dowodem. I jest to zrozumiałe, bo wyborcy nie głosują, ponieważ mają poczucie, że nie wybierają, więcej nie mają poczucia, że partie realnie biorą pod uwagę potrzeby ich wspólnoty, a przeciwnie – preferują one własny interes i dbają przeważnie o własny status<sup>25</sup>. Dowodzi też tego debata parlamentarna nad reformą polskiego prawa wyborczego (a może jej rzeczywisty brak<sup>26</sup>) w kierunku nadania jemu formy kodeksu wyborczego, która w pewnym momencie jej trwania została zdominowana przez nieco zenującą dyskusję posłów na temat ... dopuszczalnej długości i szerokości banneru i plakatu wyborczego, citylightów, billboardów oraz nad koniecznością zagwarantowania istnienia tzw. funduszu eksperckiego, którego do końca nie umieją zresztą odpowiednio wykorzystać<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. J. Sztumski, *op. cit.*, s. 211 i 251.

<sup>25</sup> Por. J. Łapiński, *Kartel wyborczy partii politycznych (Uwagi na temat systemu finansowania polityki w Polsce)*, [w:] *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. nauk. S. Bożyk, A. Jamróz, Temida 2, Białystok 2010, s. 287–312.

<sup>26</sup> W ciekawym opracowaniu prof. K. Skotnickiego odnajdujemy diagnozę „Brak wcześniejszej debaty nad prawem wyborczym sprawia, że nie dziwi nowelizacja kodeksu wyborczego po jego ogłoszeniu, a jeszcze przed wejściem w życie 1 sierpnia 2011 r.” – *idem, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011, s. 34.

<sup>27</sup> Por. Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. Biuletyn z pos. Nr 2108/VI kad. z 2.04.2009 r., s. 8–18. Por też rozmowa z dr. hab. B. Michalakiem, *op. cit.*, s. M8 oraz por. J. Łapiński, *Kartel...*, s. 304.

A walka na bannery i plakaty wyborcze, której doświadczyliśmy przy okazji wyborów samorządowych, to dopiero wstęp do wielkich „wejść” wizerunkowych w kolejnych nadchodzących wyborach, zwłaszcza parlamentarnych.

Bardziej światli wyborcy widzą też, że coraz częściej w świecie polityki po prostu nie ma poważniejszej refleksji ani prospołecznej, ani propaństwowej<sup>28</sup> w tym w sferze prawa wyborczego, które jest wykorzystywane instrumentalnie. Najbardziej świadomi wyborcy zauważają wreszcie, że klasa polityczna traktuje społeczeństwo jak przysłowiowe „mięso wyborcze” albo wręcz, według publicznej sprzed lat wypowiedzi b. posłanki ZChN i potem LPR Haliny Nowiny-Konopczyny, jako tzw. „przypadkowe społeczeństwo”<sup>29</sup>, które nie ma prawa zabierać głosu nawet w pewnych ważnych dla niego samego sprawach.

O ile po stronie wyborców rodzi się nieuchronnie pojęcie „świata niechcianej władzy”<sup>30</sup>, o tyle po stronie rządzących rodzi się strach przed społecznym „syndromem niechcianej władzy”.

Najbardziej spektakularną postacią „świata niechcianej władzy” obserwujemy poprzez narzucaną wciąż społeczeństwu przez nową demokrację praktykę sprawdzoną u nas w realiach państwa komunistycznego tzw. „spadochroniarzy”, a więc kandydatów niezwiązanych z okręgiem wyborczym, przywożonych w przysłowiowej „teczce” i narzucanych społeczności lokalnej. Ta frustrująca świadomych wyborców

---

<sup>28</sup> M. Safjan, *op. cit.*, mówi o „lichym stanie debaty publicznej w Polsce”, s. 32.

<sup>29</sup> Por. J. Łapiński, *Kartel...*, s. 291 i n.

<sup>30</sup> Pojęcia tego użył jako pierwszy, wprawdzie w innych okolicznościach, prof. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa 1996, s. 35 i n. oraz por. R. Piotrowski, *Wybory czerwcowe – aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*, red. M. Jabłonowski, S. Stępka, S. Sulowski, Warszawa 2009, s. 82.

praktyka ma się u nas bardzo dobrze i ostatnio podjęto znowu próby jej zaimplementowania przez partie rządzące (zwłaszcza PO) w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Co najmniej w dwóch głośnych przypadkach wyborcy odmówili kategorycznie aprobaty dla takich działań lekceważących ich i potrzeby własnych regionów przez klasę polityczną i jej liderów. Chodzi oczywiście o kandydatury Jana Vincenta Rostowskiego w woj. kujawsko-pomorskim i Michała Kamińskiego w woj. lubelskim, które przepadły w obu przypadkach z kretesem. Jest to praktyka jednoznacznie naganna i świadcząca o nie tylko braku zaufania do mądrości elektoratu, ale jest to praktyka destabilizująca prawdziwy węzeł zaufania, jaki powinien istnieć między elektoratem a klasą polityczną, podkopującą realnie podstawy demokracji. W ten sposób klasa polityczna sama pozbawia się możliwości współpracy z elektoratem i wystawia się na ciosy ze strony obywateli i ich reprezentacji, o opozycji politycznej nie mówiąc.

Drugim przykładem są, a właściwie szczęśliwie były już, i miejmy nadzieję, że nie powrócą, tzw. listy krajowe. A przecież miały się bardzo dobrze i to bardzo długo także w naszej ... nowej demokracji. A tęsknota za nimi wśród klasy politycznej trwa w PIS-ie, a ciepło o tych listach jeszcze niedawno wyrażał się były i stosunkowo długo znaczący, opiniotwórczy polityk PO Jan Maria Rokita. To poprzez te m.in. listy krajowe klasa polityczna broniła się przed wzrastającym społecznym syndromem „niechcianej władzy”, czyli przed wyborcami. Warto zauważyć, że przez całe lata o dziwo nic przeciwko tym listom nie miała ani doktryna prawa konstytucyjnego, ani specjalizujący się w prawie wyborczym politolodzy, ani eksperci, ani nawet PKW (sic!). Dopiero pod koniec lat 90. ubiegłego wieku po raz pierwszy pojawiły się refleksje nad tą instytucją i w końcu ją wyeliminowano z naszego prawa wyborczego, odsyłając do lamusa historii. Szereg najśluszejszych pod słońcem zarzutów postawił tej instytucji prof. Krzysztof

Skotnicki. A jakież to fundamentalne i oczywiste zarzuty wobec tych list zostały wreszcie wyartykułowane, których nikt wcześniej nie był w stanie sformułować?

Na 460 mandatów w Sejmie aż 69 mandatów obsadzanych było do 2001 r. z listy krajowej. To oznaczało, że aż 15% mandatów wyjętych zostało spod normalnej procedury wyborczej, albo inaczej mówiąc na obsadę co 6–7 mandatu wyborcy byli *de facto* pozbawieni wpływu, posłowie z tych list nie tyle byli wybierani, ile mianowani przez liderów własnych partii, co sprawiało, że listy te musiałyby być z założenia niedemokratyczne, ich wprowadzenie na mocy normy ustawowej stanowiło ustawowo ukształtowany przywilej pozwalający na wprowadzenie do Sejmu przez największe partie wpływowych osób, które nie otrzymały wystarczającego poparcia w macierzystych okręgach wyborczych, a nawet wbrew woli elektoratu (*vide* przypadek J. Zycha z PSL w III kad. Sejmu po tym jak przestał być marszałkiem Sejmu w 1997 r.), a więc bywały nieuzasadnioną preferencją dla polityków niepopularnych, a przy tym stanowiło ich istnienie ewidentny wyraz braku zaufania do rozsądku wyborców. Wreszcie od 1991 r. służyły wzmocnieniu reprezentacji i tak najsilniejszych partii na scenie politycznej naszego kraju.

Do tego dodajmy „piękny” i prawdziwy obraz polskiej demokracji parlamentarnej i lokalnej swoiście pojmowanej – odnowienie i utrwalenie patologii okresu PRL polegającej na bezterminowym praktycznie piastowaniu mandatów parlamentarnych (po 20 i więcej lat), *sui generis* „dziedziczenie” mandatów radnych, bezterminowe piastowanie urzędów burmistrzów i prezydentów miast i *de facto* odrzucenie reguły alternacji władzy. Można wręcz nieco złośliwie zastosować do naszych w tym zakresie sytuacji słynne powiedzenie dotyczące sędziów Sądu Najwyższego USA, w myśl którego „nie rezygnują nigdy, a umierają rzadko”. Zaiste „piękna patologia i piękna



tradycja patologiczna” dla... wybranych! Jest symptomatyczne, że coraz częściej strategia uczestników wyścigu wyborczego (obojętnie jakiego szczebla) nie tyle zmierza do zapewnienia sobie zwycięstwa w wyborach, ale do poniżenia, wyszydzenia, publicznego obrzydzenia, a nierzadko zniszczenia przeciwnika, tylko po to, by zwycięzcy rządziło się łatwiej i bardziej komfortowo<sup>31</sup>.

Zapominamy łatwo o mądrościach poprzednich pokoleń, w tym mądrości lorda Actona, który mawiał „każda władza demoralizuje, a władza absolutna demoralizuje absolutnie”. Czyż mało na to było ostatnio smutnych dowodów w naszym życiu publicznym? Ileż czasu musiało upłynąć, by w Konstytucji mógł znaleźć się przepis odbierający bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu tym osobom, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Ta zmiana mimo, że jej idea obecna była od dawna w unormowaniach ordynacji samorządowych, do wyborów sejmowych i senackich, miała zastosowanie dopiero po uchwaleniu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 7 maja 2009 r. (sic!) – art. 99 ust. 3 Konstytucji. Nie można było w takiej sytuacji jak opisano we wskazanym przepisie być radnym, ba nie można było być kasjerem w sklepie, ale można było być w demokratycznym kraju... posłem i senatorem!!! Zaiste kolejna „piękna” patologia, z którą przyszło nam żyć przez całkiem spory kawał egzystowania tzw. nowej demokracji. Opór klasy politycznej przed wprowadzeniem tej zmiany był potężny. A pamiętamy opór ustawodawcy i części ekspertów także przed wprowadzeniem unormowań dotyczących niepełnosprawnych wyborców trwający wiele

---

<sup>31</sup> Ciekawie na ten temat prof. J. Wawrzyniak w głosie 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. 120.

lat<sup>32</sup>. A pamiętamy manipulowanie przez UP–SLD i PIS–LRP–Sa-moobronę instytucją blokowania list wyborczych. Prof. K. Skotnicki i dr A. Rakowska zauważyli w odniesieniu do instytucji blokowania list, że „Prawie zawsze towarzyszyły temu ostre spory polityczne, gdyż zmiany te nie były dyktowane dążeniem do optymalizacji rozwiązań przyjmowanych w ordynacji wyborczej, lecz wynikały z chęci osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych przez rządzące ugrupowanie polityczne, które w ten sposób chciało zwiększyć liczbę zdobytych dzięki temu sejmowych mandatów. Najbardziej widoczne było to w trakcie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r. [...] Uważamy jednocześnie, że bardziej wskazane byłoby natomiast doprecyzowanie tej zasady w ustawie zasadniczej, np. poprzez ustanowienie zakazu blokowania list.”<sup>33</sup> – dodają nieco sarkastycznie wspomniani autorzy.

4. *Zawłaszczenie prawa wyborczego przez partie polityczne oraz daleko idąca instrumentalizacja prawa wyborczego przez polityków.*
5. *Świadome pozostawienie na stałe otwartej kwestii modelu wyborów i doprowadzenie do perfekcji zjawiska „inżynierii politycznej”, czyli „sztuki manipulacji politycznej”.*

Nic o nas bez nas! Ta poprawna z założenia zasada staje się jednak mottem przewodnim stosunku partii politycznych i klasy politycznej wobec prawa wyborczego. Zakłada bowiem eliminację każdego przedłożenia i jego wnioskodawcy, który zechce reformować

---

<sup>32</sup> Ciekawie pisze na ten temat J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, Studia BAS Nr 3/2011, s. 108.

<sup>33</sup> K. Skotnicki, A. Rakowska, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu*, [w:] *Zmiana ordynacji...*, s. 103–104.

prawo wyborcze działając na własną rękę, a więc wychodząc z własną inicjatywą w tym zakresie. Klasa polityczna jest tu wyjątkowo zgodna i musi wydarzyć się coś szczególnego, by elity nie działały na tym polu względnie solidarnie. Żeby było od początku jasne, nie ma *a priori* nic złego w tym, że projekty reform prawa wyborczego, w tym zwłaszcza wyborczego prawa parlamentarnego, pochodzą bezpośrednio ze źródła politycznego, a więc wprost od parlamentarzystów. Ma rację prof. P. Uziębło gdy mówi, że takie postępowanie jest zgodne z ugruntowanym zwyczajem politycznym oraz gdy podkreśla, że rząd nie powinien ingerować bezpośrednio w sferę funkcjonowania parlamentu, a zwłaszcza w sposób jego wyboru<sup>34</sup>. Jednak wspomniany Autor trafnie też dodaje, że i tak „zawsze może on (tzn. rząd) swoje projekty dotyczące tej materii przedstawić za pośrednictwem wspierających go parlamentarzystów”<sup>35</sup>. Nie ludźmy się, ośrodek dyspozycji politycznej stanowi premier i nic nie może się stać bez jego wiedzy i aprobaty co oznacza, że *de facto* trudno wyobrazić sobie niesubordynację grupy parlamentarzystów, którzy działają w tak delikatnej i najważniejszej politycznie sprawie bez „błogosławieństwa” lidera<sup>36</sup>, czy liderów rządzącej i chcącej się utrzymać przy władzy partii lub ich koalicji. Z jednej strony trudno dziwić się zjawisku faktycznej koncentracji decyzji w tych sprawach w rękach gremium aktualnie

---

<sup>34</sup> Por. P. Uziębło, *Zmiany i projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997–2008*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Międzynarodowa konferencja naukowa*, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 28 por. też M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 26.

<sup>35</sup> P. Uziębło, *op. cit.*, s. 28.

<sup>36</sup> D. Tusk w wywiadzie dla „Polityki” pt. *Ja po prostu mam szczęście* nie pozostawia wątpliwości „Dziś [...] jednoosobowe przywództwo jest warunkiem sprawności działania. [...] Partia nie może 80 procent czasu poświęcać kwestionowaniu przywództwa i uzgadnianiu wewnętrznych stanowisk” – „Polityka” nr 49, 3–9.12.2014, s. 22.

rzządzającego, z drugiej jednak strony rzeczywista arbitralność działania sfery politycznej w tych sprawach świadczy o dążeniu do zabezpieczenia częstokroć wyłącznie taktycznego interesu ugrupowań rządzących, mających aktualną przewagę polityczną. **Spółceństwo przyzwyczajają się do wiadomości, że prawo wyborcze staje się nieodwołalnie nie jego domeną, a własnością partii politycznych.** Nie zachowuje się już nawet pozoru szacunku dla reguły, że prawo wyborcze powinno być na tyle w miarę przejrzyste, by był w stanie jego istotę zrozumieć przeciętnie inteligentny obywatel. **Polska klasa polityczna zlekceważyła wychowywanie polskiego społeczeństwa-elektoratu do demokracji**<sup>37</sup>, sądząc w swojej lekkomyślności, że demokracja zawsze sobie jakoś sama poradzi i mówiąc żartem sprawiła, że „więcej obywateli gotowych jest iść na wojnę niż na wybory”<sup>38</sup>, sądząc po wielkiej swego czasu frekwencji chętnych do zaciągnięcia się do Narodowych Sił Rezerwowych.

Tymczasem nasza klasa polityczna zafundowała nam po 1989 r. generalnie prawo wyborcze nie tylko bardzo konserwatywne<sup>39</sup>, ale i skomplikowane<sup>40</sup>, a w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego nasze prawo uchodzi za najbardziej skomplikowane wśród wszystkich państw członkowskich UE. Ma się to oczywiście nijak do

---

<sup>37</sup> Prof. A. Sokała mówi o „dramatycznie słabej wiedzy Polaków” nt. procedur wyborczych – por. *Test z demokracji*, Wywiad z prof. A. Sokalą, „Głos Uczelni”, nr 1/347, styczeń 2015, s. 8.

<sup>38</sup> Por. J. Żakowski, *Demokracja skandaliczna*, „Polityka”, nr 49, 3–9.12.2014, s. 16.

<sup>39</sup> Por. J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011, s. 68.

<sup>40</sup> Por. *Test z demokracji*, Wywiad z prof. A. Sokalą, *op. cit.*, s. 8 gdzie uznaje za „skomplikowany system głosowania w wyborach samorządowych”.

deklarowanego demokratycznego mechanizmu kształtowania modelu wyborczego państwa. Nawet jeśli po 2000 r. z wielkim trudem unowocześniamy nieco nasze prawo wyborcze, to nie dziwnym się wciąż niskiej frekwencji wyborczej<sup>41</sup> u nas i postępującemu zubożeniu społecznemu dla spraw publicznych.

W swojej elegancji, nieco eufemistycznie ujął wspomniany już prof. P. Uziębło, tezę, że parlamentarzyści wnoszący projekty zmian prawa wyborczego „inspiracje czerpali również ze źródeł zewnętrznych”<sup>42</sup>, to jednak ta realna wiedza, o jakie źródła tutaj chodzi, pozostaje po części nieodgadniona. Pewnie bywa, że chodzi o stanowisko doktryny prawa, pewnie bywa, że podmiotem inspirującym zmiany jest Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>43</sup> albo pośrednio nawet PKW. Gdy jednak tymi podmiotami były inne podmioty zewnętrzne nie mające poparcia politycznego, ich projekty były lekceważone, odrzucane wprost ze względów formalnych bez merytorycznego nawet rozpoznania, praktycznie wobec braku zainteresowania ze strony polityków zmuszano wnioskodawców do korzystania z inicjatywy ludowej albo przysłowiowo odkładano je *ad calendas grecas*<sup>44</sup>. Nawet projekt tzw.

---

<sup>41</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6 mówi, że po 1989 r. rzeczywista frekwencja wyborcza w Polsce jest bardzo niska i wynosi średnio 40–50%, co stanowi najniższy poziom wśród państw dawnego bloku wschodniego. Por. też J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, [w:] *Studia Biura Analiz Sejmowych, Wybrane problemy systemów wyborczych*, pod red. D. Dziewulaka, nr 3/2011, s. 107.

<sup>42</sup> „Polityka”, nr 49, s. 22.

<sup>43</sup> Aktualnie RPO jest zaniepokojona np. brakiem przepisów ws. prekampanii wyborczej i przygotowała stosowne wystąpienie do sejmowej Komisji Kodyfikacyjnej – por. [http://wyborcza.pl/1,91446,16376777,RPO\\_zaniepokojona...](http://wyborcza.pl/1,91446,16376777,RPO_zaniepokojona...) (2014-07-25).

<sup>44</sup> Vide projekty tzw. ustawy „kwotowej” sprzed 2009 r., projekt pos. UW Olgi Krzyżanowskiej z 2001.

ustawy parytetowej z końca 2009 r. zainicjowany przez I Kongres Kobiet (z czerwca 2009 r.) wprowadzie szczęśliwie wniesiony ale w trybie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do Sejmu i poddany I czytaniu w lutym 2010 r., został poddany pracom, które było „trudno nazwać rychliwymi”<sup>45</sup>, zresztą zbliżały się wybory i wobec nacisku środowisk kobiecych trzeba było politycznie coś zrobić, by środowiska tego nie zniechęcić (*notabene* kobiety, jak mówią badania, głosują chętniej niż mężczyźni), a do tego w Kongresie działało sporo wpływowych kobiet w tym p. prezydentowa J. Kwaśniewska.

Niestety nie dysponujemy w naszym systemie politycznym takim instrumentem jak referendum *abrogativo* (uchylające lub po prostu referendum-weto) i nie możemy sprzeciwić się nieakceptowanemu społecznie obowiązywaniu prawa uchwalonego = narzuconego przez parlament<sup>46</sup>. Wspominam o tym, bo w moich ukochanych Włoszech, w odpowiedzi na lekceważenie i twarde „no” wypowiedziane przez świat polityki, gdy na początku lat 90. ubiegłego wieku społeczeństwo włoskie domagało się zmian w parlamentarnym prawie wyborczym, grupa światłych prawników i obywateli z profesorem prawa cywilnego z Wydziału Prawa rzymskiej „Sapienzy”, Mario Segnim na czele, synem b. prezydenta Republiki Antonia Segniego, doprowadziła do dwóch referendów uchylających ogólnokrajowych i obaliła w 1992 r. i w 1993 r. obie ordynacje wyborcze, tj. do Senatu i do Izby Deputowanych. Przy znanej niechęci naszego świata polityki do instytucji referendum w każdej postaci trudno sobie wyobrazić, by było moż-

---

<sup>45</sup> M. Półtorak, *Polska ustawa „kwotowa” na tle rozwiązań wybranych państw europejskich*, [w:] *Wybory 2011...*, s. 54.

<sup>46</sup> Chociaż postulat wprowadzenia u nas referendum weto obecny jest w literaturze konstytucyjnej – *vide* B. Banaszak, *Ankieta konstytucyjna...*, s. 30.

liwe pójście tą samą drogą<sup>47</sup>. Działania prawodawcy nabierają tonu arbitralnego, chociaż nie jest akurat ten arbitralizm władzy odbierany dzisiaj jako element ucisku politycznego i w sytuacji gdy mechanizm zewnętrznego nacisku obywatelskiego po prostu nie istnieje, społeczeństwo obojętnie na sprawy publiczne, odwraca się od polityki jako dziedziny brudnej i niegodnej. Jest jakaś smutna prawidłowość w tym, że „kiedy brakuje realnego wroga w postaci dyktatury, aparatu represji, cenzury tzw. powołanie publiczne zanika”<sup>48</sup>.

Warto byłoby może jeszcze zobaczyć z jaką częstotliwością pojawiały się dotychczas projekty zmian w prawie wyborczym. Jak dowodzi doktryna, po przyjęciu Konstytucji z 1997 r. do uchwalenia w III kadencji ordynacji wyborczej do Sejmu zgłoszono 5 projektów reformujących prawo wyborcze do tej izby i 4 projekty reformujące prawo wyborcze do Senatu plus sam Senat zaproponował nowelizację swojej ordynacji wyborczej<sup>49</sup>. Formalnie projekty te zgłoszone zostały przez posłów z czterech klubów parlamentarnych z tym, że z klubu ówczesnego AWS-u wyszły aż dwa projekty. Jest to świadectwo kompletnego beżładu politycznego w kwestii kształtowania podstaw mechanizmu wyborczego państwa, kompletnego braku wizji tego mechanizmu, celów które klasa polityczna dalekosiężnie chciała osiągnąć i ewidentnego braku jakiegokolwiek korelacji w tym zakresie. W 2000 r. (a więc także w III kad. Sejmu) pojawił się kolejny projekt nowelizacji ordynacji wyborczej związany z reformą zasad finansowania wyborów. I jak to zwykle u nas bywa, a kłóci się ze

---

<sup>47</sup> Por. K. Wołodźko, *Lokalni bezradni* – [http://nowyobywatel.pl/2014/01/27/lokalni-bezradni/\(2015-01-5\)](http://nowyobywatel.pl/2014/01/27/lokalni-bezradni/(2015-01-5)).

<sup>48</sup> Por. *Wolność i demokracja zabijają inteligentów*, wywiad z Mario Vargasem Llosą, „Gazeta Wyborcza” 18-19.X.2014, s. 14.

<sup>49</sup> Por. P. Uziębło, *Zmiany i projekty zmian...*, s. 28.

zdrowym rozsądkiem i logiką prac legislacyjnych, wszystkie te projekty zostały przyjęte przez komisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze prezydenta RP i stały się podstawą 11., kompleksowego projektu ustawy ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP i został ten projekt uchwalony 12 kwietnia 2001 r. jako nowa parlamentarna (do obu izb) ordynacja wyborcza<sup>50</sup>.

Nawiasem mówiąc, to tu ujawniła się ewidentna instrumentalizacja działań legislacyjnych<sup>51</sup>, bo oto nagle z projektowanej metody d'Hondta jako optymalnej dla dokonania repartycji mandatów w Sejmie, w komisji zrezygnowano, decydując się na wprowadzenie metody St. Laguë w wersji skandynawskiej. Uważny komentator i znawca prawa wyborczego prof. P. Uziębło nie miał wątpliwości w swoim komentarzu także do tej sytuacji, gdy stwierdził: „Nie sposób nie zauważyć, że zmiana ta w dużej mierze spowodowana została sytuacją na scenie politycznej, czyli gwałtownym spadkiem poparcia dla ugrupowań rządzących oraz postępującą defragmentaryzacją tego obozu”<sup>52</sup> i dodał, że posunięto się nawet do tego, że próbowano forsować jednoznacznie niekonstytucyjną poprawkę, której istota sprowadzała się do idei wprowadzenia do Sejmu wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych, w zgodzie z systemem *first past the post*<sup>53</sup>. Pomysł był szyty przysłowiowymi tak grubymi nićmi, że gotowy na rozmaite manipulacje Sejm na ten pomysł już nie mógł się zgodzić i poprawkę odrzucił.

Z analogicznymi sytuacjami mieliśmy do czynienia w IV, V i VI kadencji Sejmu. W IV kadencji Sejmu radosna twórczość na gruncie

---

<sup>50</sup> Szczegółowo na ten temat, interesująco pisze P. Uziębło, *op. cit.*, s. 34 i n.

<sup>51</sup> Por. J. Łapiński, *op. cit.*, s. 289 i n.

<sup>52</sup> P. Uziębło, *op. cit.*, s. 36.

<sup>53</sup> Por. *ibidem*, s. 36, przyp. 27.



prawa wyborczego kwitła wyjątkowo obficie. Po pierwsze, rząd już nie miał skrupułów i nie kierowano się zwyczajem politycznym, że nie powinien on ingerować bezpośrednio w dziedzinę kształtowania podstaw prawa wyborczego i w sferę funkcjonowania parlamentu jako zarezerwowaną dla niego samego, i przedstawił swój własny projekt ustawy zmieniający kilka różnych i niekoniecznie powiązanych ze sobą ustaw, a w tym i ordynację wyborczą do obu izb parlamentu. Chodziło o zmniejszenie o połowę kwoty dotacji podmiotowej dla komitetów wyborczych. Jednak w czasie prac legislacyjnych projekt uległ tak daleko idącym zmianom i dotknął aż 14 rozmaitych ustaw, że *de facto* był to już absolutnie inny akt prawny. Prof. P. Uziębło słusznie zauważył w związku z tym, że takie postępowanie naruszało ewidentnie zasady techniki prawodawczej, bo w przypadku zmian ustaw jednym aktem winna istnieć między nimi wyraźna więź merytoryczna, a tutaj jej ewidentnie nie było<sup>54</sup>. Poza wszystkim realnie przeprowadzona nowelizacja ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu *de facto* dotyczyła zupełnie czego innego niż pierwotnie zakładał projekt nowelizacji, bo zmodyfikowała kompetencje PKW w zakresie badania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Do dwóch wariantów istniejących (przyjęcie i odrzucenie sprawozdania) wprowadzono wariant – *soft*, tj. przyjęcia ze wskazaniem uchybień, ale bez określenia jakichkolwiek negatywnych konsekwencji dla rozliczanego komitetu i związane ręce PKW przez wyczerpujące wskazanie sytuacji, kiedy następuje odrzucenie sprawozdania. Nowela uchyliła przepadek dotacji i subwencji, w miejsce czego pomniejszyła je o trzykrotność wysokości środków wydanych niezgodnie z prawem, ale nie więcej niż 75% wysokości dotacji albo subwencji. „Nie można się oprzeć

---

<sup>54</sup> Por. *idem*, s. 40 i n. oraz na s. 41 zob. przyp. 40.

wrażeniu, że zmiany powyższe były wynikiem nacisków podmiotów, którym podobne sankcje groziły bądź mogłyby grozić, a więc stanowiły realizację partykularnych interesów ugrupowań politycznych”<sup>55</sup>, konkluduje trafnie prof. P. Uziębło. W tej samej IV kadencji Sejmu dokonano aż ośmiu innych jeszcze nowelizacji prawa wyborczego do parlamentu, w tym były bardzo poważne jak przywrócenie systemu d’Hondta jako systemu rozdziału mandatów w wyborach sejmowych i znowu okazuje się, że było to efektem nacisków koalicji UP-SLD, bo zastosowanie systemu St. Laguë nie dało tej koalicji oczekiwanej większości w Sejmie<sup>56</sup>. Można by długo opisywać *de facto* nadużycia polityczne klasy politycznej w kolejnych także kadencjach, bo było ich całkiem sporo. Szkoda jednak na to cennego czasu i uwagi czytelnika, zresztą problem jest już stosunkowo dobrze opisany w literaturze.

Od czasu zainicjowania radykalnych przemian ustrojowych w Polsce, a więc od 25 lat i od uchwalenia Konstytucji z 1997 r. (18 lat), zgłoszono bardzo wiele zmian w zakresie prawa wyborczego w ogóle, a parlamentarnego prawa wyborczego przede wszystkim. Przy tej ich masie wszystkie one w zasadzie dotyczyły jednak spraw drugorzędnych, chociaż *summa summarum* często nie błahych, z względnie określonych sfer regulacji. O ile względny konsens polityczny panuje w odniesieniu do reguł wyborów do Senatu, o tyle nie ma zgody co do reguł dotyczących nowego systemu wyborczego do Sejmu. Nie zmieniło w tym względzie prawie nic uchwalenie w 2011 r. Kodeksu wyborczego i nadal poza działaniami czysto werbalnymi w zasadzie żadnemu ugrupowaniu nie zależy na szybkim rozstrzygnięciu tej kwestii”<sup>57</sup>,

---

<sup>55</sup> Por. *idem*, s. 41.

<sup>56</sup> Por. *idem*, s. 41.

<sup>57</sup> Por. *idem*, s. 52.

bo tak naprawdę nasza niesłychanie chaotyczna w działaniu klasa polityczna nie ma wizji przyszłej polskiej sceny politycznej. Wobec tego jest wiele racji w diagnozie, że skoro przez 25 lat nie udało się sformułować strategii budowy sceny politycznej, to oznacza, że tak naprawdę nikomu na osiągnięciu tego celu dotychczas nie zależało. W konsekwencji także kwestia kompleksowego kształtu prawa wyborczego w ogóle, a parlamentarnego prawa wyborczego pozostaje przez klasę polityczną paradoksalnie, świadomie na stałe otwarta<sup>58</sup>, bo w „mętym prawie” łatwiej jest się poruszać i łatwiej osiągać doraźne, partykularne cele polityczne aniżeli w prawie klarownym, sankcjonowanym i uporządkowanym oraz skrupulatnie nadzorowanym. Politycy chętnie odrzucają ten zarzut argumentem, że takie widzenie sprawy oznacza, iż dyskutant nie rozumie znaczenia pojęcia „kompromisu politycznego”. Tak, tylko każdy kompromis, w tym i polityczny, też ma swoje granice, a ciągle „majstrowanie”, czy raczej manipulowanie przy ordynacji wyborczej, zwłaszcza w warunkach naszej sceny politycznej sprawia, że wybory stają się formą rozrywki – „poppolityki”<sup>59</sup>, swoistym *divertimento*, promocją banalnych projektów i banalnych wypowiedzi, a nawet swawolnych zachowań (*vide* kazus z 1991 r. z kabaretową Partią Przyjaciół Piwa<sup>60</sup>, które zaraz po wyborach podzieliło się na „Małe i na „Duże” Piwo, albo z czasu wyborów samorządowych z 12 XI 2006, gdy na urząd prezydenta miasta Białegostoku wysunięto prowokacyjną kandydaturę Krzysztofa Kononowicza). Traci przez to społeczeństwo, instytucje i procedury wyborcze oraz kultura w ogó-

---

<sup>58</sup> W tym duchu wypowiada się także przywoływany wielokrotnie tutaj prof. P. Uziębło – por. *op. cit.*, s. 52.

<sup>59</sup> Por. J. Łapiński, *Kartel...*, s. 309.

<sup>60</sup> Por. J. Sztumski, *op. cit.*, s. 249.

le, a kultura polityczna w szczególności. Władza idzie do rąk ludzi gorszych, często miernych albo wręcz zdeprawowanych (co ostatnio obserwujemy nawet w nadmiarze), i jak mawiał Platon w ostatecznym rozrachunku „zbyt mądrzy na angażowanie się w politykę są karani rządami głębszych”.

**6. Ograniczoność wyborczych rozwiązań Konstytucji z 1997 r. i de facto lekceważenie idei Kodeksu wyborczego.**

**7. Świadome osłabienie ustrojowe Państwowej Komisji Wyborczej w 1997 r. i iluzoryczność procedur prawnych wymuszających respekt wobec prawa wyborczego.**

Wobec rozproszenia problematyki wyborczej na poziomie ustawowym przed 2011 r. w aż pięciu ustawach oraz w sytuacji występowania w tych regulacjach luk oraz niespójności zrodził się na powrót, bo powtarzany przez całe lata w doktrynie, postulat uchwalenia kodeksu wyborczego. Kodeks ten zresztą wreszcie uchwalono, o czym będzie jeszcze mowa, jednak akt ten nie zakończył „sagi” polskiego prawa wyborczego. Oto okazało się szybko, że w miarę skupiona materia wyborcza w kodeksie wyborczym nijak ma się do rozproszenia tejże materii w samej Konstytucji z 1997 r. Profesor B. Banaszak szybko zwrócił uwagę, że normy dotyczące prawa wyborczego nie są skoncentrowane w jednym jej rozdziale, a są porozrzucane w rozmaitych jej punktach. Ponadto Konstytucja nie stworzyła katalogu zasad uniwersalnych czy wspólnych dla wszystkich typów wyborów, co B. Banaszak słusznie uznał za regres w stosunku do systematyki ogólnej i szczegółowej nawet Konstytucji z ... 1952 r., która zasadom wyborów poświęciła cały rozdział IX. Ponadto regres dostrzeżono także w odniesieniu do zasady wyborów wolnych, która przez chwilę była obecna w regulacji konstytucyjnej dotyczącej wyborów do Senatu, ale ją szybko unicestwiono i dopatruje się w tym trudnego do umotywo-

wania zróżnicowania zasad wyborów, o zasadzie równości, a właściwie jej braku w wyborach senackich nie mówiąc<sup>61</sup>. Doktryna zwracała uwagę na to, że być może taki stan rzeczy polegający na pomijaniu niektórych zasad dotyczących wyborów w ustawie zasadniczej państwa jest następstwem oczywistego braku koncepcji twórców konstytucji co do kształtowania mechanizmu wyborów niektórych organów państwa w chwili kształtowania jego podstaw ustrojowych<sup>62</sup>. Na dłuższą jednak metę (w końcu jest już 18 lat po uchwaleniu Konstytucji) skromna i bardzo formalna regulacja problematyki wyborczej w tym zasad prawa wyborczego, zwłaszcza gdy te ostatnie nie są w sposób jednolity rozumiane nawet w doktrynie prawa, może być powodem rozmaitych interpretacji, zaś wadliwe często uregulowania albo ich w ogóle brak, mogą pociągać za sobą trudne nawet do ocenienia następstwa<sup>63</sup>. Trafnym przykładem, i tylko jednym spośród wielu możliwych jest kwestia parytetów. Brak wypowiedzi w tej kwestii ustrojodawcy w tak długiej perspektywie ustrojowej jak u nas (18 lat, albo licząc jedynie od 2006 r. – 8 lat) „może być interpretowane jako sprzeciw wobec tego rozwiązania naruszającego przecież formalną równość obywateli. Wyjątki od konstytucyjnej zasady równości muszą być sformułowane przez konstytucję”<sup>64</sup>. W przeciwnym razie grozi nam jeszcze większe wzmocnienie instrumentalizacji prawa wyborczego i jeszcze większe

---

<sup>61</sup> Por. B. Banaszak, „Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne?” (mps w posiadaniu autora), s. 13 i n. oraz por. uwagi tegoż samego autora, [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 2–30.

<sup>62</sup> Por. A. Stec, T. Strzałkowski, *Artykuły 96 i 97 Konstytucji RP a perspektywa reform systemu wyborczego do Sejmu i Senatu*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 284 i n.

<sup>63</sup> Por. B. Banaszak, *Jakie...*, s. 14.

<sup>64</sup> B. Banaszak, *Ankieta...*, s. 29.

jego osłabienie w sytuacji i tak już małej jego stabilności. A przecież problematyka wyborcza to sfera naprawdę ważnych spraw z punktu widzenia nie tylko ogółu praw jednostki, ale także podstaw bytu i funkcjonowania państwa demokratycznego. Poza sporem powinno być ustalenie, że rozwiązania konstytucyjne w omawianym zakresie nie mogą wywoływać dylematów i wątpliwości podobnych do tych, które były naszym udziałem w toku debaty z 2011 r. w kwestii zgodności Kodeksu wyborczego z polską ustawą zasadniczą. Jest wiele racji w tezie, że można ostatecznie niektóre z nich przesądzić w ordynacjach wyborczych, jednak absolutnie trafne jest oczekiwanie światłej doktryny prawa konstytucyjnego i prawa wyborczego, że ustawy wyborcze nie mogą stawać się alternatywą dla niezbędnego, wytyczonego przez samą konstytucję i wprost *minimum minimorum*, a należy do niego w czasach współczesnych wyczerpujący, klarowny i spójny katalog zasad prawa wyborczego<sup>65</sup>.

Powracając do kodeksu wyborczego należy stwierdzić, że wyczekiwaliśmy jego, jak przysłowiowa „kania dżdżu”. My, tzn. doktryna oraz praktycy organów wyborczych. Tu, w tym audytorium w lutym 2009 r. wybitny znawca prawa wyborczego min. Kazimierz W. Czaplicki mówił: „W kodyfikacji prawa wyborczego dostrzega się zarówno element stabilizujący regulacje wyborcze, jak i czynnik ujednolicenia i unowocześnienia w sposób kompleksowy przepisów odnoszących się do wyborów i referendum. Może teraz, gdy pojawił się w Sejmie projekt Kodeksu wyborczego (druk nr 1568) prace w tym zakresie zostaną uwieńczone sukcesem w postaci uchwalenia ustawy Kodeks wyborczy”<sup>66</sup>. I ostatecznie „słowo ciałem się stało”.

---

<sup>65</sup> Por. B. Banaszak, *Jakie zmiany...*, s. 14 oraz idem, *Ankieta...*, s. 28–30.

<sup>66</sup> K. W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, CSW UMK, Toruń 2009, s. 28.

Po 2,5 latach prac legislacyjnych – 5 stycznia 2011 r. kodeks został uchwalony<sup>67</sup>. Więcej, został uchwalony przy pełnym konsensusie politycznym wszystkich stron – w Sejmie 430 głosów na 430 posłów głosujących, co dziś w 4. rocznicę uchwalenia tego aktu z dumą się przypomina. Jednomyślnie też została przyjęta ustawa – Przepisy wprowadzające w życie ustawę – Kodeks wyborczy. W ten sposób dotychczasowe regulacje zawierające ponad 1000 przepisów zostały zredukowane do 517 upraszczając dotychczasową regulację prawa wyborczego. Ustawodawca rewolucjonizując do pewnego stopnia dotychczasowe prawo wyborcze z merytorycznego punktu widzenia, zrewolucjonizował też jego formę, czy szatę prawną, przyjmując dla całej nowej regulacji formę ustawy pod postacią kodeksu. To nie była jedynie zmiana formalna, a przynajmniej nie miała taką być, bowiem w nauce prawa pojęcie kodeksu ma konotację jednoznaczną. Jest to kwalifikowana forma porządkowania przepisów prawa, istotą której jest całościowe, względnie wyczerpujące i oparte na jednolitych zasadach uregulowanie pewnej dziedziny życia społecznego<sup>68</sup>. Pamiętajmy też, że ustawa pod postacią kodeksu objęta jest szczególną procedurą parlamentarną, nieco bardziej wymagającą aniżeli w przypadku aktu posiadającego status zwykłej ustawy. Bez wątpienia ustawodawca dał w tym wypadku wyraz swojemu przekonaniu, że oto podejmowany jest przezeń akt prawny kompleksowy o znacznie większej trwałości,

---

<sup>67</sup> Zob. Dz.U. Nr 21, poz. 112.

<sup>68</sup> Por. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 3 i wskazana tam w przypisie literatura. Należy wspomnieć także o bardzo wielu orzeczeniach TK w sprawach wyborczych zapadłych po 1990 r., w tym wielu stwierdzających niekonstytucyjność przepisów prawa albo działań, czy zachowań ustawodawcy kreującego prawo wyborcze – por. A. Frydrych, M. Sobczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Wyd. TNOiK, Toruń 2011, stron 274.

pomimo, że *strictissimo sensu* jest to także ustawa zwykła. Tej decyzji towarzyszyło założenie, jak się okaże bardzo formalne i generalnie nieszczerze, że ta bardziej wymagająca forma dla nowego prawa wyborczego ograniczy powszechną dotychczas instrumentalizację rządzącą mechanizmami zmian prawa wyborczego<sup>69</sup>, głównie polegającą na ich dokonywaniu w prawie wyborczym tuż przed kolejnymi wyborami dla osiągnięcia doraźnych profitów politycznych przez ugrupowania aktualnie pozostające u władzy i chcące wzmocnić swoje szanse wyborcze.

Konsens polityczny podczas głosowań nad kodeksem okazał się wkrótce iluzoryczny, bo oto ci sami posłowie, którzy tak ochoczo i jednomyślnie po 2,5 roku prac nad kodeksem go poparli w pracach legislacyjnych, obudzili się nagle w przekonaniu, że Kodeks wyborczy w wielu jego rozwiązaniach jest po prostu sprzeczny z Konstytucją i zanim kodeks ten jeszcze wszedł w życie, już okazał się rzeczywiście w kilku punktach sprzeczny z ustawą zasadniczą państwa. Orzeczenie TK dotyczyło zresztą także ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy w życie oraz ustawy z 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 26, poz. 134). No właśnie, ta ostatnia uwaga pozwala na zauważenie, że dzieło naszego parlamentu było od początku na tyle obciążone grzechem słabości, że jeszcze dwie pierwsze z wymienionych ustaw, a więc i sam Kodeks wyborczy nie weszły w życie, a już znowu przy nim majstrowano i go nowelizowano, i co jest jeszcze bardziej paradoksalne, nowelizacja Kodeksu wyborczego weszła w życie zanim w życie wszedł sam ten kodeks (sic!). Himalaje niekompetencji legislacyjnej, czy wręcz niechlujstwa legislacyjnego. Prof. K. Skotnicki trafnie w związku z tym skomentował narodziny kodeksu stwierdzeniem, że „znaczenie ustawy, która powinna stać się – ze swej istoty – sztandarowym ustrojowym aktem prawnym

---

<sup>69</sup> Por. *ibidem*.



uchwalonym podczas VI kadencji Sejmu, jeszcze przed wejściem w życie zostało, [...] mocno pomniejszone”<sup>70</sup>.

Wbrew intencji dążenia do położenia kresu instrumentalizacji i przeciwdziałania manipulacjom prawem wyborczym, doraźne i politycznie motywowane zmiany kodeksu mają wciąż częste miejsce (od 2011 r. do połowy 2014 r. aż 12 nowelizacji plus jeden wyrok TK przed wejściem w życie kodeksu<sup>71</sup>), a klasa polityczna w rzeczywistości po prostu nie liczy się z wymogiem stabilizacji tak newralgicznego społecznie aktu prawnego, jakim jest świadomie przecież przyjęty przez nią Kodeks wyborczy. By uczynić zadość wymaganiom formalnym dodajmy, że dotychczasowe nowelizacje (12 nowel w 3,5 roku obowiązywania) Kodeksu z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 31 stycznia 2011, Nr 21, poz. 112) miały miejsce w następujących terminach: Dz.U. z 2011, Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016, Nr 217, poz. 1281; z 2012 r. – poz. 849, poz. 951, poz. 1529; z 2014 r. – 11 lipca 2014 r. – Dz.U. Nr 0, poz. 1072 (ostatnia nowela objęła dodatkowo trzy ważne ustrojowe ustawy samorządowe) o krótkim, bo 14 dniowym *vacatio legis* dokonana została chyłkiem w okresie wakacyjnym. Jeśli do tego dodamy cztery nowelizacje ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy z 15 kwietnia 2011 r. z 27 maja 2011 r. z 12 października 2012 r. oraz kluczowy wyrok TK z 20 lipca 2011 r. (K. 9/11 – Dz.U. Nr 149, poz. 889), stanowiący o niekonstytucyjności kilku przepisów świeżo uchwalonego Kodeksu, który także w chwili wydawania tego wyroku

---

<sup>70</sup> Idem, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym w: Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011, s. 35.

<sup>71</sup> TK dotychczas orzekał o zgodności przepisów kodeksu wyborczego łącznie trzy razy, w tym jeszcze 18 lipca 2012 r. (K 14/12) i 23 stycznia 2014 r. (K 51/12), a więc już po wejściu w życie tego kodeksu.

nie wszedł jeszcze w życie, to pozorność kompetencji, i lekceważenie idei Kodeksu wyborczego przez klasę polityczną staje się aż nadto ewidentne. Żeby nie było wątpliwości, dostrzegam potrzebę, a nawet konieczność monitorowania stanu prawnego w zakresie prawa wyborczego, widzę konieczność jego doskonalenia i dostosowywania do wymogów błyskawicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej, technologicznej, ale wszystko to musi mieć swój czas, sens, być dopracowane merytorycznie<sup>72</sup> i ukształtowane nie koniunkturalnie z politycznego punktu widzenia i nie wprowadzane z pozycji siły przy lekceważeniu obywateli i ukształtowanych reguł demokracji realnej, a nie demokracji pozornej i pozorowanej. Nie można się oprzeć wrażeniu, że działania legislacyjne Sejmu i Senatu w sprawach wyborczych wcale nie służą rozwojowi i ugruntowywaniu demokracji. Jest za to obniżanie rangi prawa, w tym pozycji ustawy redagowanej w niegdyś prestiżowej legislacyjnie formie kodeksu. M. Safjan trafnie zauważa w tym kontekście, że: „Twierdzenie, że nowe, lepsze ustawy, w tym także i ta zasadnicza zmieniają nam, jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki, rzeczywistość i ustanowią powszechną doskonałość i dobro, jest jednak tyleż cyniczne, co groźne w konsekwencjach, jeśli chodzi o refleksję o państwie”<sup>73</sup>.

Poza wszystkim nie mogę nie dodać, że wcale nie jestem przekonany o potrzebie aż tak olbrzymiej presji dla formułowania i wdrażania

---

<sup>72</sup> Także TK w uzasadnieniu swego orzeczenia z 20 lipca 2011 r. (K.9/11) zauważył trafnie, że „przepisy prawa wyborczego nie są, co naturalne, niezmiennalne. Powinny one być – w miarę pojawiania się nowych okoliczności – stopniowo dostosowywane do zmian zachodzących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. [...] Adekwatność prawa wyborczego do warunków, w których obowiązuje, jest zatem tak samo istotną wartością konstytucyjną jak jego stabilność” – *ibidem*, s. 30.

<sup>73</sup> M. Safjan, *Wyzwania...*, s. 34.

w sferze prawa wyborczego postulatów *de lege ferenda*. Identyfikuję się z poglądem prof. Andrzeja Mączyńskiego, do niedawna członka PKW, który podczas konferencji poświęconej prawu wyborczemu w Rzeszowie w marcu 2008 r. trafnie powiedział m.in.: „Z zasady z dużą ostrożnością podchodzę do postulatów zmian obowiązującego prawa. Jeżeli prawo ma być czynnikiem kształtującym życie zorganizowanego w państwie społeczeństwa, to powinno ono wykazywać określony stopień stabilności. Trudno przecież stosować swoje zachowanie do norm, które nieustannie ulegają zmianom [...] Te nieprzemyślane i nieustanne zmiany przepisów są zjawiskiem bardzo niekorzystnym i sądzę, że wreszcie należałoby powiedzieć wyraźnie: Dość zmian, zajmijmy się przestrzeganiem prawa, które już obowiązuje”<sup>74</sup>. Tymczasem co mamy? Jak u nas wygląda próba przywrócenia zaufania obywateli do państwa i prawa wyborczego? Oczywiście poprzez kolejną rozległą nowelizację prawa wyborczego proponowaną przez Prezydenta RP, a drzwi do projektów w tym zakresie innych podmiotów politycznych (poza opozycją, co znowu zaczyna być znamienne), stoją także otworem.

Wśród modyfikacji proponowanych przez prezydenta B. Komorowskiego dostrzegamy wątek dotyczący Państwowej Komisji Wyborczej, jednak realne propozycje rozmijają się znowu z pewnymi dawno wyartykułowanymi oczekiwaniami w tej mierze. Od 1997 r., a więc od uchwalenia Konstytucji powraca w doktrynie postulat konstytucjonalizacji PKW. Wypowiadają się na ten temat od lat w duchu poparcia dla tej idei prof. Wiesław Skrzydło i prof. Jerzy Buczkowski, prof. Bogusław Banaszak i prof. Mariusz Jabłoński, prof. Andrzej Mączyński i prof. Krzysztof Skotnicki, prof. Andrzej Sokala

---

<sup>74</sup> A. Mączyński w: *Zmiany ordynacji...*, s. 61.

i piszący te słowa, prof. Dariusz Dudek i sędzia Ferdynand Rymarz b. przewodniczący PKW, prof. Arkadiusz Żukowski i min. Kazimierz W. Czaplicki, ale i wielu innych. Wszyscy wskazani przedstawiciele nauki i praktyki wyborczej zgodnie mówią „powinna nastąpić konstytucjonalizacja PKW”, chociaż już ewentualne umiejscowienie PKW w konstytucji budzi różnice zdań<sup>75</sup>. Jedni chcieliby, by włączyć PKW do grupy organów kontroli państwowej i ochrony prawa (np. F. Rymarz)<sup>76</sup>, inni postulują, by PKW zaliczyć do organów wykonujących władzę sądowniczą, chociaż nie wymiar sprawiedliwości co oznaczałoby, że realnemu wzmocnieniu uległby status PKW jako organu niezależnego i niezawisłego w zakresie realizacji powierzonych jej kompetencji (np. ostatnio interesująco na ten temat wypowiadała się prof. A. Bień-Kacała<sup>77</sup>). Także raport Fundacji Batorego z 2005 r. sporządzony po wyborach prezydenckich określał PKW jako organ „o niekwestionowanej apolityczności i profesjonalizmie, jednak dla efektywności tej funkcji (kontroli kampanii wyborczej (przyj. mój ZW)) konieczne jest wzmocnienie pozycji PKW i wyposażenie jej w skuteczne narzędzia działania, co „potwierdza postulat umocowania tego organu w Konstytucji RP”<sup>78</sup>.

Najpełniejszą argumentację na rzecz tej tezy przedstawił w doktrynie moim zdaniem, jak dotąd, prof. A. Mączyński we wspomnianej

---

<sup>75</sup> Por. D. Dudek, *op. cit.*, s. 13 i n.

<sup>76</sup> Por. *ibidem*, s. 13.

<sup>77</sup> Por. A. Bień-Kacała, „Państwowa Komisja Wyborcza a konstytucyjny system źródeł prawa” (mps w posiadaniu autora), referat na konferencję wyborczą pt. „kierunki zmian w prawie wyborczym” w odbytej 12 maja 2014 r. na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie i wygłoszony tam przez Autorkę, s. 16–19.

<sup>78</sup> Wybory prezydenckie 2005. *Monitoring finansów publicznych*, (praca zbiorowa), Fundacja Batorego, Warszawa 2006, s. 98 i n. oraz por. D. Dudek, *op. cit.*, s. 13 i n.

swojej wypowiedzi z 2008 r., z którą w pełni się solidaryzuję<sup>79</sup>. Sądzę, że zgadzamy się, iż model sędziowskiej obsady organów wyborczych od szczebla wojewódzkiego (komisarze wyborczy) w górę do PKW jest niekwestionowany i w naszym kraju odpowiada tradycji oraz historycznie utrwalonym decyzjom ustawodawczym w tym zakresie<sup>80</sup>. Chociaż charakter prawny tego organu nie został wyraźnie przesądzony, to jest pewne, że PKW jest organem o stałym charakterze, składającym się z 9 członków w tym po trzech sędziów z TK, SN i NSA i to rozwiązanie ma jedynie umocowanie ustawowe, a nie konstytucyjne, a paradoksem jest, że dla przywrócenia dawnego umocowania konstytucyjnego dla PKW w KK ZN zabrakło 1 głosu<sup>81</sup>. Jest wiele racji w tym, że takie wysokie umocowanie PKW mogłoby łatwiej przesądzić o zakotwiczeniu niezbędnej, jak pokazuje praktyka wyborcza, kompetencji prawotwórczej dla PKW, w tym o ukształtowaniu kompetencji do wydawania rozporządzeń stanowiących akty powszechnie obowiązujące<sup>82</sup>. Obecna praktyka w tym zakresie partycypacji prawotwórczej PKW, chociaż nie jest niekonstytucyjna, to jest jednak mocno naciągana i podlega dość powszechnej krytyce ze strony doktryny i samej praktyki wyborczej. Trzymamy się niewolniczo starych rozwiązań w zakresie mechanizmu decydowania o ważności wyborów do Sejmu i Senatu i na urząd Prezydenta RP, i kluczową rolę w tym procesie powierzamy jak za czasów PRL-u, nie wiedzieć

---

<sup>79</sup> Jest to skrótkowa rekonstrukcja arcyciekawej wypowiedzi prof. A. Mączyńskiego w: *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji...*, s. 62–64.

<sup>80</sup> Por. *ibidem*, s. 62.

<sup>81</sup> Por. *ibidem*, s. 63.

<sup>82</sup> Por. bardzo szeroko i nowatorsko do zagadnienia odnosi się ostatnio A. Bień-Kacała, „Państwowa Komisja Wyborcza a konstytucyjny system źródeł prawa” (mps w posiadaniu autora), referat na konferencję wyborczą w maju 2014 r. na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie i wygłoszony tam przez Autorkę, s. 13 i n.

dłaczego Sądowi Najwyższemu. Zaiste nie bardzo wiadomo dlaczego, gdy wprowadziliśmy do systemu sądownictwa sądy prawa publicznego pod postacią TK i NSA, kompetencje we wskazanym zakresie otrzymał i wciąż utrzymuje właśnie SN, w którym trzeba było nawet wyodrębnić specjalną izbę ds. publicznych i orzekają w niej specjaliści... prawa pracy czy prawa administracyjnego dalecy w swoich kompetencjach od specyficznej jednak dyscypliny prawa, jaką jest prawo wyborcze, co więcej orzekają zawsze jednoinstancyjnie<sup>83</sup>. Nawiasem mówiąc osobście podoba mi się obecna w doktrynie, chociaż niedoceniana, idea wyodrębnienia Trybunału Wyborczego<sup>84</sup>, który mógłby otrzymać pewną grupę ważnych kognicyjnie spraw szeroko związanych z problematyką wyborczą i nadzoru nad działalnością PKW i partii politycznych też w związku z wyborami, ich notyfikowaniem i wykreślaniem z rejestru partii (dziś robi to, jak wiadomo, sąd okręgowy w Warszawie), rozliczaniem sprawozdań finansowych z wyborów itd. Należy zwrócić uwagę na fakt, że dziś aktualne jest pytanie o to, kto dysponuje właściwością do kontroli legalności uchwał i decyzji PKW i nie znajdujemy odpowiedzi na to fundamentalne przecież pytanie także w naszej Konstytucji. Być może właśnie Trybunał Wyborczy byłby tu najodpowiedniejszy i byłoby to rozwiązanie lepsze niż znowu działający tu *de facto* SN. Jest też rzeczywiście jakiś paradoks w tym, że PKW składa się z sędziów trzech najwyższych instancji sądowych w Polsce, ale czynności kontrolne wobec decyzji tego gremium powierzone zostają sędziom jedynie jednego członu z tego gremium, czyli znowu sędziom SN i paradoksalnie SN orzeka zwykle w składzie 7-osobowym wobec rozstrzygnięć zapadłych w PKW w składzie 9-osobowym<sup>85</sup>. I tutaj SN

---

<sup>83</sup> Por. A. Mączyński w: *Zmiana ordynacji...*, s. 63.

<sup>84</sup> Por. A. Bień-Kacała, „Państwowa...”, s. 17 i n. oraz por. D. Dudek, *op. cit.*, s. 14.

<sup>85</sup> Por. A. Mączyński w *Zmiana ordynacji...*, s. 63.

działa w postępowaniu w trybie nieprocesowym, jednoinstancyjnym, na posiedzeniach niejawnych, a jego rzeczywista kognicja w tym zakresie budzi pewne wątpliwości<sup>86</sup>. Czy nie byłaby tu potrzebna jakaś refleksja prawna, tymczasem *antidotum* na te wszystkie niedomagania ma być jedynie długa, bo 9-letnia kadencja PKW, jak tego chce świeżo ogłoszony, prezydencki projekt reformy kodeksu wyborczego (sic!).

I myślenie o PKW, idące w takim kierunku jest zasadne dziś, gdy m.in. przez mało przemyślane, a może nawet wręcz przez bezrefleksyjne, decyzje ustrojodawcze i ustawodawcze z przeszłości dotyczące PKW, i po tym co się stało przy okazji ostatnich wyborów samorządowych, chcemy przywrócić zaufanie obywateli do PKW i procedur wyborczych. I po tym jak klasa polityczna walnie przyczyniła się do tego, że wizerunek i długo budowany prestiż PKW, jak to się mówi trafnie choć eufemistycznie, „leży w gruzach”<sup>87</sup>. Fundamentem de-

---

<sup>86</sup> Por. *ibidem*, s. 63–64.

<sup>87</sup> Por. Test z demokracji, wywiad z prof. A. Sokalą, *op. cit.*, s. 8. Swoją drogą PKW przynajmniej kilkakrotnie wcześniej zachowywała się w relacjach z władzą rządzącą najdelikatniej mówiąc spolegliwie, a nie jak realny strażnik prawa wyborczego. Jednym z takich przypadków była sprawa o takim oto interesującym stanie faktycznym z zakresu prawa wyborczego. Gdy w dniu 22 kwietnia 2014 r. polski rząd zainaugurował obchody dziesiątej rocznicy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W ramach rządowej kampanii rocznicowej, która zbiegła się z kampanią wyborczą do Parlamentu Europejskiego emitowano w telewizji spot, w którym wykorzystano piosenkę Beatlesów „Hey Jude”. W spocie pokazano, jakie przemiany zaszły w Polsce po akcesji do struktur Unii, a sam film podsumowany został hasłem – „10 lat świetlnych”. Kancelaria premiera przekazała informację, iż na kwotę całkowitego kosztu spotu szacowanego na ponad 7 mln złotych składały się koszt produkcji spotu – 922 843,17 zł oraz koszt zakupu czasu antenowego w wysokości 6 210 283,33 zł, a finansowanie spotu pochodziło w 85 procentach ze środków Unii Europejskiej.

Szef sztabu wyborczego konkurencyjnej partii wobec rządzącej Platformy Obywatelskiej PiS Andrzej Duda zauważył, że spot nie jest finansowany (a tak powinno, jego zdaniem być) ze środków komitetu wyborczego PO, lecz ze środków z budżetu

mokracji wszakże jest i musi pozostać zaufanie obywateli do władzy.

---

i ze środków unijnych. Stanowisko PiS (które podzieliły Twój Ruch i Solidarna Polska) było takie, że spot powinien być podpisany jako materiał komitetu wyborczego PO i do czasu wyjaśnień przewodniczącego PKW nie powinien być w ogóle emitowany. O zbadanie, czy spot z okazji 10-lecia członkostwa Polski w UE powinien być finansowany ze środków wyborczych PO, a nie z pieniędzy z budżetu oraz ze środków unijnych, zawnieśli w dniu 23.04.2014 r. do PKW politycy PiS. Przedstawiciele rządu i PO odpierali zarzuty mówiąc, że to nie kampania wyborcza, tylko promocja unijnych ideałów, będąca corocznym obowiązkiem rządu.

Wicepremier, szef koalicyjnego PSL Janusz Piechociński skomentował aferę ze spotem jedynie w taki sposób, że „zamiast znanego klasyka i tantem dla Paula McCartneya, wolałbym, żeby to była melodia polska, choćby piosenka „Przeżyj to sam”.

Ówczesny Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Stefan Jaworski w dniu 25 kwietnia 2014 r., poinformował, że PKW odpowiedziała PiS, a z odpowiedzi tej wynikało, że PKW „nie jest upoważniona do wyrażania opinii i przedstawiania stanowiska w tych sprawach jednostkowych, których ocena wiąże się z takim naruszeniem prawa, do którego stwierdzenia upoważnione są inne organy państwa”, wzmiankując przy tym o prokuraturach i sądach. Ówczesny przewodniczący PKW zauważył także, że „zgodnie z artykułami 96, 498 i 499 kodeksu wyborczego, reguła ta dotyczy również emisji materiałów emitowanych w programach radiowych i telewizyjnych”.

„PKW zajmuje takie stanowisko we wszystkich sprawach, w których występujący do niej wskazują na działania mogące, według ich oceny, stanowić naruszenie przepisów karnych kodeksu wyborczego” – powiedział Stefan Jaworski. Stwierdził również, że rozpatrywanie takiego rodzaju spraw stanowi wyłączną kompetencję organów ścigania i sądów. Zob. w tej mierze K. Witkowska-Chrzczonek, *Gli effetti dell'integrazione europea sui Governi e sulle amministrazioni statali e locali di Polonia – referat na V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Venezia 19–21 giugno, 2014 oraz zob. <http://www.youtube.com/watch?v=pTZuH-Az4cc>; <http://www.tvp.info/14943619/pkw-od-oceny-spotu-kancelarii-premiera-jest-prokuratura-i-sad-nie-my>; <http://www.tvp.info/14943619/pkw-od-oceny-spotu-kancelarii-premiera-jest-prokuratura-i-sad-nie-my>; <http://www.tvp.info/14912025/pis-do-pkw-za-unijny-spot-powinna-zaplacic-platforma-obywatelska>; <http://www.tvp.info/14912025/pis-do-pkw-za-unijny-spot-powinna-zaplacic-platforma-obywatelska>; <http://www.tvp.info/14943619/pkw-od-oceny-spotu-kancelarii-premiera-jest-prokuratura-i-sad-nie-my>.



I na koniec nachodzi mnie taka oto jeszcze jedna smutna refleksja. Nie ma chyba w naukach prawnych i w politologii szczególowej dyscypliny uprawianej z tak wielkim zacięciem, zamiłowaniem, ochotą, gotowością projektowania jak prawo wyborcze. Liczba, ale i potencjał intelektualny uczonych różnych pokoleń w tym zakresie jest absolutnie przeogromny. Niewykorzystywanie realne przez klasę polityczną tego kipiącego badaniem, wiedzą i gotowością wsparcia legislacyjnego potencjału jest kolejnym wielkim grzechem, ósmym już naszej klasy politycznej.

U progu nowego roku życzę nam wszystkim, by myślenie pozytywne, ale i równoważące krytyczne o wciąż budzącej się naszej demokracji i wciąż budowanej, chociaż z oporami, różnym nasileniem, i z różnymi efektami, demokracji nie tylko nie słabło lecz, by trwało i wciąż wzrastało, bo dla nas innej drogi nie ma, jak tylko realna i prawdziwa demokracja, z której w pełni i bez skрэpowania będą mogli korzystać wszyscy obywatele.

Redaktorzy serii  
Anna Frydrych, Andrzej Sokala

Centrum Studiów Wyborczych  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
ul. W. Bojarskiego 3, 87-100 Toruń  
tel. (56) 611 41 29; e-mail.csw@umk.pl

ISBN 978-83-7285-774-3



Printed in Poland

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”  
87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8 / Al. 500-lecia 31  
tel. (+48 56) 62 23 807, 62 22 898, 62 23 342  
fax (+48 56) 62 23 123  
<http://www.tnoik.torun.pl/>, e-mail: [tnoik@tnoik.torun.pl](mailto:tnoik@tnoik.torun.pl)

Przygotowanie do druku

Studio **KROPKA** dtp  
Piotr Kabaciński

tel. 602 303 814