



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Warszawa, grudzień 2017

## O co chodzi w nowelizacji Kodeksu wyborczego?

**Adam Gendźwiłł**

Z dość długiej listy planowanych początkowo zmian w Kodeksie Wyborczym wypadło wiele kontrowersyjnych punktów, np. zmiana reguł wyborów w najmniejszych gminach czy zmniejszenie minimalnej wielkości okręgów wyborczych.

Nie zniknęły jednak przepisy fundamentalnie zmieniające administrację wyborczą i model organizacji wyborów w Polsce. Być może autorzy ustawy zrozumieli, że ogromny wysiłek organizacyjny i dodatkowe ryzyko przy zmianie reguł na krótko przed wyborami nie gwarantują wcale w zamian przewidywalnych wymiernych korzyści dla konkretnego ugrupowania. Wybory samorządowe są na to zbyt skomplikowane.

O co zatem chodzi w nowelizacji Kodeksu Wyborczego ustawą „o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych”?

W jej obecnym kształcie, na finiszu prac parlamentarnych, chodzi przede wszystkim o zmianę personalną w administracji wyborczej, włączenie ministra spraw wewnętrznych i administracji do organizacji wyborów w Polsce i hiperregulację liczenia głosów w obwodach. Efektem ubocznym, o którym nie dyskutuje się zbyt szeroko, będzie również zmiana modelu kontroli finansów partii politycznych i komitetów wyborczych, miękkiego podbrzusza demokracji parlamentarnej.

### **Ukłon w stronę pisowskiego Ruchu Kontroli Wyborów**

Radykalne zmiany w administracji wyborczej i procedurach pracy komisji wyborczych postrzegam jako wyraźny ukłon wnioskodawców w stronę postulatów Ruchu Kontroli Wyborów, który m.in. rozpowszechniał i utrwał tezę o masowych fałszerstwach wyborczych w 2014 r.

Teza ta nie znalazła wiarygodnego potwierdzenia w badaniach empirycznych prowadzonych różnymi metodami, w tym m.in. badaniem wykorzystanych kart wyborczych z losowo wybranych obwodów głosowania. Swoją drogą, RKW – pomimo wcześniejszych obietnic – nie przedstawił żadnej własnej analizy, która w zgodzie z zasadami badania naukowego uwiarygadniałaby przypuszczenia mówiące o tym, że wynik wyborów władz samorządowych w istocie powinien być inny.

Debata nad projektem ustawy w Sejmie, a potem w Senacie pokazuje wyraźnie, że ze zmianami w administracji wyborczej jest trochę jak ze zmianami w sądownictwie – w obu wypadkach proponowana „sanacja” opiera

się na odpowiednio wypreparowanej diagnozie patologii i umiejętnie wykorzystuje uogólnioną podejrzliwość obywateli wobec instytucji państwa.

Tak jak wsparciem dla gruntownej reformy sądownictwa są argumenty o skorumpowanych sędziach z komunistycznym życiorysem i historii spektakularnie niesprawiedliwych wyroków, tak uzasadnieniem dla reformy administracji wyborczej mają być wybory samorządowe z 2014 r., które miały zostać sfałszowane na masową skalę i bezradność „leśnych dziadków”, jak określano członków PKW którzy złożyli rezygnację po wyborach w 2014 r. Sędziowie Sądu Najwyższego mogą przekonywać, że sądy zasadniczo wydają w Polsce sprawiedliwe i bezstronne wyroki, a sędziów zweryfikowano. Przewodniczący PKW, notabene również sędzia, może z kolei przekonywać, że praktycznie w całości wymieniona Komisja i zmieniony szef Krajowego Biura Wyborczego w 2015 r. przeprowadzili sprawnie niekontestowane przez nikogo (zwłaszcza PiS) wybory prezydenckie i parlamentarne. Rewolucyjna logika jednak nie może wchodzić w dialog z takimi argumentami.

### **PiS nie dowierza PKW i KBW**

Wnioskodawcy najwyraźniej stoją na stanowisku, że lekcja z 2014 r. nie została przerobiona, nie wierzą w gwarancje PKW i KBW, że administracja do kolejnych wyborów samorządowych jest przygotowana. Sceptycyzm wobec tych zapewnień można by jeszcze zrozumieć, gdyby przedstawiono wiarygodne uzasadnienie, że nowe regulacje pomogą sprawniej zorganizować wybory w 2018 r.

Tymczasem wiele wskazuje na to, że pod pozorem sanacji zostaną wprowadzone dodatkowe komplikacje, które wywołają kontrowersje:

- ◆ liczenie głosów w obwodach potrwa znacznie dłużej ze względu na procedurę;
- ◆ nowa „definicja krzyżyka” (co najmniej dwóch linii przecinających się w kratce) będzie sprzyjała kontrowersjom wokół tego, czy dany głos należy uznać za ważny czy też nie;
- ◆ system informatyczny nie będzie wyłapywał ewentualnych błędów rachunkowych, bo w pierwszej kolejności będzie musiał zostać podpisany i opieczętowany papierowy protokół z głosowania.

### **Wprowadzenie sporów partyjnych do PKW**

Nie jest też jasne, w jaki sposób udział członka rządu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w procesie powoływania szefa KBW, a także 100 komisarzy wyborczych (ostatecznie zrezygnowano z koncepcji, aby komisarz wyborczy był mianowany w każdym powiecie), miały przyczynić się do lepszej organizacji wyborów. Podobnie jest ze zmianą sposobu wyboru członków PKW, która miałyby obowiązywać od 2019 r. Wyłanianie członków PKW przez Sejm – nawet jeśli zachowane zostaną parytety dla klubów parlamentarnych – niechybnie wprowadzi spór między partiami do organu odpowiadającego za organizację wyborów – czyli najważniejszego, ostatecznego sposobu rozstrzygnięcia sporów międzypartyjnych, jakie znają demokratyczne społeczeństwa.

Nie trzeba tu ogromnej wyobraźni – spory wewnątrz Trybunału Konstytucyjnego są dobrą ilustracją tego, do czego może dojść niebawem w PKW. Skutkiem może być podważenie wiarygodności wyborów. Im większy konflikt między stronnictwami konkurującymi o władzę, im mniej kultury porozumienia i konsensusu, tym bardziej potrzebny bezstronny arbiter. Porównywanie Polski z krajami Zachodniej Europy, w których ministerstwo spraw wewnętrznych jest zaangażowane w organizację wyborów powinno brać pod uwagę tę prawidłowość.

### **O sankcjach dla partii zdecyduje szef KBW namaszczony przez ministra Błaszczaka**

Warto zwrócić uwagę, że zmiany w Państwowej Komisji Wyborczej i w Krajowym Biurze Wyborczym wpłyną również istotnie na system finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. To poważna sprawa – długoterminowo bardzo istotna dla funkcjonowania demokracji.

PKW odpowiada bowiem w Polsce nie tylko za wybory, na co wskazywałaby nazwa, ale również za kontrolę wydatków partii politycznych i kampanii wyborczych. To do KBW spływają sprawozdania partii o tym, jak wykorzystują środki pochodzące z subwencji z budżetu państwa, a także komitetów wyborczych o tym, jakie poniosły wydatki na kampanie.

Podjmuje decyzje, gdy stwierdzone zostaną nieprawidłowości – niezależnie od skali przewinień (błędów w zapisach księgowych) sankcje dla partii w zasadzie nie mogą być stopniowane, a utrata części lub całości subwencji z budżetu jest dla każdej partii ogromnym problemem. Wystarczy przypomnieć przykłady PSL sprzed kilku lat, Nowoczesnej i Razem po wyborach w 2015 r., a ostatnio – również SLD. O sankcjach dla partii będzie decydować decyzja gremium wyłanianego w dużej mierze przez posłów, podejmowana na podstawie materiałów dostarczonych przez Krajowe Biuro Wyborcze, którego szef będzie cieszył się rekomendacją ministra spraw wewnętrznych i administracji.

## Finansowanie partii i kampanii wyborczych

Ostatnio opublikowany raport Fundacji Batorego o finansowaniu partii politycznych w Polsce [www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport\\_Finansowanie.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf) pokazuje jednoznacznie, że dla największych partii środki publiczne pozostają podstawowym źródłem przychodów (ponad połowa, a nierzadko nawet 3/4 środków finansowych pozostających rocznie do dyspozycji partii pochodzi z subwencji i dotacji; partie parlamentarne korzystają jeszcze ze sporych środków na biura klubów parlamentarnych i parlamentarzystów w terenie, nie przechodzą one jednak przez konta partii i nie podlegają kontroli PKW).

Pieniądze publiczne decydują w jakiejś mierze o kształcie i trwałości systemu partyjnego. Można mieć zastrzeżenia co do celowości niektórych wydatków partyjnych, a także do przestrzegania zasady jawności finansowania partii. Niemniej, zastrzeżeń tych nie zlikwiduje poddanie finansów partii politycznych kontroli upartyjnionych organów.

Przy okazji, warto zauważyć, że ustawa w kształcie w jakim trafiła do Senatu zawiera przepis, który znacząco liberalizuje zasady finansowania kampanii wyborczych. Mowa w nim o tym, że osoby fizyczne mogą komitetom wyborczym nieodpłatnie przekazywać „przedmioty i urządzenia”, co może oznaczać legalizację nowego, niekontrolowanego strumienia finansowania kampanii wyborczych.

Podsumowując, nawet jeśli fundamentalnie nie zmienią się reguły wyborów samorządowych, zmieni się wyraźnie ich organizacja. Można mieć wrażenie, że do propozycji zmian w administracji wyborczej wdarło się więcej logiki rewolucyjnej zmiany niż odpowiedzialności za instytucje specjalnej troski, jakimi dla każdego demokraci powinny być partie polityczne i wybory.

**\*Adam Gendźwiłł** – doktor socjologii, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Fundacji Batorego. Zajmuje się badaniami polityki lokalnej, systemów wyborczych i partii politycznych.

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
[batory@batory.org.pl](mailto:batory@batory.org.pl)  
[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

Teksty udostępnione na licencji  
Creative Commons. Uznanie  
autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

