

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 9/2024

UDZIAŁ WYBORCÓW W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE

Dr Radosław Zych
Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie
Uniwersytet Szczeciński

Wprowadzenie

Jak wskazują dane, „w świadomości społecznej wybory samorządowe są traktowane jako mniej ważne niż prezydenckie i parlamentarne, ale istotniejsze niż euroelekcje”¹. Jednak po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej odnotowano wzrost znaczenia środków finansowych transferowanych z budżetu Unii w ramach funduszy strukturalnych do budżetów gmin, które w 90% przeznaczone są na inwestycje infrastrukturalne². Integracja europejska w znaczącym stopniu zmieniła warunki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, głównie za sprawą dostępności funduszy strukturalnych. Obecnie wiele podejmowanych przez gminy działań, szczególnie inwestycyjnych, odbywa się przy udziale dofinansowania w ramach instrumentów polityki regionalnej UE³.

Integracja europejska, jako ciągły proces, podlega nieustannym zmianom i przekształceniom, zaskakując przez to jej obserwatorów i badaczy⁴. Do 1979 r. deputowani do Parlamentu Europejskiego byli powoływani przez parlamenty krajowe z grona deputowanych w nich zasiadających. W dniu 14 stycznia 1976 r., przyjęty przez Parlament Europejski raport Patijana, przewidywał bezpośrednie wybory do tej najliczniejszej instytucji wspólnotowej, choć przeprowadzone w oparciu o narodowe ordynacje wyborcze państw członkowskich. Pierwsze wybory o charakterze bezpośrednim odbyły się w dniach 7–10 czerwca 1979 r.⁵

Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej, która miała miejsce z dniem 1 maja 2004 r., spowodowała pojawienie się na mapie polskich głosowań

¹ W. Wojtasik, Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych, [w:] S. Kubas (red.), Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski, Katowice 2010, s. 268.

² D. Kołodziejczyk, Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, nr 39, s. 111.

³ Ł. Satola, Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczanie zadłużenia samorządów, „Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, vol. 15 (64), s. 139.

⁴ M. Potkańska, L. Wojnicz, D. Rdzanek, Wstęp, [w:] M. Potkańska, L. Wojnicz, D. Rdzanek (red.), Unia Europejska w badaniach interdyscyplinarnych, Szczecin 2019, s. 7.

⁵ J. Ruzkowski, Parlament Europejski – dynamika instytucjonalna i kompetencyjna, Szczecin 2010, s. 97–98.

powszechnych kolejnego rodzaju elekcji. Na poziomie unijnym podstawę regulacji wyborów do Parlamentu Europejskiego stanowi prawo pierwotne. Traktat o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana⁶) w art. 14 ust. 3 stanowi, że: „Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”. Przy czym istotnego znaczenia nabiera także treść art. 223 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana⁷): „Parlament Europejski opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich”. Jak dotąd, eurowybory w Polsce odbywają się w oparciu o drugą przesłankę. Prawdopodobnie z tego względu można poszukiwać uzasadnienia tezy o tym, że: „powszechne i bezpośrednie wybory członków Parlamentu Europejskiego są efektem długotrwałego procesu, który z całą pewnością nie został jeszcze zakończony⁸”. Nie została jeszcze opracowana wspólna ordynacja wyborcza na poziomie unijnym. Dlatego też podstaw prawnych dla organizacji i przeprowadzenia wyborów należy poszukiwać w prawodawstwie poszczególnych państw członkowskich.

Problem podpisów poparcia dla list kandydatów w wyborach do PE w Polsce

Kodeks wyborczy⁹ w art. 1 określa zakres swojego zastosowania. Zgodnie z art. 1 pkt. 3) k.w., „Kodeks wyborczy określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej”. Stosownie do art. 10 § 1 pkt. 2) k.w., „prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Zaś na podstawie art. 11 § 1 pkt 4) k.w., „prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma: w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – osoba mająca prawo wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej”. A zatem, dla biernego prawa wyborczego został przewidziany dodatkowy wymóg. Aby kandydować w eurowyborach w Polsce, należy legitymować się 5-letnim stażem stałego zamieszkiwania w RP lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE, czego brakuje w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego (obejmującego prawo głosowania i udzielania podpisem poparcia dla zgłaszanych list kandydatów w eurowyborach w Polsce celem ich rejestracji). Jak podkreślał S. Gebethner, „osoby poniżej 18. roku życia nie są wyborcami”¹⁰. To konstatacja o charakterze uniwersalnym w stosunku do polskiego systemu wyborczego. Jednak w odniesieniu do sposobu rozumienia pojęcia „wyborca” decydujące znaczenie w eurowyborach będą miały dodatkowe „eurowymagania”, takie jak: obywatelstwo Unii Europejskiej oraz stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012/C 326/01, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C._2012.326.01.0001.01.POL&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C_2012326PL.01004701 [dostęp: 9.05.2024].

⁷ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012/C 326/01, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C._2012.326.01.0001.01.POL&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C_2012326PL.01004701 [dostęp: 9.05.2024].

⁸ R. Głajcar, System wyborczy do Parlamentu Europejskiego w Polsce, [w:] R. Głajcar, W. Wojtasik (red.), Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009, Katowice 2010, s. 51.

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (T.j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2408), dalej cytowany jako: „k.w.”.

¹⁰ S. Gebethner, *Wobec nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2001, nr 2, s. 11.

Stosownie do art. 172 § 1 pkt. 2) k.w., „do zadań okręgowej komisji wyborczej należy rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora oraz list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego”. Kodeks dedykuje dział VI wyborom do Parlamentu Europejskiego. Pomieszczone w nim przepisy stanowią o tym, że: „wybory do Parlamentu Europejskiego są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym” (art. 328). W sprawach nieuregulowanych w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio przepisy działu III kodeksu (art. 338). Natomiast jedyny w tym dziale przepis dotyczący podpisów poparcia został zawarty w art. 343 k.w. Zgodnie z nim „lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 10 000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Przepisy art. 210 § 2 i 3 stosuje się”.

Przepis z art. 338 k.w. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów działu III k.w. W dziale III, zatytułowanym „Wybory do Sejmu”, w rozdziale 3 („zgłaszanie kandydatów na posłów”) zawarto szereg przepisów regulujących kwestie wykazów poparcia kandydatów i weryfikacji podpisów. Spośród nich bardzo ważny jest art. 217 k.w. Zgodnie z jego § 1, „w razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych w oparciu o dane zawarte w Centralnym Rejestrze Wyborców lub sprawdzenia wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, a w miarę potrzeby występuje o wyjaśnienia wyborców. O wszczęciu postępowania wyjaśniającego zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę”. Tymczasem na podstawie jego § 2, „jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania ustalone zostanie, iż zgłoszona lista nie uzyskała poparcia wymaganej w kodeksie liczby podpisów wyborców, okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji listy kandydatów”.

Jak zauważył G. Kryszeń, „weryfikacja nie jest obligatoryjnym elementem postępowania wyborczego”¹¹. Natomiast B. Dauter zaznaczył, że: „uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych bądź wiarygodności podpisów powinny powstać już w fazie pierwszej sprawdzania wykazów podpisów, bo w przeciwnym wypadku wykazy te komisja ma obowiązek umieścić w zabezpieczonych pakietach. Innymi słowy, sprawdzanie liczby prawidłowo złożonych podpisów na podstawie art. 213 § 1 i § 2 k.w. powinno zakończyć proces przyjmowania zgłoszenia z pozytywnym skutkiem dla zgłaszającego albo spowodować wszczęcie trybu postępowania określonego w art. 216 albo 217 (faza druga). Za niedopuszczalne należy uznać wszczęcie procedury określonej w art. 216, a następnie w art. 217, chyba że uzupełnione wykazy wzbudzą wątpliwości co do prawdziwości danych lub wiarygodności podpisów. Sprawdzenie danych bądź wiarygodności podpisów może polegać na konfrontowaniu ich z dostępnymi urzędowymi dokumentami, w tym rejestrami wyborców i urzędowymi rejestrami mieszkańców. W miarę potrzeby komisja może odebrać stosowne wyjaśnienia od wyborców”¹². Przy czym B. Dauter podkreślił, że: „wszczęcie postępowania wyjaśniającego może nastąpić wyłącznie w razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych. Te wątpliwości nie mogą ograniczyć się do przypadków incydentalnych. Muszą odnosić się do całego wykazu. Za niedopuszczalne należy przyjąć wszczynanie postępowania wyjaśniającego nijako z urzędu, bez uprzedniego powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazach. Taką postawą komisja mogłaby wypaczyć proces zgłaszania i rejestracji list kandydatów. Wątpliwości w powyższym zakresie nie można utożsamiać z nieczytelnością danych, o których mowa w art. 209 § 2 k.w.”¹³ A zatem, przyczyn

¹¹ G. Kryszeń, Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego, [w:] Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 185.

¹² B. Dauter, komentarz do art. 217, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek (red.), Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018, s. 528.

¹³ *Ibidem*, s. 529.

wszczęcia postępowania wyjaśniającego nie mogą stanowić nieczytelnie wpisane nazwisko i imię, adres zamieszkania czy numer PESEL. Tak ograniczony zakres badania nie znajduje aksjologicznego uzasadnienia. Postępowanie wyjaśniające powinno obejmować wszelkie okoliczności związane z wadliwą konstrukcją instytucji wykazu podpisów poparcia. Wobec eurowyborów k.w. w dziale VI, dedykowanym temu rodzajowi elekcji, nie zawarto przepisów *in extenso*. Dlatego też należy stosować je „odpowiednio”. Uwaga o odpowiednim stosowaniu przepisów nakazuje mieć na względzie wymiar europejski wyborów do Parlamentu Europejskiego, co implikuje także szersze ujęcie pojęcia „wyborca”.

Wytyczne PKW z 2024 r.¹⁴ stanowią, że: „lista kandydatów musi być poparta podpisami co najmniej 10 000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 343), przy czym przez adres zamieszkania należy rozumieć adres, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania”. Zgłoszenie, na piśmie, listy kandydatów powinno być doręczone komisji osobiście przez pełnomocnika wyborczego komitetu lub osobę przez niego upoważnioną, najpóźniej do godz. 16.00 w dniu 2 maja 2024 r. (art. 211 § 1 i 4 w związku z art. 9 § 2 k.w.). Przyjmujący zgłoszenie sprawdzają, w obecności zgłaszającego, czy zostało ono złożone przez uprawnioną osobę i czy spełnia warunki określone w art. 211 § 3 oraz art. 212, a także art. 342 i art. 344 § 1 k.w., numerują i opatrują pieczęcią komisji arkusze wykazu podpisów, a następnie wydają potwierdzenie zgłoszenia listy kandydatów. Potwierdzenie musi zostać wypełnione w całości, a w szczególności musi zostać wskazana data i orientacyjna godzina rozpoczęcia sprawdzania wykazu podpisów. Potwierdzenie podpisuje członek komisji. Zgłaszającego listę należy poinformować, że może być obecny (lub osoba przez niego upoważniona) przy sprawdzaniu wykazu podpisów. Jednakże jego nieobecność (lub osoby przez niego pisemnie upoważnionej) nie wstrzymuje tych czynności. Do zgłoszenia musi być załączony wykaz co najmniej 10 000 podpisów wyborców stale zamieszkałych w tym okręgu wyborczym (tj. ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania, zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania w gminie z obszaru danego okręgu wyborczego), w którym dana lista jest zgłaszana, popierających zgłoszenie listy kandydatów wraz z oświadczeniem o liczbie złożonych podpisów albo oświadczeniem o skorzystaniu przez komitet wyborczy z uprawnienia do zgłaszania list bez poparcia podpisami wyborców (art. 212 § 5 pkt 1, 7 i art. 343 k.w.). Sprawdzając prawidłowość złożenia wymaganej liczby podpisów, komisja zwraca uwagę, czy każda strona wykazu odpowiada ustawowym wymogom (art. 209 § 2 i 3 k.w.), tj. m.in. czy każda karta wykazu zawiera nazwę komitetu wyborczego oraz właściwą adnotację dotyczącą udzielanego poparcia. Wskazanie, na wykazie podpisów poparcia, skrótu nazwy komitetu wyborczego – zamiast jego pełnej nazwy, w tym także w adnotacji dotyczącej udzielanego poparcia, komisja uznaje za prawidłowe, z zastrzeżeniem, że skrót ten wynika z uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu danego komitetu wyborczego. Jeśli strona z wymaganymi danymi zespolona będzie ze stroną bez tych danych, podpisy od miejsca zespolenia traktuje się jako złożone wadliwie. Jeżeli wykaz sporządzono na kartach dwustronnych, pierwsza strona takiej karty musi odpowiadać wymogom ustawowym, natomiast druga może zawierać wyłącznie dane i podpisy wyborców udzielających poparcia zgłoszeniu listy. Strony wykazu muszą zostać złożone w oryginale. Wypełnione strony wykazu, będące kopiami, traktuje się jako wadliwe. Czytelnie wpisane powinny być wszystkie dane wyborcy udzielającego poparcia objęte wykazem, tj.: a) nazwisko; b) imię (a nie jego pierwsza litera); c) adres zamieszkania, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym

¹⁴ Uchwała nr 218/2024 PKW z dnia 21 kwietnia 2024 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych, dotyczących przyjmowania zgłoszeń i rejestracji list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego w wyborach zarządzonych na dzień 9 czerwca 2024 r., https://wybory.gov.pl/pe2024/pl/pkw_uchwaly/61565 [dostęp: 9.05.2024].

obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania. W przypadku wskazania adresu niezgodnego z adresem ujęcia w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania – adres należy uznać za wadliwy. Podawany w wykazie adres zamieszkania musi obejmować: miejscowość, ulicę, numer domu i numer mieszkania, a w miejscowościach, w których nie ma ulic – numer domu (posesji) i numer lokalu lub tylko numer domu (w przypadku braku odrębnie numerowanych lokali). Nie jest wymagane podawanie kodu pocztowego. Za prawidłowo udzielone poparcie uznaje się także, gdy zamiast wskazania pełnego brzmienia nazwy miejscowości w rubryce „Adres zamieszkania” popierający posłużył się powszechnie używanym i jednoznacznie rozumianym skrótem tej nazwy, a inne dane dotyczące adresu zamieszkania (nazwa ulicy, numer domu, numer lokalu) zostaną podane zgodnie z wymaganiami. Za prawidłowo udzielone poparcie należy uznać również takie, w którym zamiast dokładnego podania adresu zamieszkania w rubryce na to przeznaczonej postawiono znak odnośnika do adresu wskazanego w pozycji bezpośrednio wyżej umieszczonej w wykazie podpisów, jeżeli osoby wymienione w tych pozycjach zamieszkują pod tym samym adresem; d) numer PESEL; e) data udzielenia poparcia. Za prawidłowo udzielone poparcie należy uznać również takie, w którym zamiast daty udzielenia poparcia postawiono znak odnośnika do daty wskazanej w pozycji bezpośrednio wyżej umieszczonej w wykazie podpisów; f) jego własnoręczny podpis. Do weryfikacji podpisów wykorzystuje się Centralny Rejestr Wyborców za pomocą dedykowanego programu udostępnionego przez Krajowe Biuro Wyborcze. Sprawdzanie wykazu podpisów musi być wykonane w taki sposób, aby w razie potrzeby możliwe było sporządzenie zestawienia wszystkich wad podpisów ze wskazaniem stron i pozycji na danej stronie wykazu, pod którą znajduje się wadliwy podpis, z podaniem rodzaju wady ustalonej dla tej pozycji. Zbiorcze ustalenia dotyczące weryfikacji wykazu podpisów podaje się w protokole wewnętrznym badania wykazu, obejmującym: ogółem liczbę osób, które złożyły podpisy, liczbę podpisów złożonych wadliwie z podziałem według rodzaju wad oraz liczbę wyborców, którzy prawidłowo udzielili poparcia.

Własnoręczność podpisu jest wymogiem wynikającym z wytycznych PKW. Warto w tym kontekście przypomnieć orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „składany na liście podpis nie musiał spełniać wymogu czytelności. Wymóg czytelności musiał być natomiast spełniony w odniesieniu do innych danych identyfikujących osobę udzielającą poparcia, tj. imienia i nazwiska, adresu zamieszkania i numeru PESEL, tyle tylko, że dane te mogła zamieścić osoba prowadząca zbórkę podpisów”¹⁵.

Warto przywołać orzecznictwo sądowe dotyczące eurowyborów z 2014 r. W postanowieniu z czerwca 2014 r. Sad Najwyższy orzekł, że: „zarzuty protestu opierają się w istocie na domniemaniach lub podejrzeniach wnoszącego protest, a nie na dowodach. Wnoszący protest stwierdza, że «jest w pełni przekonany» o przepisywaniu list poparcia kandydatów oraz że «listy prawdopodobnie są spisywane». Nie stanowi to dowodu w rozumieniu art. 241 § 3 k.w. Wnoszący protest nie podał nawet, których komitetów wyborczych dotyczą formułowane przez niego zarzuty. Nie poparł także swoich zarzutów dowodami. Do protestu zostały, co prawda, dołączone kserokopie (niekompletne) wykazów podpisów, które mogły być wykazami poparcia dla zgłoszenia list, część spośród tych wykazów dotyczy jednak zgłoszenia kandydatów z wyborów do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w 2011 r., (co wynika z ich nagłówek). Nie są to więc dowody, które mogłyby stanowić wykazanie (a nawet uprawdopodobnienie) tezy o fałszowaniu list poparcia kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 25 maja 2014 r. Okręgowe komisje wyborcze korzystają z tego przepisu. W proteście wyborczym nie przedstawiono żadnych informacji, co do tego, czy opisane przez wnoszącego protest wykazy podpisów dołączone do zgłoszeń list kandydatów zostały zakwestionowane przez okręgowe komisje wyborcze. Z tych

¹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2019 r., I NSW 75/19.

przyczyn należało na podstawie art. 243 § 1 k.w. pozostawić protest bez dalszego biegu jako niespełniający warunków określonych w art. 82 § 1 oraz art. 241 § 3 k.w.”¹⁶

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej spowodowało zmianę rozumienia¹⁷ pojęcia „wyborca”. Wynika to *ex facto*, a także z wykładni systemowej przepisów k.w. Trzeba odnotować, że Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁸ nie zawiera regulacji w przedmiocie polskich wyborów do Parlamentu Europejskiego, czy szerzej – odnoszących się do członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W preambule ustawa zasadnicza deklaruje fakt „złączenia więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozszanymi po świecie”, czy „zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zaś w samej warstwie normatywnej stanowi ona o „wspólnocie samorządowej” (art. 16 ust. 1; art. 166 ust. 1; art. 170).

Problem frekwencji wyborczej w polskich eurowyborach do PE

W polskim prawie wyborczym wobec eurowyborów do PE przyjęto regułę głosowania preferencyjnego, która daje możliwość wyboru nie tylko określonej listy, ale także wskazania konkretnych kandydatów, co wyraźnie wzmacnia siłę i znaczenie każdego oddanego głosu. Euroelekcja odbywa się na podstawie narodowych ordynacji wyborczych wzbogaconych o wspólnotowe zasady wyborcze, co w praktyce ma miejsce na styku trzech poziomów: regionalnego, narodowego i ponadnarodowego¹⁹.

W pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w Polsce w dniu 13 czerwca 2004 r., frekwencja wyniosła 20,87%²⁰, natomiast w elekcji przeprowadzonej w dniu 7 czerwca 2009 r. – 24,53%²¹, w dniu 25 maja 2014 r. – 23,82%²², w dniu 26 maja 2019 r. – 45,68%²³. A zatem, ostatecznie wyniki głosowania w eurowyborach wskazały wysoką frekwencję, jednak zbyt wczesne jest ogłoszenie tendencji wzrostowej. Eurowybory często określane są jako wybory drugiej kategorii (*second-order elections*²⁴). Przyczyn tego, dość niechlubnego, określenia należy poszukiwać w traktowaniu tego rodzaju elekcji przez uczestników procesu wyborczego – tak kandydatów, jak i organizatorów wyborów. Jak wskazywał E. Olszewski, „w kampanii wyborczej do PE na spotkaniach z kandydatami notowano niską frekwencję, sztaby wyborcze nie uwzględniały specyfiki wyborów do europarlamentu”²⁵. Z kolei według A. Barabasa, „w wyborach takich jak europejskie merytoryczne kryteria nie odgrywają wiodącej roli, a niska frekwencja wyborcza to potwierdza”²⁶.

W opinii J. Osińskiego i B. Pytlika, w odniesieniu do eurowyborów, „za zdecydowanie najważniejszy problem należy uznać konieczność prowadzenia działań na rzecz

¹⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r. III SK 61/14.

¹⁷ R. Zych, A. Frydrych, Zmiana rozumienia zasady powszechności wyborów w Polsce na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego, [w:] A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów, Toruń 2010, s. 71–85; R. Zych, Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej w Polsce, [w:] M. Zubik, A. Paprocka, R. Puchta (red.), Konstytucja w dobie europejskich wyzwań, Warszawa 2011, s. 69–83.

¹⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁹ J. Ruskowski, *op. cit.*, s. 105.

²⁰ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 czerwca 2004 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004 r., Dz.U. z 2004 r., Nr 137, poz. 1460.

²¹ <https://pe2009.pkw.gov.pl/PUE/PL/WYN/F/index.htm> [dostęp: 9.05.2024].

²² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 692.

²³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 989.

²⁴ T. Marcinkowski, Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku w Polsce – kontekst społeczny i analiza propozycji wyborczych, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2020, t. 31, s. 8.

²⁵ E. Olszewski, *Partie polityczne i społeczeństwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2004 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2006, vol. 14–15, s. 70.

²⁶ A. Barabasz, Prasa polska o wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce i w Niemczech w 2014 roku, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1, s. 261.

zwiększania frekwencji wyborczej”²⁷. Z kolei M. Rulka uważa, iż: „niska frekwencja wyborcza obywateli UE w wyborach w państwie zamieszkania wskazuje jednak, że nie są oni w sposób wystarczający poinformowani o posiadanym prawie do głosowania oraz zasadach głosowania”²⁸.

W tym zakresie istotnego znaczenia nabierają kampanie informacyjne, mające na celu przybliżenie zakresu kompetencji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, czy poinformowanie wyborców o przysługującym im prawie wyborczym – czynnym, jak i biernym oraz uświadomienie wyborcom znaczenia ich głosu w procedurze eurowyborów (alokacji głosów na mandaty). Z pewnością im więcej osób głosuje, tym silniejsza staje się demokracja!

Zakończenie

Celem niniejszego opracowania było zarysowanie udziału wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce w dwóch wymiarach – w procesie organizacji procesu wyborczego (zbierania i weryfikacji podpisów poparcia dla list kandydatów) oraz w akcie głosowania. Autor zidentyfikował problemy szczegółowe, a w odniesieniu do zauważonych mankamentów – zgłosił postulat *de lege ferenda*.

Krótki czas na wykonanie obowiązków wynikających z k.w. determinuje komisję do sprawności postępowania i opracowania wspólnego modelu, taktyki weryfikacji podpisów poparcia. Istotne jest, aby w przypadku negatywnego wyniku sprawdzenia tych podpisów, zgłaszający je nie pozostawali utwierdzeni w przekonaniu, że ich postępowanie było właściwe i mogą w ten sposób postępować w przyszłości. Ponadto, sami członkowie komisji powinni reagować na stwierdzone niewłaściwości, gdy wiedzieli o nich i na nie się godzili.

Własnoręczność podpisu jest wymogiem wynikającym z wytycznych PKW. A zatem, można postulować *de lege ferenda* jego ustanowienie na gruncie kodeksu wyborczego. Gwarancja ustawowa silniej podkreślałaby znaczenie tej czynności u wyborcy – tym bardziej, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest nim nie tylko obywatel polski, ale także osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ponadto, w przypadku takich „eurowyborców”, wytyczne PKW powinny doprecyzowywać to, jakie dane identyfikacyjne należy wskazać zamiast numeru PESEL.

Natomiast *remedium* na niską frekwencję wyborczą oraz sposobem na odstępnie od postrzegania eurowyborów jako wyborów drugiej kategorii (*second-order elections*) mogą stać się kampanie informacyjne, mające na celu przybliżenie zakresu kompetencji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, czy poinformowanie wyborców o przysługującym im prawie wyborczym – czynnym, jak i biernym, a przy tym uświadomienie wyborcom znaczenia ich głosu w procedurze eurowyborów.

²⁷ J. Osiński, B. Pytlik, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace” 2016, vol. 27, nr 3, s. 19.

²⁸ M. Rulka, *Regulacja wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Wyborcze” 2013, nr 16, s. 45.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Barabasz A., Prasa polska o wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce i w Niemczech w 2014 roku, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1.
- Dauter B., *komentarz do art. 217*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gebethner S., *Wobec nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2001, nr 2.
- Glajcar R., System wyborczy do Parlamentu Europejskiego w Polsce, [w:] R. Glajcar, W. Wojtasik (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, Katowice 2010.
- Kołodziejczyk D., *Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, nr 39.
- Kryszewski G., Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Marcinkowski T., Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku w Polsce – kontekst społeczny i analiza propozycji wyborczych, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2020, t. 31.
- Olszewski E., Partie polityczne i społeczeństwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2004 roku, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2006, vol. 14–15.
- Osiński J., Pytlik B., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace” 2016, vol. 27, nr 3.
- Potkańska M., Wojnicz L., Rdzanek D., *Wstęp*, [w:] M. Potkańska, L. Wojnicz, D. Rdzanek (red.), *Unia Europejska w badaniach interdyscyplinarnych*, Szczecin 2019.
- Rulka M., Regulacja wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej, „Studia Wyborcze” 2013, nr 16.
- Ruszkowski J., *Parlament Europejski – dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010.
- Satoła Ł., Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczanie zadłużenia samorządów, „Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, vol. 15 (64).
- W. Wojtasik, Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych, [w:] S. Kubas (red.), *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, Katowice 2010.
- Zych R., Frydrych A., Zmiana rozumienia zasady powszechności wyborów w Polsce na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego, [w:] A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010.
- Zych R., Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej w Polsce, [w:] M. Zubik, A. Paprocka, R. Puchta (red.), *Konstytucja w dobie europejskich wyzwań*, Warszawa 2011.

Źródła prawa

- Traktat o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012/C 326/01, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2012.326.01.0001.01.POL&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C_2012326PL.01004701 [dostęp: 9.05.2024].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012/C 326/01, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2012.326.01.0001.01.POL&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC#C_2012326PL.01004701 [dostęp: 9.05.2024].
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (T. j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).

Akty stosowania prawa

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r. III SW 61/14.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2019 r., I NSW 75/19.

Strony internetowe

- Uchwała nr 218/2024 PKW z dnia 21 kwietnia 2024 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych, dotyczących przyjmowania zgłoszeń i rejestracji list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego w wyborach zarządzonych na dzień 9 czerwca 2024 r., https://wybory.gov.pl/pe2024/pl/pkw_uchwaly/61565 [dostęp: 9.05.2024].
- <https://pe2009.pkw.gov.pl/PUE/PL/WYN/F/index.htm> [dostęp: 9.05.2024].

Inne

- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 czerwca 2004 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004 r., Dz.U. z 2004 r., Nr 137, poz. 1460.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 692.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 989.

O AUTORZE

Dr Radosław Zych – adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego, swoje interdyscyplinarne badania naukowe poświęca procedurom kreatywnym, ewolucji prawa wyborczego w kontekście historii państwa i prawa, w powiązaniu z innymi dziedzinami prawa, mając na uwadze wymiar gwarancyjny podmiotowych praw wyborczych jako politycznych praw człowieka, posiada doświadczenie w organizacji i przebiegu procesu wyborczego w Polsce, pełniąc różne funkcje na rozmaitych etapach tego procesu.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest zarysowanie udziału wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce w dwóch wymiarach – w procesie organizacji procesu wyborczego (zbierania, udzielania i weryfikacji podpisów poparcia dla list kandydatów do PE w Polsce) oraz w akcie głosowania. Autor identyfikuje problemy szczegółowe, a w odniesieniu do zauważonych mankamentów – głosi postulat *de lege ferenda*. Jak wskazują badania, w świadomości społecznej wybory samorządowe traktowane są jako mniej ważne niż prezydenckie i parlamentarne, ale istotniejsze niż euroelekcje. Tymczasem od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wzrasta znaczenie środków finansowych transferowanych z budżetu Unii w ramach funduszy strukturalnych do budżetów gmin, które w 90% przeznaczone są na inwestycje infrastrukturalne. Integracja europejska w znaczącym stopniu zmieniła warunki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego głównie za sprawą dostępności funduszy strukturalnych. Obecnie wiele podejmowanych przez gminy działań, szczególnie inwestycyjnych, odbywa się przy udziale dofinansowania w ramach instrumentów polityki regionalnej UE. A zatem eurowybory odgrywają ważną rolę dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wyborcy powinni mieć świadomość sprawczości tego, kto będzie reprezentował ich rejon czy okręg w Parlamencie Europejskim.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL