

Tomasz Czapiewski*
Rafał Miszczuk**

WPLYW ZMIAN POLSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO W 2018 ROKU NA PROCES PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW

Streszczenie

Celem pracy było wyjaśnienie istoty reformy polskiego prawa wyborczego, która miała miejsce w 2018 roku. Zmiany badano z perspektywy ich wpływu na proces organizacji i przygotowania wyborów. W związku z tym do analizy wybrano cztery kluczowe elementy reformy, takie jak: zmiany instytucjonalne w odniesieniu do komisarzy i urzędników wyborczych, zmiana pozycji jednostek samorządu terytorialnego w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów, transmisja z prac komisji obwodowych oraz obsada personalna tychże komisji. Podstawową metodą badawczą była analiza aktów prawnych oraz wywiady eksperckie.

W tekście wskazano szereg problemów i uchybień związanych z implementacją reformy. Stwierdzono, że nie ma obecnie w Polsce instytucji posiadających zasoby pozwalające na przejęcie od jednostek samorządów terytorialnych zadań z zakresu przygotowania i organizacji wyborów. Wykazano, że wiele zamierzonych celów reformy nie zostało zrealizowanych, czy to na skutek nowelizacji w okresie przedwyborczym, czy wykładni

* dr Tomasz Czapiewski, Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Szczeciński, adres email: tomasz.czapiewski@usz.edu.pl. ORCID: 0000-0002-7861-8455

** mgr Rafał Miszczuk, Uniwersytet Szczeciński, Urząd Miasta Szczecin, adres email: rafal-miszczuk@gmail.com.

nakierowanej na utrzymanie faktycznego *status quo* mimo zmian prawnych. W największym stopniu widać to ostatnie zjawisko w instytucji urzędnika wyborczego.

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, prawo wyborcze, kodeks wyborczy, urzędnik wyborczy

Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest zbadanie zmian w polskim prawie wyborczym, które zostały przyjęte przed wyborami samorządowymi 2018 roku w trakcie prac Sejmu VIII kadencji. Kluczowe założenia nowelizacji kodeksu wyborczego (KWyb) zostały zawarte w ustawie z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹. Pod tytułowym pojęciem procesu przygotowania i organizacji wyborów rozumie się tutaj szereg czynności o charakterze organizacyjnym i technicznym wykonywanych przez instytucje państwowe i samorządowe. Podstawowym celem niniejszej pracy, poza opisem i wyjaśnieniem wybranych aspektów powyższych zmian, jest także wskazanie, że adaptacja do zmian prawnych może nie być relacją jednostronną, ale w pewnym stopniu jest oparta na mechanizmie sprzężenia zwrotnego. Autorzy mają tutaj na myśli dalsze nowelizacje aktów prawnych, zarówno poziomu ustawowego, jak i aktów wykonawczych, wynikające z problemów z implementacją wcześniejszych zmian prawnych, ale co szczególnie interesujące – w pewnym stopniu także zmiany wykładni przepisów. Badaniu poddane zostały takie elementy reformy, jak: zmiany instytucjonalne w odniesieniu do komisarzy i urzędników wyborczych, zmiana pozycji jednostek samorządu terytorialnego w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów, kwestia transmisji z prac komisji obwodowych oraz obsada personalna tychże komisji.

¹ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130. Ustawa obok zmian prawa wyborczego obejmowała jeszcze rozwiązania, które miały na celu zwiększenie udziału obywateli w administrowaniu daną jednostką samorządu terytorialnego przez powiększenie ich uprawnień partycypacyjnych. Szerzej zob. M. Pszczyński, P. Sobczyk, *Nowelizacja przepisów samorządowych i wyborczych – aspekty prawne i praktyczne istotne dla jednostek samorządu gminnego*, „Eksperytyzy i opracowania NIST” 2018, nr 38, s. 1–12.

Proces przygotowania i organizacji wyborów, którego zarys określony jest w KWyb, to wielkie przedsięwzięcie i wyzwanie dla szeroko rozumianej administracji wyborczej. W mieście wielkości Szczecina angażowało przy dualnej strukturze komisji obwodowych około 4 tysiące osób jako członków, do tego należy dodać co najmniej setki osób, które wspierają proces wyborczy w różnych rolach – poprzez obsługę informatyczną, przygotowanie lokalu, transport kart czy zapewnienie bezpieczeństwa itp. Łączna liczba osób zaangażowanych w organizację wyborów 2018 roku w całym kraju mogła sięgać nawet 500 tys. osób.

Geneza reformy prawa wyborczego

Dyskurs reformy prawa wyborczego zintensyfikował się w Polsce po wyborach samorządowych w 2014 roku z dwóch podstawowych przyczyn. Pierwsza to wyjątkowo wysoki odsetek głosów oddanych na Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) w tych wyborach, w porównaniu do wskazań wszystkich przedwyborczych sondaży, a także wysoka liczba głosów nieważnych. Wynikało to w powszechnej opinii, potwierdzonej później przez badaczy², z budowy karty do głosowania, która na mocy uchwały Państwowej Komisji Wyborczej³ przyjęła formę zszytej broszury, gdzie na każdej ze stron wydrukowana była lista kandydatów innego komitetu wyborczego. Nie wyróżniono w broszurze stron pełniących funkcje okładki, strony tytułowej ani spisu treści. Jako że numer 1 dla swojej listy wylosowało PSL, to na pierwszej stronie broszury znajdowała się lista komitetu tej partii. Liczba głosów nieważnych według rodzaju wyborów wyniosła: w skali całego kraju we wszystkich wyborach samorządowych – 9,76%, w wyborach do rad gmin i miast na prawach powiatów – 5,16%, w wyborach do rad powiatów – 16,67%, w wyborach do sejmików województw aż 17,47%⁴. Tak wysoki odsetek głosów nieważnych w połączeniu z faktem, że na protokołach głosowania obwodowych komisji wyborczych (OKW) nie wskazywano przyczyny nieważności

² J. Flis, *Efekt książeczki*, w: *Co się stało 15 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis et al., Warszawa 2015, s. 41–52.

³ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 11 sierpnia 2014 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, M.P. 2014, poz. 734.

⁴ Co ciekawe, poprawną informację o rzeczywistym odsetku głosów nieważnych w wyborach do sejmiku opublikowano dopiero w marcu kolejnego roku. Wcześniej PKW ogłosiło na konferencji inną wartość – 17,93%.

głosu, przyczynił się do spadku zaufania obywateli do instytucji wyborczych⁵. Aż 22% Polaków stwierdziło, że wyniki wyborów ogłoszone w 2014 roku przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) są niewiarygodne⁶.

Drugi aspekt kontrowersji wyborczych miał związek z działalnością Krajowego Biura Wyborczego (KBW), które na potrzeby wyborów samorządowych stworzyło nowy elektroniczny system wsparcia wyborów. System miał być wykorzystywany do wielu czynności, w tym czynności zasadniczych z punktu widzenia ustalenia wyników wyborów, tj. wprowadzania danych o wynikach głosowania, drukowania projektów zestawień i protokołów (wymaga to także wyznaczania wyników wyborów) czy przesyłania zatwierdzonych protokołów do systemu centralnego⁷. Program informatyczny kluczowy dla przeprowadzenia wyborów, jak stwierdzono w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli⁸, zawierał tak wiele krytycznych błędów, że sprawne przeprowadzenie elekcji było niemożliwe⁹. Chaos i paraliż organizacyjny, jaki zapanował od szczebla obwodowych komisji wyborczych do samej Państwowej Komisji Wyborczej, przedłużający się czas ustalenia wyników głosowania, niezgodności w protokołach wykazywane później także podczas kontroli sądowej oraz liczne głosy krytyczne ze strony opinii publicznej spowodowały podanie się do dymisji całego składu PKW oraz szefa KBW. Skutkiem była także nowelizacja

⁵ Problem głosów nieważnych nie powinien być jednak demonizowany ani traktowany jako obiektywny wskaźnik skali nieprawidłowości wyborczych, a taka praktyka ma miejsce w Polsce w ostatnich latach. W świetle badań przyczyn tego typu zjawiska należy szukać raczej w technice konstrukcji karty wyborczej, kwalifikacji wyborców czy ewentualnie zjawisku głosów protestów. W polskim przypadku, na co wskazuje bardzo wysoki udział kart pustych (bez krzyżyka) wśród głosów nieważnych, należy uwzględnić specyfikę wyborów samorządowych, gdzie otrzymuje się 3 lub 4 karty do głosowania, mimo że zainteresowanie wyborcy dotyczy może tylko np. 1 czy 2 wyborów o najbardziej lokalnym charakterze. Odsetek głosów nieważnych w wyborach sejmikowych zawsze był najwyższy ze wszystkich typów wyborów powszechnych w Polsce. Zob. szerzej A. Gendźwiłł et al., *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw*, Warszawa 2016.

⁶ B. Roguska, *Zaufanie do procedur wyborczych. Komunikat z badań nr 174/2014*, Warszawa 2014.

⁷ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 22 września 2014 r. w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, M.P. 2014, poz. 903.

⁸ Wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nr KBF 4114-004-01/201, I/14/006.

⁹ NIK o kontroli Krajowego Biura Wyborczego, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html (dostęp 30.10.2019).

KWyb z inicjatywy Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego¹⁰. Większość ówczesnych zmian miała charakter techniczny, w opinii autorów bez wielkiego znaczenia dla usprawnienia procesu wyborczego, zaś dla wyborców najbardziej widoczną zmianą było wprowadzenie wielkokubaturowych przezroczystych urn wyborczych według jednolitego wzoru na terenie całej Polski¹¹.

Po wygranych wyborach parlamentarnych większość sejmową oraz senacką uzyskała partia Prawo i Sprawiedliwość, która za cel stawiała sobie dokonanie wielu reform instytucjonalnych. Zmiana prawa wyborczego nie była zaskoczeniem¹², chociażby w związku z wcześniejszym wskazywaniem przez liderów partii wielu nieprawidłowości w organizacji wyborów, włącznie z postulatem powtórzenia wyborów samorządowych z 2014 roku¹³. Poselski projekt ustawy

¹⁰ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1043.

¹¹ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 21 marca 2016 r. w sprawie wzorów urn wyborczych, M.P. 2016, poz. 312. W związku z tym, że urna wykonana jest z przezroczystego tworzywa, a wrzucona karta z zakreślonym głosem mogła się ułożyć, ukazując innym osobom treść decyzji wyborczej, powstały wątpliwości co do zachowania tajności aktu głosowania. W pierwotnym projekcie nowelizacji KWyb złożonej w 2017 r. określono, że obwodowa komisja wyborcza razem z kartą do głosowania wydaje wyborcy kopertę na kartę do głosowania i w niej należy wrzucić swój głos. W trakcie dyskusji nad projektem ustawy ostatecznie zrezygnowano z tego pomysłu, przenosząc po części obowiązek dochowania tajności na wyborcę poprzez umieszczenie przepisu art. 52 § 6: „Wyborca wrzuca kartę do urny znajdującej się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego, w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna”.

¹² Jednakże zarówno w programie Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r. „Zdrowie. Rodzina. Praca”, jak i materiałach programowych pn. „Myśląc Polska” z Konwencji Programowej Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy, która odbyła się w Katowicach w dniach 3–5 lipca 2015 r., nie ma żadnych odniesień do zmiany prawa wyborczego ani chociażby negatywnej diagnozy istniejącego w tym obszarze stanu prawnego, co zaskakuje, zwłaszcza gdy pod uwagę wziąć znaczną objętość i szczegółowość obu dokumentów: <http://pis.org.pl/dokumenty> (dostęp 30.10.2019).

¹³ W uzasadnieniu złożonego poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych znalazł się taki fragment (s. 5–6): „Bezprecedensowość wyborów samorządowych 2014 roku można sprowadzić do skandalu, który zszokował opinię publiczną. W XXI wieku, w dużym kraju położonym w środku Europy, z powodu awarii systemu informatycznego, przez prawie 2 tygodnie od dnia wyborów nie mogliśmy poznać oficjalnych wyników wyborów. Ogłoszone po tym czasie wyniki do sejmików wojewódzkich i rad powiatów ujawniły, że co piąty wyborca oddał głos nieważny, a w niektórych okręgach liczba głosów nieważnych sięgała 40%. Wy tłumaczenie takiego stanu rzeczy może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, jest on wynikiem niedopełnienia obowiązków przez centralny organ wyborczy, czyli ówczesną Państwową Komisję Wyborczą. Wybór wykonawcy systemu informatycznego oraz brak wyciągnięcia wniosków z wyborów samorządowych na Mazowszu w 2010 roku w zakresie formy karty do głosowania wskazują na to w sposób nie budzący wątpliwości. Fakt, że co piąty wyborca oddał głos nieważny, jest sytuacją zupełnie nieprawidłową i wskazuje co najmniej na popełnienie przez

o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych złożono w Sejmie 10 listopada 2017 roku, a 24 listopada 2017 roku odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy¹⁴. Na tym samym posiedzeniu Sejm powołał Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, która w ciągu ledwie trzech tygodni do 13 grudnia 2017 roku odbyła osiem posiedzeń, a ostatecznie ustawę przyjęto 11 stycznia 2018 roku. Warto zwrócić

PKW błędu przy określeniu formy karty do głosowania. Błędy takie mogły mieć istotny wpływ na wynik wyborczy i w ostatecznym rezultacie najprawdopodobniej doprowadzić do jego zafalszowania, poprzez doprowadzenie do sytuacji, w których oficjalnie ogłoszony wynik nie odzwierciedla woli wyborców. Po drugie, analiza procedur wyborczych przeprowadzonych jesienią 2014 roku nie pozwala wykluczać świadomych działań na rzecz wyniku jednych komitetów wyborczych i na szkodę innych komitetów, co mogło odbywać się przy wykorzystaniu mało precyzyjnych zapisów Kodeksu wyborczego. Otwartą kwestią pozostaje pytanie o skalę takich działań, niemniej w szeregu przypadków udokumentowano je i wskazano jako podstawę zgłaszanych do sądów protestów wyborczych. Suma takich fałszerstw faktycznie mogła również wpłynąć w istotny sposób na wynik wyborczy. Niezależnie od tego w jakim stopniu skandal wyborczy w wyborach samorządowych w 2014 roku był wynikiem błędów w ich przygotowaniu, czy też świadomych działań, wniosek powinien być jednoznaczny. Należy zmienić prawo wyborcze w ten sposób, aby maksymalnie wyeliminować możliwość nieprawidłowości i fałszerstw w procedurach wyborczych. Postawa poprzedniej większości sejmowej, która w głosowaniach odrzuciła propozycje ówczesnej opozycji zmierzające w tym kierunku, jest uzasadnieniem podjęcia niniejszej inicjatywy”, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5D147A5D7E8FEE04C1257E0C00434FD6/%24File/3248-uzasadnienie.docx> (dostęp 30.10.2019).

¹⁴ W odniesieniu do Kodeksu wyborczego, jak wskazano w uzasadnieniu, zmiany dotyczyły takich kwestii, jak: zniesienie wyborów dwudniowych, zniesienie głosowania korespondencyjnego, zabezpieczenia w odniesieniu do zmian obwodów wyborczych oraz ułatwienie dostępności lokali wyborczych wyborcom, forma kart do głosowania, obecność członków komisji w trakcie głosowania oraz podczas liczenia głosów, zmiany przepisów dotyczących rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania przez mężów zaufania, brak potwierdzenia odebrania karty przez głosującego, transmisja lub rejestracja z lokalu wyborczego w dniu głosowania, sposób liczenia głosów, opakowania zbiorcze – zabezpieczenie kart do głosowania, określenie protokołu „papierowego” jako podstawy wprowadzania danych do systemu informatycznego, dostęp do kopii protokołów wyborczych, transport protokołu do komisji wyższego stopnia, utworzenie nowych organów wyborczych – wojewódzkiego i powiatowego komisarza wyborczego, mężowie zaufania, zmiany dotyczące pozycji prawnej członków obwodowych komisji wyborczych, dodatkowe wyposażenie techniczne lokalu wyborczego, sprawdzanie kart do głosowania i innych dokumentów z wyborów, skład Państwowej Komisji Wyborczej, informowanie o sposobie głosowania, bezpieczeństwo systemu informatycznego, kworum przy uchwałach PKW, skarga na uchwałę PKW, wydzielenie w ramach obwodowych komisji wyborczych obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, zmiany dotyczące terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, zarządzenie terminu wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, zmiany dotyczące wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zmiany w systemie wyborów do rady gminy, zmiana liczby wybieranych radnych rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, ilość (*sic!*) kandydatów na liście w wyborach do rady gminy i rady powiatu, wymogi dotyczące listy poparcia oraz liczba podpisów na liście poparcia w wyborach do rady gminy, urzędnicy wyborczy.

uwagę, że Senat był aktywnym uczestnikiem procedury legislacyjnej i wniósł kilka istotnych poprawek, które skorygowały niektóre kontrowersyjne rozwiązania i co szczególnie istotne – zostały przez Sejm przyjęte. W pierwszym rządzie należy tu wymienić wprowadzenie, a raczej częściowe przywrócenie możliwości głosowania korespondencyjnego, która przysługiwała w zmienionej ustawie wyłącznie osobom niepełnosprawnym, a pisząc precyzyjniej – osobom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁵. Motywacją dla pierwotnej likwidacji instytucji głosowania korespondencyjnego, jak to wyrażono w uzasadnieniu projektu, było stwierdzenie, że głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości, a udział w wyborach osób, które z powodów od siebie niezależnych nie mogą udać się do lokalu wyborczego, zostałyby zagwarantowany poprzez instytucję głosowania przez pełnomocnika¹⁶. Senat uznał jednak – jak wyrażono to w uzasadnieniu uchwały – że „względ na rzetelność wyborów musi ustąpić trosce o możliwość oddania głosu przez osoby niepełnosprawne”¹⁷. Senat przyznał także PKW możliwość poinformowania ministra właściwego do spraw wewnętrznych o posiadaniu uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów na komisarzy wyborczych, co rodzi obowiązek wskazania przez ministra nowych kandydatów.

W trakcie prac nad ustawą najwięcej dyskusji wzbudził jednak przepis, w którym stwierdzono, że nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta (odpowiednio burmistrza i prezydenta) w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie. Ostatecznie ograniczenie zostało wprowadzone, ale w istotnie zmodyfikowanej formie, ponieważ powyższy przepis nie dotyczył wyborów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

¹⁵ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046 z późn. zm.

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5D147A5D7E8FEE04C1257E0C00434FD6/%24File/3248-uzasadnienie.docx> (dostęp 30.10.2019).

¹⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 2017 r. w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatuchwaly/3496/plik/696guch.pdf (dostęp 30.10.2019).

Zmiany wprowadzone przez nowelizację KWyb można na pewnym poziomie uogólnienia określić jako dwojakie: związane ze zwiększeniem transparentności procesu wyborczego, w szczególności w zakresie prac w komisjach obwodowych, oraz zmiany struktury instytucjonalnej odpowiedzialnej za realizację wyborów, co zostanie szerzej opisane w dalszej części tekstu. Można było dostrzec stopniowe odejście od sędziowskiego modelu administracji wyborczej. Dodać jednak należy wpierv zastrzeżenie, że problemy z implementacją znowelizowanych przepisów KWyb skutkowały jeszcze przed wyborami samorządowymi kolejną zmianą poprzez ustawę z 15 czerwca 2018 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw¹⁸, zwaną dalej nowelizacją czerwcową.

Reforma prawa wyborczego

W ramach reformy struktury instytucjonalnej odpowiedzialnej za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów istotnie zmodyfikowano pozycję funkcjonujących już wcześniej komisarzy wyborczych, określonych zgodnie z art. 152 § 1 jako stałe organy wyborcze. Pierwotnie planowano nawet dwuszczeblowość struktury komisarzy wyborczych, w tym także na poziomie powiatu, co rodziłoby konieczność powołania prawie 400 komisarzy. Ostatecznie pozostawiono tylko komisarzy na szczeblu wojewódzkim/ponadpowiatowym, ale zwiększono ich liczbę z 51 do 100. Mieli być oni powoływani przez PKW na wniosek MSWiA spośród osób posiadających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Poprzednim komisarzom wyborczym wygaszono kadencje. W ramach procedury naboru zgłosiło się około 700 osób, w tym byli komisarze, sędziowie, radcowie prawni i adwokaci. MSWiA zorganizowało dwudniowe szkolenie z prawa wyborczego i historii wyborów w Polsce, które zakończyło się testem z wiedzy z zakresu prawa wyborczego. Ostatecznie PKW na jednym posiedzeniu, bez rozmów z kandydatami, wybrało na podstawie przesłanych przez ministra ankiet. W Szczecinie na funkcję komisarzy wyborczych powołano sędziego Jacka Szredera (dotychczasowego komisarza wyborczego w Szczecinie) oraz 31-letnią adwokat. Wskazywano, że wielu nowych komisa-

¹⁸ Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 1349.

rzy wyborczych nie ma żadnego doświadczenia w prawie wyborczym¹⁹. Sposób powoływania komisarzy oraz rozszerzenie ich kompetencji w odniesieniu do podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania był krytykowany przez niektórych badaczy jako przejaw polityzacji administracji wyborczej²⁰, choć warto zwrócić uwagę, że w poprzednim modelu PKW powoływała komisarzy także na wniosek ministra, z tym że w tym przypadku był to minister sprawiedliwości²¹.

Zastanawiać mógł podział właściwości terytorialnej komisarzy, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Przykładowo komisarz wyborczy z siedzibą w Słupsku, a nie Gdańsku, miał odpowiadać za miasto Gdynię. W województwie zachodniopomorskim powołano 5 komisarzy – 2 w Szczecinie i 3 w Koszalinie. W samym Szczecinie komisarze mieli nierównomierny podział zadań. Komisarz określony jako Szczecin I odpowiadał za 5 powiatów i 2 miasta na prawach powiatu: Świnoujście i Szczecin, czyli obejmującym 749 000 mieszkańców, a także wykonywał zadania o charakterze ogólnowojevodzkim. Komisarz Szczecin II odpowiadał za 4 powiaty obejmujące 310 000 mieszkańców.

Podział ten jest również konsekwencją poprawek Senatu, który zniósł sytuację, w której właściwość terytorialna komisarzy wyborczych pokrywa się z obszarem senackich okręgów wyborczych, co miało pozwolić na elastyczne dostosowanie przez PKW właściwości terytorialnej komisarzy do liczby podległych im obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz liczby jedno-mandatowych okręgów wyborczych do rad gmin i – w konsekwencji – liczby wyborów uzupełniających w trakcie kadencji²².

Jedną z podstawowych zmian w odniesieniu do struktury instytucjonalnej wyborów było wprowadzenie *de facto* nowej instytucji urzędnika wyborczego²³.

¹⁹ A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018, nr 23, s. 63, 70.

²⁰ A. Rakowska-Trela, *Current Amendments to Polish Electoral Law in the Light of European Standards*, „Polish Political Science Yearbook” 2018, nr 47, s. 464–465; A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, nr 25, s. 48–49.

²¹ Najistotniejszą zmianą było to, że po nowelizacji komisarze wyborczy nie musieli być sędziami. Z drugiej strony w poprzednim modelu nie było jasne, czy PKW może odmówić powołania kandydata na komisarza przedstawionego przez ministra.

²² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 2017 r.

²³ W literaturze wskazywano, że przed zmianami z 2018 r. mianem urzędnika wyborczego określano tzw. pełnomocnika do spraw wyborów na obszarze jednostki samorządu terytorialnego powoływanego przez wójta (burmistrza, prezydenta). Był to zazwyczaj urzędnik gminy, często rangi dyrektora czy sekretarza. Zob. szerzej A. Sokala, B. Michałak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego*, Warszawa 2013 (wersja ebook, hasło: urzędnik wyborczy).

Utworzenie korpusu urzędników wyborczych miało być przejawem profesjonalizacji administracji wyborczej²⁴. Co więcej, jak stwierdził jeden z autorów projektu ustawy oraz poseł sprawozdawca Komisji Nadzwyczajnej Łukasz Schreiber: „nie może być tak, że gmina, wójt, burmistrz, czy prezydent, który zazwyczaj jednocześnie ubiega się o kolejną kadencję, jednocześnie organizuje wybory”²⁵, a także „to nie wójt, burmistrz i prezydent będą organizowali wybory w gminie, ale urzędnicy państwowi”²⁶. W uzasadnieniu projektu ustawy znalazło się wprost stwierdzenie, że przyczyną „tych zmian jest fakt, że osoba sprawująca funkcje samorządowego organu wykonawczego oraz będąca «częścią» organu stanowiącego jest aktywnym politykiem, zainteresowanym wynikiem wyborczym nie tylko na szczeblu, który dotyczy go bezpośrednio. Sytuacja taka zwiększa ryzyko nadużyć i nieprawidłowości”²⁷.

Funkcję urzędnika wyborczego mogli pełnić osoby posiadające wykształcenie wyższe powoływane spośród pracowników urzędów obsługujących: organy administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych lub innych osób mających co najmniej 5-letni staż pracy w powyższych urzędach lub jednostkach. Urzędnicy wyborczy byli powoływani przez Szefa KBW. Zgodnie z art. 191b KWyb urzędnikiem wyborczym nie mogła zostać osoba kandydująca w wyborach w okręgu, w skład którego wchodzi gmina właściwa dla obszaru działania urzędnika wyborczego, komisarz wyborczy, pełnomocnik wyborczy, pełnomocnik finansowy, mąż zaufania lub członek komisji wyborczej. Urzędnik wyborczy nie mógł należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją, ani być osobą skazaną prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jednym z głównych kryteriów była przesłanka miejsca zamieszkania – kandydat na urzędnika wyborczego nie mógł zamieszkiwać na terenie gminy, w której chciał

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ PAP, *Kodeks do zmiany. PiS zaproponował nowelizację Kodeksu wyborczego*, 10.11.2017, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/wybory/kodeks-do-zmiany-pis-zaproponowal-nowelizacje-kodeksu-wyborczego> (dostęp 30.10.2019).

²⁶ *Schreiber o zmianach w Kodeksie wyborczym: wychodzą naprzeciw oczekiwaniom strony społecznej*, „Gazeta Prawna” z 15 grudnia 2017 r.

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5D147A5D7E8FEE04C1257E0C00434FD6/%24File/3248-uzasadnienie.docx> (dostęp 30.10.2019).

pełnić swoją funkcję (za wyjątkiem miast na prawach powiatu). Nie postawiono kandydatom żadnych innych wymogów, na przykład nie było testu z wiedzy jak w przypadku kandydatów na komisarzy wyborczych, a ewentualne szkolenia odbywały się dopiero po powołaniu na funkcję. Spowodowało to sytuację, w której do organizacji wyborów zgłaszały się osoby bez żadnego doświadczenia ani z zakresu prawa wyborczego, ani z zarządzania i organizacji. Brak wiedzy urzędników na temat rzeczywistego procesu przygotowania wyborów rodził istotne problemy w trakcie ich przeprowadzania. Fakt, że funkcję tę pełniły osoby spoza gminy, którym brakowało znajomości chociażby topografii miasta, dodatkowo utrudniał działanie w dniu wyborów. Nieprzygotowanie urzędników, zwłaszcza słabość prowadzonych przez nich szkoleń dla członków komisji obwodowych, miało rzeczywiste odzwierciedlenie w skali błędów w protokołach, problemach członków komisji w dniu głosowania oraz trudnościach w przekazywaniu dokumentacji pomiędzy komisjami w jednym obwodzie głosowania. Urzędnicy prowadząc szkolenie, nie byli również w pełni świadomi odpowiedzialności swojej funkcji, czego przykładem było wygłaszanie stwierdzeń, że z pracy w komisji obwodowej można zrezygnować w każdym czasie. Jakkolwiek stwierdzenie to można uznać za zgodne z prawdą (choć istnieje odmienna wykładnia, sformułowana m.in. przez niektórych komisarzy wyborczych²⁸), to moment i miejsce jest niewłaściwe i w konsekwencji może powodować problemy z obsadą komisji obwodowych, a to wpływa na jakość procesu wyborczego. Wydaje się bezsporne, że szkoleni członków OKW urzędnicy wyborczy powinni być sami odpowiednio wybrani i przeszkoleni, zarówno w wymiarze wiedzy, jak i umiejętności komunikacyjnych, aby szkolenia dla członków komisji obwodowych nie ograniczały się do odczytywania prezentacji przygotowanych przez KBW.

KBW miało ogromne problemy z obsadzaniem stanowisk urzędników wyborczych²⁹. Przekładano zakończenie naboru na urzędników wyborczych, a także prowadzono szeroko zakrojone działania promocyjne (np. reklama

²⁸ Dotyczy ona zastosowania art. 231 kodeksu karnego: Nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego: § 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Ustawa z 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U z 2018 r., poz. 1600 z późn. zm.

²⁹ Znamiennie jest, że jedną ze zmian wprowadzonych jeszcze przed wyborami samorządowymi było dodanie art. 191ca, który przyznał szefowi KBW w przypadku zagrożenia wykonania zada możliwość powierzenia nie dłużej niż na czas danych wyborów, wykonywania funkcji urzędnika wyborczego osobie niespełniającej wymogów.

w mediach społecznościowych takich jak Facebook) – bez większego skutku. Liczba powołanych urzędników była niewystarczająca szczególnie w średnich i dużych miastach, czyli tam, gdzie pracy dla urzędników wyborczych było najwięcej. Problem ten nie stracił na aktualności do czasu wyborów parlamentarnych w 2019 roku. Nakład pracy urzędnika wyborczego w dużej gminie jest nieporównywalnie większy niż w miejscowości, w której jest tylko kilka obwodów wyborczych, przy podobnej wysokości wynagrodzenia.

Problem z poszukiwaniem urzędników wyborczych widać było w dynamice zmian regulacji prawnych. Najpierw wydano uchwałę PKW z 19 lutego 2018 roku w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych, która rodziła zapotrzebowanie na około 5500 urzędników, a sam termin składania aplikacji przez kandydatów określono na 21 dni od ogłoszenia. Brak kandydatów (poniżej 20% wobec liczby miejsc) spowodowały konieczność wydania uchwały PKW z 12 marca 2018 roku zmieniającej uchwałę w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych, na mocy której przesunięto termin składania aplikacji do 6 kwietnia 2018 roku. Kolejna uchwała PKW, tym razem z 26 marca 2018 roku, zmieniająca uchwałę w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych, zmniejszyła radykalnie minimalną i docelową liczbę urzędników i po raz kolejny przesunęła termin składania aplikacji.

Podstawowym zadaniem urzędników wyborczych miało być zapewnienie sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, co było realizowane między innymi przez następujące czynności:

- przygotowanie wyborów i nadzór nad ich przebiegiem w obwodowych komisjach wyborczych pod kierownictwem komisarza wyborczego,
- tworzenie i aktualizowanie systemu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych,
- dostarczenie kart do głosowania właściwym komisjom wyborczym,
- sprawowanie nadzoru nad zapewnieniem warunków pracy obwodowych komisji wyborczych.

Z powyższego widać, że rola urzędników miała koncentrować się w dwóch obszarach: członków komisji obwodowych oraz kart do głosowania. W debacie na temat roli i znaczenia urzędnika wyborczego w środowiskach samorządowych wskazywano, że skoro w zakresie obowiązków urzędników znajduje się wyraże-

nie „przygotowanie” w odniesieniu do przebiegu wyborów w OKW, to należy im przekazać szeroki zakres zadań. PKW włączyła się w ten spór, podkreślając, że urzędnik wyborczy jest powołany do współpracy z gminami, a nie do wykonywania za nie czynności związanych z obsługą i zapewnieniem techniczno-materialnych warunków pracy komisji wyborczych oraz organizacją i przeprowadzeniem wyborów, które nadal są zapisane w art. 156 KWyub jako obowiązek wójta, na szczeblu gminnym³⁰. Ostatecznie w momencie wyborów samorządowych w 2018 roku katalog konkretnych obowiązków urzędnika wyborczego obejmował przygotowanie głosowania korespondencyjnego, przeszkolenie członków obwodowych komisji wyborczych, dyżurowanie w dniu wyborów oraz przyjęcie dokumentacji wyborczej od OKW po ustaleniu wyników głosowania. Można stwierdzić, że doszło do ewolucji funkcji i zadań urzędnika wyborczego – od organizatora w deklaracjach posłów do obserwatora wyborów w praktyce ich przeprowadzania. Warto dodać, że urzędników wyborczych określono tylko na poziomie gminnym, nie precyzując kwestii podziału zadań urzędników wyborczych przy wyborach ponadgminnych. Luka w konstrukcji przepisów³¹ doprowadziła do tego, że przykładowo w wyborach sejmikowych urzędnik wyborczy zazwyczaj nie uczestniczył przy wykonywaniu jakichkolwiek czynności, choćby w symbolicznej formie.

Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 28 marca 2018 roku, czyli niecały kwartał po nowelizacji prawa wyborczego, wskazywało na problemy związane z organizacją wyborów: „co najmniej część ze wskazanych powyżej kwestii może nie zostać satysfakcjonująco rozwiązana w czasie, jaki pozostał do terminu wyborów. Zasadniczym problemem może okazać się nie tyle ilość czasu, jaka pozostała na organizację, ile nierozwiązane problemy, wynikające wprost z nowych zapisów kodeksu

³⁰ Stanowisko PKW z 21 maja 2018 r. w sprawie roli samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów, http://pkw.gov.pl/345_Wyjasnienia_stanowiska_komunikaty/1/25465_Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_21_maja_2018_r_w_sprawie_rol_i_samorządu_terytorialnego_przy_organizacji_wyborow (dostęp 30.10.2019).

³¹ Zabrakło takiego przepisu jak np. w odniesieniu do komisarzy wyborczych, gdzie przy większej niż jeden liczbie komisarzy w danym mieście wojewódzkim wskazywano, który jest właściwy do wykonywania spraw o charakterze wojewódzkim. Na ten problem w odniesieniu do urzędników wyborczych bezskutecznie wskazywał podczas prac senackich ekspert do spraw legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu M. Jarentowski. Zob. Zapis stenograficzny. Wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (193.), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (129.) oraz Komisji Ustawodawczej (207.) w dniu 18 grudnia 2017 r., s. 10–11.

wyborczego. Dlatego apelujemy o podjęcie pilnych działań zmierzających do skutecznego załatwienia wymienionych powyżej spraw, włącznie z podjęciem w niezbędnym zakresie pilnej nowelizacji przepisów kodeksu wyborczego”³².

Przewidując możliwość braku woli współpracy ze strony jednostek samorządu terytorialnego w ramach nowelizacji czerwcowej, zmieniono także treść art. 191g, który odnosił się pierwotnie do zawierania porozumienia pomiędzy szefem KBW a wójtem w celu zapewnienia obsługi organów wyborczych oraz warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych. Porozumienie to miało określić w szczególności warunki organizacyjno-administracyjne, techniczne oraz zasady pokrywania kosztów z tym związanych. W pierwotnym brzmieniu zawarcie porozumienia było obojętne, po czerwcowej nowelizacji już tylko fakultatywne.

Spór między przedstawicielami jednostek samorządu a KBW i PKW miał głównie związek z brzmieniem wspomnianego art. 156 § 1, który stwierdzał, że obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonania zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy, powiatu lub województwa zapewnia odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa z zastrzeżeniem kilku istotnych kwestii (głównie dotyczących projektu, druku i transportu kart do głosowania). Zadania wykonywane w tym zakresie są zadaniami zleconymi jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystane w akcie wyrażenie „z zastrzeżeniem” stało się przedmiotem wykładni w Stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie roli samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów z 21 maja 2018 roku³³. Stwierdzono w nim, że zastrzeżenie to nie oznacza wyłączenia z katalogu zadań samorządu, lecz jedynie wskazanie, że mają być one realizowane we współpracy z urzędnikami wyborczymi. Dokonano również oceny zmian instytucjonalnych związanych z organizacją wyborów. PKW w swoim stanowisku stwierdziło, że „...w związku z pojawiającymi się w przekazach medialnych informacjami, że rola samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów została znacząco ograniczona zmianą Kodeksu wyborczego wprowadzoną ustawą z 11 stycznia 2018 r. (...) pragnie zauważyć, że art. 156 §1 Kodeksu

³² Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ws. stanu przygotowań do wyborów samorządowych w 2018 r., https://pkw.gov.pl/345_Wyjasnienia_stanowiska_komunikaty/1/25465_Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_21_maja_2018_r_w_sprawie_rol_samorządu_terytorialnego_przy_organizacji_wyborow (dostęp 30.10.2019).

³³ *Ibidem*.

wyborczego, regulujący w sposób ogólny te kwestie, w wyniku wskazanej wyżej nowelizacji uległ jedynie niewielkiej zmianie. Nadal zakłada on doniosłą rolę samorządu terytorialnego wśród organizatorów wyborów³⁴.

Można było zauważyć, że wraz ze zbliżaniem się wyborów zmieniała się postawa przedstawicieli jednostek samorządu. W pierwszym okresie krytykowano ustawodawcę i organy wyborcze za błędy i brak odpowiedniego przygotowania reformy. Nie bez znaczenia było też to, że w środowiskach samorządowych pamiętano sformułowania wygłaszane w czasie prac nad projektem ustawy, w których krytycznie oceniano rolę samorządów przy organizacji wyborów, sugerując wręcz możliwość fałszerstw³⁵. W późniejszym czasie widoczny był jednak po stronie samorządowej znaczny wysiłek organizacyjny, aby umożliwić sprawne przeprowadzenie wyborów niezależnie od wątpliwości wobec poszczególnych przepisów znowelizowanego kodeksu. Dużą rolę w tym procesie zbliżania stanowisk odgrywała Szefowa KBW Magdalena Pietrzak.

Transmisja z lokalu wyborczego

Najważniejszym elementem czerwcowej nowelizacji było w powszechnej opinii uchylenie art. 52 § 7–8, który nakazywał prowadzenie transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznej i przekazywania danych od chwili sprawdzenia i opieczątowania urny przez OKW aż do podpisania protokołu głosowania. Gdyby transmisja nie była możliwa z przyczyn technicznych, czynności podejmowane przez komisję miały być zapisywane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a następnie udostępnione na stronie internetowej PKW. Był to jeden z najważniejszych punktów spornych w debacie o implementacji znowelizowanego KWyb³⁶. Skala przedsięwzięcia związanego z budową i obsługą systemu, który miałby zapewnić transmisję z prac komisji wyborczych, stanowiła poważne wyzwanie dla instytucji organizujących wybory. Wątpliwości rodziła możliwość zapewnienia sprzętu do transmisji audiowizualnych i łącza szerokopasmowego, utrzymania ciągło-

³⁴ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie roli samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów z 21 maja 2018 r.

³⁵ R. Miernik, *Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, nr 24, s. 100.

³⁶ A. Frydrych-Depka, *Prawo do informacji o wyborach*, „Studia Wyborcze” 2018, nr 25, s. 65.

ści jego działania w trakcie prac OKW, a także dostępności transmisji *on-line*, a później wielogodzinnego nagrania na stronach internetowych. W Polsce przy wyborach samorządowych w 2014 roku działało 27 435 obwodowych komisji wyborczej, a dla każdej przewidywano co najmniej dwie kamery. Do dyskusji o technicznych ograniczeniach tego przedsięwzięcia włączono zagadnienie ochrony danych osobowych. Swoiste rozwiązanie problemu zapowiedziane zostało poprzez stanowisko, które opublikował Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO). Dostrzegł on konieczność dostosowania do przepisów o ochronie danych, w szczególności do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), które miały bezpośrednie stosowanie w krajowym porządku prawnym od 25 maja 2018 roku. We wniosku końcowym GIODO stwierdził, że „[z]akres dostosowań, ilość i waga ryzyk w praktyce mogą uniemożliwić zgodne z prawem o ochronie danych osobowych przeprowadzenie transmisji podczas wyborów”³⁷. Wątpliwości opierano na tym, że prowadzenie transmisji doprowadziłoby do ujawnienia wizerunków twarzy, zachowań oraz informacji o miejscu zamieszkania lub pobytu osób głosujących³⁸. Stanowisko przyczyniło się do zamknięcia debaty o kamerach w lokalach wyborczych niepełna w kilka miesięcy po uchwaleniu nowych przepisów, mimo iż na etapie ich procedowania zgłaszano wątpliwości o podobnej treści³⁹. Dyskusyjne jest, czy przed nowelizacją czerwcową PKW mogłaby efektywnie tak określić sposób

³⁷ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z 12 kwietnia 2018 r., https://pkw.gov.pl/337_Informacje/1/24969_Informacja_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_12_kwietnia_2018_r_o_stanowisku_Generalnego_Inspektora_Danych_Osobowych_w_sprawie_przepisow_Kodeksu_wyborczego (dostęp 30.10.2019).

³⁸ Pismo GIODO Edyty Bielak-Jomaa z 11.04.2018 skierowane do p. Magdaleny Pietrzak, szefowej KBW, sygn. sprawy DOLIS.027.437.18, <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/1520341/10462> (dostęp 30.10.2019).

³⁹ M.in. ekspert w Zespole Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich J. Zbieranek czy w: P. Uziębło, *Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestrowania przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej*, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/14_03_2018%20Opinia%20prof_Uziebly%20nt%20nagrywania%20wyborow.pdf (dostęp 30.10.2019). Odmienne jednak w: A. Pytel, *Problematyka rejestrowania oraz rozpowszechniania wizerunku i głosu wyborców oraz członków obwodowych komisji wyborczych – postulat de lege ferenda*, „Studia Wyborcze” 2019, nr 27, s. 46 i n. Autor stwierdził m.in. że „przedmiotową decyzję ustawodawcy należy uznać za niefortunną, albowiem istotą demokracji, obok procedury wyłaniania przedstawicielskich organów władzy publicznej, jest transparentność oraz jawność życia

prowadzenia transmisji, aby zapewnił on realizację norm wynikających z prawa unijnego⁴⁰. Uchwała taka jednak nie rozwiązałaby problemu realnego przygotowania lokali do transmisji.

Obwodowe komisje wyborcze

Jedną z kluczowych zmian prawa wyborczego było wspomniane wprowadzenie podwójnej konstrukcji obwodowej komisji wyborczej, która miała się po reformie składać z dwóch odrębnych: OKW ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (tzw. dzienna) oraz OKW ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (tzw. nocna). Wśród pomysłodawców tego rozwiązania panowało przekonanie, że po całonocnej pracy w komisji jej członkowie są zmęczeni i przy skomplikowanej procedurze liczenia głosów może dochodzić do pomyłek.

Co więcej, komisja dzienna w dniu wyborów wszystkie czynności miała wykonywać w możliwie pełnym składzie, lecz nie mniejszym niż 2/3 ustawowego składu⁴¹, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Wymóg obecności co najmniej 2/3 osób z komisji oznacza stałe przebywanie takiej liczby członków w pomieszczeniu, w którym znajduje się urna. Jeden z członków komisji powinien zostać wyznaczony do przebywania w bezpośredniej bliskości urny, aby zapewnić jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad dotyczących tajności głosowania, tzn. czuwa, aby wyborcy wrzucali karty do urny w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna. W przypadku komisji w minimalnych składach powodowało to sytuację, gdzie trzy osoby wydawały karty, a jedna zabezpieczała urnę. W połączeniu ze znacznie wyższą niż w 2014 roku frekwencją w niektórych OKW powodowało to kolejki po odbiór kart do głosowania⁴². Praca komisji dziennej kończyła się w momencie przekazania dokumentów i materiałów komisji nocnej, z czego sporządzano

publicznego. Dlatego też żadna czynność, która nie zakłóca procesu wyborczego i nie ogranicza jego transparentności nie powinna być zakazana i nie musi być reglamentowana normą prawną”.

⁴⁰ P. Uziębło, *Opinia w sprawie dopuszczalności przełożenia wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego na poziomie gminy*, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObszerwujemyWybory/Opinia%20w%20sprawie%20dopuszczalnosci%20przełożenia%20wyborow%20.pdf (dostęp 30.10.2019).

⁴¹ Przed reformą kodeksu wyborczego istniał wymóg stałego przebywania 1/2 członków komisji.

⁴² Frekwencja w wyborach samorządowych w I turze w 2018 r. wyniosła 52,01%, podczas gdy w I turze wyborów samorządowych w 2014 r. – 35,39%.

protokół przekazania. Czynności związane z ustaleniem wyników głosowania w obwodzie i sporządzeniem protokołów głosowania w obwodzie komisja miała obowiązek wykonywać wspólnie, w obecności wszystkich członków. Wykluczono możliwość tworzenia podgrup czy podkomisji, które oddzielnie wykonywałyby poszczególne czynności (choć pojawiały się informacje, że w niektórych komisjach prace organizowano podobnie jak wcześniej, niezgodnie z intencjami ustawodawcy i brzmieniem ustawy). Nie spełniły się jednak obawy, że taka procedura może być przez niektórych członków wykorzystywana do obstrukcji prac komisji⁴³.

Trudności rodziła wspomniana wyżej kwestia rezygnacji członków OKW bez jakiegokolwiek uzasadnienia, z powodów takich jak na przykład za długi czas pracy, zbyt wczesny początek lub zbyt późny koniec pracy, zbyt niskie wynagrodzenie lub czasem bez wskazywania jakiegokolwiek powodu. W przypadku minimalnych składów OKW mogło to paraliżować prace komisji. Do zwiększenia skali problemu przyczyniło się także brzmienie znowelizowanych przepisów KWyb dotyczących uzupełniania składu. Zasady powoływania obwodowych komisji wyborczych zakładały, że komitety wyborcze zgłoszą kandydatów w liczbie potrzebnej do działania komisji. Jednak w przypadku wprowadzenia dwóch komisji, dziennej i nocnej, w miejsce jednej, liczba miejsc do obsadzenia w komisjach wzrosła dwukrotnie. Pełnomocnicy komitetów wyborczych nie byli w stanie zgłosić takiej liczby chętnych⁴⁴, aby powołać komisje w pełnych składach, co zagwarantowałyby im właściwe funkcjonowanie⁴⁵. Istotne problemy

⁴³ M. Rulka, *Opinia na temat zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy kodeksu wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 144, s. 171.

⁴⁴ Wystąpienie tego problemu było przewidywane na etapie prac legislacyjnych. Zob. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf (dostęp 30.10.2019), s. 6; J. Szymanek, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/7A63D69811565C59C12581E-90034AA30/%24File/i2493-17.rtf> (dostęp 30.10.2019), s. 10–11.

⁴⁵ Nie miały więc w tej sytuacji praktycznego znaczenia formułowane wcześniej zastrzeżenia o wprowadzonej przez nowelizację nierówności partii przy obsadzaniu OKW. Zob. A. Niżnik-Mucha, *Wybrane zmiany kodeksu wyborczego w świetle konstytucyjnych zasad prawa wyborczego*, „Casus” 2018, nr 91, s. 12–13.

wynikały z ograniczenia możliwości powoływania nowych członków OKW – w ramach uzupełniania składu można było powoływać tylko do minimalnej liczby (pięciu), a nie maksymalnej, mimo że liczba osób zgłaszających wolę pracy w OKW pozwalała na uzupełnienie do pełnego składu. W konsekwencji jakakolwiek kolejna rezygnacja powodowała spadek liczby członków poniżej dopuszczalnego minimum i konieczność ponownego uruchomienia procedury uzupełniania składu. W przypadku braku tego ograniczenia ryzyko wystąpienia konieczności uzupełniania składu byłoby znacznie mniejsze, a jest to zadanie niełatwe, jeżeli występuje w przeddzień czy nawet w dzień wyborów. Kontrastowało to z normami dotyczącymi składów osobowych komisji powołanych do tak zwanych odrębnych obwodów głosowania, gdzie limit maksymalny i minimalny zarazem wynosił 6 osób. Prowadziło to do sytuacji, kiedy sześciuosobowa komisja obwodowa pracowała w obwodzie, który liczył kilkudziesięciu głosujących (np. w szpitalu), a pięciosobowa komisja w obwodzie, gdzie liczba głosujących sięgała dwóch tysięcy. Brak możliwości poszerzenia składu powyżej minimalnej liczby powodował też swoisty dysonans, gdy członkowie komisji otrzymywali medialne informacje o chętnych osobach do pracy w komisji, a jednocześnie dowiadawali się, że muszą pracować w minimalnych składach. Uzupełnienie składu komisji w dniu wyborów nie byłoby możliwe bez wsparcia ze strony administracji samorządowej. Warto zwrócić uwagę, że nowelizacja przekazała tę kompetencję komisarzowi wyborczemu. Przed nowelizacją uzupełnienia składu OKW dokonywał wójt (burmistrz/prezydent), co zdaniem niektórych badaczy miało rodzić wątpliwości w zakresie bezstronności powołanych w ten sposób członków⁴⁶.

Można wskazać kilka niejasności o bardziej technicznym charakterze, które wiązały się z wyzwaniem organizacyjnym i zwiększały ryzyko błędów. Przykładowo zalecenia komisarzy wyborczych skierowane do urzędników wyborczych, aby spisywać numery plomb (wykorzystanych, niewykorzystanych i zniszczonych), bardzo wydłużały czas przyjmowania dokumentów od komisji ds. ustalenia wyników (a mowa tu o późnych porach nocnych, zazwyczaj między godz. 2:00 a 7:00). Duże problemy pojawiały się przy przekazywaniu dokumentacji pomiędzy komisjami. Protokoły przekazania sporządzane były w pośpiechu, bez należytego rozliczenia i omówienia dla komisji ds. ustalenia wyników. Skutkowało to tym, że przy podsumowaniu protokołu z głosowania opis błędów

⁴⁶ M. Rulka, B. Wróblewski, *Rozwiązania Kodeksu Wyborczego wpływające na zaufanie wyborców do procedury wyborczej. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 154, s. 54.

będących wynikiem pracy komisji dziennej sporządzała komisja nocna. W konsekwencji komisja ds. ustalania wyników głosowania, która nie wiedziała, co się działo w trakcie głosowania, podawała w protokole błędne informacje, które dalej rodziły problemy przy ich zatwierdzeniu⁴⁷. Wielu członków komisji obwodowych podnosiło problem efektywności pracy poszczególnych członków komisji, zwłaszcza nadmiernie zaawansowanych wiekiem, albo osób, które miały problemy z wykonywaniem podstawowych zadań arytmetycznych. Wskazywano również na zbyt niskie diety dla członków OKW w przypadku przeprowadzenia II tury wyborów. Po doświadczeniach wielogodzinnej pracy w okrojonych składach wielu członków komisji składało rezygnację przed drugą turą samorządowych wyborów prezydenckich. Członkom OKW przy II turze wyborów przysługiwała 1/2 wynagrodzenia⁴⁸. W rozmowach z rezygnującymi członkami OKW aspekt nieproporcjonalnego nakładu pracy do wysokości pomniejszonej diety był głównym powodem rezygnacji. Konsekwencją w niektórych przypadkach było powoływanie do OKW osób, które nie przeszły żadnego szkolenia.

Nowelizacja prawa wyborczego po wyborach samorządowych

Po przeprowadzeniu wyborów samorządowych w nowych warunkach kluczowe dla systemu wyborczego instytucje dokonały podsumowania i ocen nowych przepisów. W informacji z 21 stycznia 2019 roku PKW przedstawiła w ponad 22 punktach propozycję szczegółowych zmian w KWyb, które w wielu miejscach pokrywają się z opisanymi w niniejszym artykule obserwacjami problemów w organizacji wyborów⁴⁹. Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości złożył do Marszałka Sejmu 23 stycznia 2019 roku poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy⁵⁰, w części akceptując zalecenia PKW. Główny cel

⁴⁷ Problem ten był dostrzegany przez badaczy jeszcze przed wyborami, np. B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58, s. 92–93.

⁴⁸ W 2018 r. przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej przysługiwała dieta w wysokości 380 zł, zastępcy 330 zł, a członkowi komisji 300 zł. Przy ewentualnej drugiej turze wyborów prezydenckich powyższym przysługiwały diety w wysokości 1/2 tych wartości.

⁴⁹ PKW, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, https://pkw.gov.pl/pliki/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (dostęp 30.10.2019).

⁵⁰ Druk sejmowy nr 3163, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1A9F6DC1DE719813C125838B0049200B/%24File/3163.pdf> (dostęp 30.10.2019).

tej nowelizacji wskazany przez inicjatorów był w uzasadnieniu jako zapewnienie usprawnienie procesu wyborczego. Nowelizacja wprowadziła poszerzoną możliwość powoływania obwodowych komisji wyborczych w pełnym składzie, także w sytuacji, gdy zgłoszono mniej kandydatów niż wymagane minimum 5 osób⁵¹. Dodatkowo dokonano zróżnicowania liczebności obwodowych komisji wyborczych w zależności od liczby wyborców przypisanych do obwodu głosowania⁵². Drugą najistotniejszą zmianą była rezygnacja z dualnej struktury OKW. Powrócono do jednej komisji, która zarówno prowadzi głosowanie, a po zamknięciu lokalu wyborczego ustala wyniki. Choć w obecnym brzmieniu ustawy dualna struktura obwodowych komisji ma powrócić przy kolejnych wyborach samorządowych, to jednak relatywnie pozytywne doświadczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak i wyborów do Sejmu i Senatu pokazały, że jedna, ale powiększona komisja wyborcza może działać efektywniej niż dwie⁵³. W związku z tym, że w październiku 2018 roku komitety wyborcze nie wykazały się dużą aktywnością w zgłaszaniu członków obwodowych komisji wyborczych, umożliwiono zainteresowanym obywatelom bezpośrednio zgłaszanie się na członka komisji bez pośrednictwa komitetów. Zmniejszono obostrzenia związane z wykonywaniem funkcji urzędnika wyborczego, który może pracować na terenie gminy, w której będzie pełnił funkcję (z wyjątkiem osób zatrudnionych bezpośrednio w urzędzie gminy). Wydłużono także termin na rozpatrzenie wniosku o dopisanie do stałego rejestru wyborczego z trzech do pięciu dni roboczych⁵⁴. Gminy zyskały dodatkowy czas na rzetelne rozpatrzenie wniosków zarówno

⁵¹ Ustawa z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2019 r., poz. 273.

⁵² W skład każdej obwodowej komisji wyborczej powołuje się: 1) 7 osób w obwodach głosowania do 1000 mieszkańców; 2) 9 osób w obwodach głosowania od 1001 do 2000 mieszkańców; 3) 11 osób w obwodach głosowania od 2001 do 3000 mieszkańców 4) 13 osób w obwodach głosowania powyżej 3000 mieszkańców.

⁵³ Dodać należy, że PKW z związku z falą rezygnacji z członkostwa w obwodowych komisjach wyborczych nieznacznie podwyższyła diety za pracę w komisji, zwłaszcza dla przewodniczących, którzy w największym stopniu byli obciążeni obowiązkami. Zob. uchwała nr 6/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z 27 lutego 2019 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy, M.P. 2019, poz. 261.

⁵⁴ Zgodnie z art. 18 § 1 kodeksu wyborczego stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Wniosek o wpis do rejestru trzeba udowodnić, przedkładając w urzędzie gminy dokumenty poświadczające stałe przebywanie, jak np. umowę o pracę, rachunki.

tradycyjnych, jak i tych przesłanych za pośrednictwem internetowej platformy usług wyborczych. Jednocześnie rozszerzono zakres danych, jakie wyborca musi wskazać we wniosku o dopisanie do wybranego spisu wyborców, o informację na temat adresu czasowego przebywania w dniu wyborów. Opisywany wcześniej art. 156 w § 1 otrzymał zmienione brzmienie, bardziej jednoznacznie wskazujące na rolę jednostek samorządu terytorialnego: „Obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy, powiatu lub województwa, zapewnia odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa”.

O powyższe zmiany wnioskowała nie tylko PKW, ale także Związek Miast Polskich⁵⁵. Nowelizacja styczniowa nie była jedyną nowelizacją KWyb w 2019 roku, jednak kolejne nie dotyczyły bezpośrednio procesu przygotowania i organizacji wyborów.

Wnioski

Wybory samorządowe w 2014 roku wzbudziły powszechne przekonanie o konieczności zmian w organizacji procesu wyborczego w Polsce, a podstawą reformy musiała być istotna nowelizacja prawa wyborczego. Pierwszych modyfikacji dokonano jeszcze podczas kadencji 2011–2015, ale radykalniejsze kroki podjęto dopiero w latach 2017–2018. W niniejszym tekście wskazano kilka obszarów zmian istotnych z perspektywy procesu przygotowania i przeprowadzenia wyborów, wskazując głównie problemy rodzące się przy wprowadzaniu nowych rozwiązań. Diagnoza została w pewnym stopniu potwierdzona przez ustawodawcę, który dokonał kolejnych nowelizacji, zarówno jeszcze przed wyborami samorządowymi, jak i w szczególności po tych wyborach. Można te kolejne zmiany interpretować jako wycofanie się z pierwotnych zamierzeń.

Zwraca uwagę rozbieżność między deklarowanymi celami wyrażonymi przez posłów zgłaszających projekt ustawy a wykładnią przepisów stosowaną przez

⁵⁵ Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie organizacji i przebiegu wyborów samorządowych w 2018 r. W dokumencie tym postulowano nie tylko zmiany wprowadzonych rozwiązań, ale w wielu miejscach przywrócenie stanu prawnego sprzed reformy z grudnia 2017 r. Postulaty te, oprócz wydłużenia czasu na dopisanie do rejestru wyborczego, nie zostały uwzględnione. Więcej zob. *Nowy Kodeks wyborczy*. „Samorząd Miejski. Miesięcznik Związku Miast Polskich” 2019, nr 257, s. 9.

organy wyborcze w trakcie przygotowań do wyborów samorządowych. Jednocześnie formułowane na etapie prac legislacyjnych oceny o ograniczeniu pozycji władz samorządowych w strukturze instytucjonalnej odpowiedzialnej za przygotowanie i organizację wyborów przestały być dostrzegalne w miesiącach bezpośrednio poprzedzających wybory. Wskazywane „ryzyko nadużyć i nieprawidłowości” ostatecznie sprowadziło się do „niewielkiej zmiany”. W pierwszym rządzie wiąże się to ze stwierdzeniem, że nie ma obecnie w Polsce instytucji posiadających zasoby pozwalające na przejęcie od jednostek samorządów terytorialnych zadań z zakresu przygotowania i organizacji wyborów. Ostatecznie rola nowych struktur sprowadziła się do działań nadzorczych, a można mieć wątpliwości, czy rzeczywisty przebieg obsadzania stanowisk urzędników wyborczych umożliwił profesjonalne wykonanie tych działań. Ani ustawodawca, ani organy wyborcze nie znalazły też odpowiedzi na wyzwania związane z koniecznością podniesienia jakości działań w obrębie komisji obwodowych.

Poza zakresem rozważań w niniejszym tekście pozostawiono wiele szczegółowych zmian objętych nowelizacją prawa wyborczego czy też kwestie informatycznych systemów wsparcia organów wyborczych, gdzie bezspornie doszło do wyraźnej poprawy, zwłaszcza w porównaniu do wyborów z 2014 roku. Dodać też należy, że jedna z kluczowych zmian polskiego prawa wyborczego, dotycząca powołania składu PKW według nowych zasad, która może mieć wpływ na wszystkie elementy systemu wyborczego, nie została przeprowadzona do czasu ukończenia niniejszego artykułu⁵⁶.

Literatura

Flis J., *Efekt książeczki*, w: *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, Warszawa 2015.

Frydrych-Depka A., *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2018, nr 23.

Frydrych-Depka A., *Prawo do informacji o wyborach*, „*Studia Wyborcze*” 2018, nr 25.

⁵⁶ W skład PKW będzie wchodził jeden sędzia TK, wskazany przez Prezesa TK, jeden sędzia NSA, wskazany przez Prezesa NSA, oraz siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm. Członków PKW powoływanych przez Sejm mają wskazywać kluby poselskie proporcjonalnie do wielkości klubu poselskiego. Szerzej zob. A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „*Studia Wyborcze*” 2018, nr 25, s. 18–28.

- Gendźwiłł A., Cześniak M., Flis J., Haman J., Materska-Sosnowska A., Michalak B., Pietrzyk P., Zbieranek J., *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw*, Warszawa 2016.
- Michalak B., *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58.
- Miernik R., *Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, nr 24.
- Niżnik-Mucha A., *Wybrane zmiany kodeksu wyborczego w świetle konstytucyjnych zasad prawa wyborczego*, „Casus” 2018, nr 91.
- Nowy Kodeks wyborczy*, „Samorząd Miejski. Miesięcznik Związku Miast Polskich” 2019, nr 257.
- Pszczyński M., Sobczyk P., *Nowelizacja przepisów samorządowych i wyborczych – aspekty prawne i praktyczne istotne dla jednostek samorządu gminnego*, „Ekspertyzy i opracowania NIST” 2018, nr 38.
- Pytel A., *Problematyka rejestrowania oraz rozpowszechniania wizerunku i głosu wyborców oraz członków obwodowych komisji wyborczych – postulat de lege ferenda*, „Studia Wyborcze” 2019, nr 27.
- Rakowska-Trela A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, nr 25.
- Rakowska-Trela A., *Current Amendments to Polish Electoral Law in the Light of European Standards*, „Polish Political Science Yearbook” 2018, nr 47.
- Roguska B., *Zaufanie do procedur wyborczych. Komunikat z badań nr 174/2014*, Warszawa 2014.
- Rulka M., Wróblewski B., *Rozwiązania Kodeksu Wyborczego wpływające na zaufanie wyborców do procedury wyborczej. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 154.
- Rulka M., *Opinia na temat zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy kodeksu wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 144.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło B., *Leksykon prawa wyborczego*, Warszawa 2013 (ebook, hasło: urzędnik wyborczy).
- Sokala A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, nr 25.

Akty prawne

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 11.08.2014 w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, M.P. 2014, poz. 734.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 21 marca 2016 r. w sprawie wzorów urn wyborczych, M.P. z 2016 r., poz. 312.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 22 września 2014 r. w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, M.P. z 2014 r., poz. 903.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 2017 r. w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Ustawa z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2019 r., poz. 273.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 1349.

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1043.

Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 2046 z późn. zm.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1600 z późn. zm.

Źródła internetowe

NIK o kontroli Krajowego Biura Wyborczego, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html.

PAP, *Kodeks do zmiany. PiS zaproponował nowelizację Kodeksu wyborczego*, 10.11.2017, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/wybory/kodeks-do-zmiany-pis-zaproponowal-nowelizacje-kodeksu-wyborczego>.

- Pismo GIODO Edyty Bielak-Jomaa z 11.04.2018 skierowane do p. Magdaleny Pietrzak, szefowej KBW, sygn. sprawy DOLIS.027.437.18, <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/1520341/10462>.
- PKW, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, https://pkw.gov.pl/pliki/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf.
- PKW, Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z 12.04.2018, https://pkw.gov.pl/337_Informacje/1/24969_Informacja_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_12_kwietnia_2018_r_o_stanowisku_Generalnego_Inspektora_Danych_Osobowych_w_sprawie_przepisow_Kodeksu_wyborczego.
- PKW, Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z 21.05.2018 w sprawie roli samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów, http://pkw.gov.pl/345_Wyjasnienia_stanowiska_komunikaty/1/25465_Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_21_maja_2018_r_w_sprawie_rol_i_samorządu_terytoryjnego_przy_organizacji_wyborow.
- Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ws. stanu przygotowań do wyborów samorządowych w 2018 r., https://pkw.gov.pl/345_Wyjasnienia_stanowiska_komunikaty/1/25465_Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_21_maja_2018_r_w_sprawie_rol_i_samorządu_terytoryjnego_przy_organizacji_wyborow.
- Szymanek J., *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/7A63D69811565C59C12581E9003-4AA30/%24File/i2493-17.rtf>.
- Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5D147A5D7E8FEE0-4C1257E0C00434FD6/%24File/3248-uzasadnienie.docx>.
- Uziębło P., *Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestrowania przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej*, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/14_03_2018%20Opinia%20prof_Uziebly%20nt%20nagrywania%20wyborow.pdf.

- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf.
- Uziębło P., *Opinia w sprawie dopuszczalności przełożenia wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego na poziomie gminy*, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObszerwujemyWybory/Opinia%20w%20sprawie%20dopuszczalnosci%20przełożenia%20wyborow%20.pdf.
- Wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nr KBF 4114-004-01/201, I/14/006.
- Zapis stenograficzny. Wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (193.), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (129) oraz Komisji Ustawodawczej (207.) w dniu 18.12.2017, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,157,15,komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji.html>.

IMPACT OF CHANGES INTRODUCED TO THE POLISH ELECTION LAW IN 2018 ON THE PROCESS OF PREPARING AND CONDUCTING ELECTIONS

Summary

The aim of the paper was to explain the essence of the reform of the Polish election law, which took place in 2018. The changes were studied from the perspective of their impact on the process of organisation and preparation of elections. Therefore, four key elements of the reform were selected for analysis: institutional changes concerning commissioners and election officials, change in the position of local government units in the preparation and conduct of elections, live streaming of the work of district electoral Commissions (*Obwodowa Komisja Wyborcza*) and their appointing their members. The basic research method was the analysis of legal acts and expert interviews.

The text highlights a number of problems and shortcomings related to the implementation of the reform. It was found that there are currently no institutions in Poland that have

the resources to take over from local government units the tasks related to the preparation and organisation of elections. It was shown that many of the intended objectives of the reform were not achieved, either as a result of the amendments in the pre-election period or as a result of the interpretation aimed at maintaining the actual status quo despite legal changes. The latter phenomenon is the most visible in the institution of the electoral officer.

Keywords: local elections, election law, code of election laws, election official