

Rozdział I. Stosowanie przepisów prawa wyborczego – doświadczenia lat 2023–2024. Spostrzeżenia, uwagi, propozycje

Magdalena Pietrzak

§ 1. Wprowadzenie

Wybory to jedyne przedsięwzięcie w kraju, w którego organizacji uczestniczą setki tysięcy osób. Od ich pracy, zaangażowania, od współdziałania pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu wyborczego zależy prawidłowe, zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów.

Każdy ze zobowiązanych podmiotów winien w sposób właściwy i zgodny z literą prawa, w celu wypełnienia swoich ustawowych obowiązków, stosować przepisy prawa wyborczego. Najważniejsze jest przy tym dokonanie właściwej oceny stanu faktycznego, a następnie dostosowanie do niego adekwatnego przepisu prawa wyborczego.

Bez wątpienia w idealnym świecie wszyscy właściwie stosują prawo, wszyscy prawidłowo wykonują swoje ustawowe obowiązki i nie pojawiają się w trakcie stosowania przepisów żadne problemy nieprzewidziane przez ustawodawcę. Jednak rzeczywistość czasem rozmija się z założeniami twórców prawa.

§ 2. Centralny Rejestr Wyborców

Pragnę podkreślić, że generalnie bardzo pozytywnie oceniam zarówno fakt wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców, jak i wdrożenie i funkcyj-

nowanie systemu, który oczywiście wymaga stałego rozwoju. Od wielu lat Państwowa Komisja Wyborcza postulowała, by zamiast oddzielnych rejestrów prowadzonych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) stworzyć jeden system centralny. Żeby zrealizować ten postulat, przez kilka lat podejmowałam działania, które, co niezmiernie cieszy, zakończyły się sukcesem – przepisy regulujące działanie Centralnego Rejestru Wyborców zostały przygotowane, Ministerstwo Cyfryzacji stworzyło system, który został po raz pierwszy użyty przy organizacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP w 2023 r.

Nie mam obaw związanych z faktem, że to Minister Cyfryzacji prowadzi Centralny Rejestr Wyborców, zapewnia jego utrzymanie i rozwój w celu realizacji zadań określonych w Kodeksie wyborczym¹. W mojej ocenie nie ma żadnego niebezpieczeństwa z tym związanego. System informatyczny powstał na bazie rejestru państwowego PESEL, a ten wszak nie budził i nie budzi wątpliwości. Co najważniejsze – dane do tego systemu, tak jak poprzednio, tak obecnie wprowadzają gminy. Wykonują dokładnie te same czynności jak dotąd, tylko nie w „swoim” programie informatycznym, a dostarczonym przez Ministra Cyfryzacji.

Natomiast – teoretycznie – jeśli widziałabym wątpliwości, to właśnie w poprzednim systemie, w poprzednim stanie prawnym, gdy rejestr wyborców prowadził wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wówczas nikt nie zgłaszał obaw, co i do jakich celów jest wykorzystywane. Nadto gminy korzystały z przeróżnych programów informatycznych, w których dane były przetwarzane, programy zaś udostępniały i zapewniały ich utrzymanie prywatne firmy, nie wiadomo zatem do końca, kto, do czego miał dostęp. Zakładałam, że nie było naruszeń przepisów prawa, ale oceniając obiektywnie, ryzyko można dostrzec w ówczesnej rzeczywistości, obecnie zaś niebezpieczeństwa w tym zakresie nie dostrzegam.

Ważne też, by podkreślić, że PKW nigdy nie prowadziła rejestru wyborców, a często pojawiają się takie informacje, wprowadzające w błąd opinię publiczną. Państwowa Komisja Wyborcza ma zarówno poprzednio, jak i obecnie dokładnie takie samo zadanie ustawowe – sprawuje nadzór nad aktualizowaniem danych zgromadzonych w CRW oraz sporządzaniem spisów wyborców (art. 160 § 1 pkt 2 KodeksWyb).

Centralny Rejestr Wyborców został wykorzystany w wyborach w 2023 r. Zadziałał – nie tylko jako system informatyczny, ale jako instrument prawny,

¹ Ustawa z 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365), dalej: KodeksWyb.

pozwalający na realizację praw wyborców oraz obowiązków organów wyborczych i organów gmin.

Pracownicy urzędów gminy nie kryli wielkiego zadowolenia w związku z wprowadzeniem CRW. Zaoszczędzili mnóstwo czasu i pracy, której w okresie przedwyborczym, w szczególności pracownicy ewidencji ludności, mają ogrom do wykonania. Przede wszystkim w przypadku, gdy wyborca zmienił na dane wybory miejsce głosowania, czy też na swój wniosek został dopisany w stałym obwodzie głosowania w innej gminie, pracownicy nie musieli już każdorazowo powiadamiać gminy poprzedniego adresu, by dokonała wykreślenia wyborcy w swoim rejestrze wyborców, czy też w spisie wyborców sporządzanym na dane wybory, gdyż zmiana wszelkich danych w tym zakresie następowała automatycznie. Centralizacja danych wyborców spowodowała, że każda gmina miała dostęp do wszystkich informacji niezbędnych do wykonania zadania, np. weryfikacji, czy kandydat do obwodowej komisji wyborczej spełnia warunki ustawowe, w tym choćby konieczność stałego zamieszkania na obszarze województwa, w którym znajduje się komisja obwodowa. Wcześniej konieczny był kontakt z każdą gminą, by móc sprawdzić, czy dana osoba spełnia kryteria ustawowe określone w art. 182 § 4 KodeksWyb. Zautomatyzowanie tak wielu czynności dla pracowników urzędów gmin jest zatem nie do przecenienia.

Na wprowadzeniu Centralnego Rejestru Wyborców skorzystali również sami wyborcy. Dzięki funkcjonalnościom tego Rejestru możliwa stała się np. wielokrotna zmiana miejsca głosowania, a taka konieczność zawsze może zaistnieć w związku ze zmianą planów życiowych, nagłym wyjazdem za granicę czy nieplanowanym pobytem poza miejscem zamieszkania w dniu głosowania. W szczególności niezwykle ważne staje się takie uprawnienie, gdy w wyborach odbywa się głosowanie ponowne. Wszyscy pamiętamy, jak ogromny problem dla części wyborców stał się w 2020 r. w wyborach Prezydenta RP fakt, iż każdy, kto w I turze dopisał się do spisu wyborców w innym miejscu (ze względu na okres wakacyjny były to w większości miejscowości turystyczne), również w II turze zmuszony był oddać głos w tym samym lokalu wyborczym albo nie brać udziału w głosowaniu w ogóle (duża część osób nie zdecydowała się na ponowny wyjazd nad morze czy w góry wyłącznie po to, by wziąć udział w głosowaniu ponownym). Dlatego tak doniosła jest zmiana w tym zakresie. Teraz wyborca może wielokrotnie zmieniać miejsce głosowania, zarówno pomiędzy dwiema turami, jak i przed każdymi wyborami w okresie od 44. do 3. dnia przed dniem wyborów (art. 28 § 1 KodeksWyb).

Nadto wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, które uprawnia do głosowania w każdym obwodzie głosowania w kraju, za granicą lub nawet na statkach morskich, obecnie wyborca może złożyć nie jak dotąd wyłącznie w swoim, ale w dowolnie wybranym urzędzie gminy na obszarze kraju (art. 32 § 1 KodeksWyb).

Z punktu widzenia uczciwości, rzetelności i prawidłowości przeprowadzenia wyborów CRW walnie przyczynił się do pozytywnej oceny. Nie było już przypadków, że ktoś znajdował się w dwóch spisach wyborców, co miało miejsce przy każdych wyborach przed 2023 r., o czym wiadomo, gdyż PKW otrzymywała skargi w tej sprawie. Przy natłoku zadań przed wyborami zawsze zdarzało się bowiem, że pracownik jednej gminy nie powiadomił innej o dopisaniu wyborcy, albo odwrotnie – pracownik powiadomionej prawidłowo gminy nie odebrał takiej wiadomości i nie skreślił wyborcy ze spisu wyborców. Teraz wszystko odbywa się automatycznie – gminy nie muszą już wymieniać między sobą takich informacji.

W mojej sferze marzeń dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców ma każda obwodowa komisja wyborcza. Wyborca podpisuje się na tablicy, a jego podpis trafia na spis wyborców w CRW. Wtedy nie będzie pomyłek polegających na tym, że ktoś złożył podpis nie w swojej rubryce. Nikt nie zgłasza dwa razy, gdyż każda komisja w kraju, mając dostęp do danych w CRW, będzie wiedzieć złożony już podpis wyborcy. Ponadto nie będą potrzebne żadne zaświadczenia o prawie do głosowania ani wnioski o zmianę miejsca głosowania – każdy wyborca będzie mógł zgłosować tam, gdzie przyjdzie do lokalu (jedynie w wyborach samorządowych w ramach właściwego okręgu wyborczego).

§ 3. Wybory do Parlamentu Europejskiego – problematyka wykreślenia wyborców z listy wyborców innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej

Dowodem, że Centralny Rejestr Wyborców zadziałał, stojąc na straży przestrzegania przepisów prawa wyborczego, były, niestety, kłopoty niektórych wyborców w trakcie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. Podobne problemy wyborców pojawiały się również w związku z wcześniejszymi wyborami posłów do PE, ale w związku z brakiem CRW skala

była mniejsza. Otóż chodzi o sytuację tych wyborców, którzy w przeszłości brali udział w wyborach do PE, głosując w wyborach organizowanych przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej, bądź jedynie złożyli wniosek o wpisanie tam na listę wyborców. Później wrócili do kraju, niektórzy nawet zapomnieli o tym fakcie, nawet zameldowali się w Polsce na pobyt stały, ale nie złożyli (w takim samym trybie jak poprzednio) wniosku o wykreślenie ich z listy wyborców tamtego państwa członkowskiego UE. Zatem pomimo tego, że stale zamieszkują w Polsce, nie mogli zostać ujęci w spisie wyborców w obwodzie głosowania właściwym ze względu na miejsce zameldowania lub stałego zamieszkania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. A w konsekwencji nie mogli oddać głosu w wyborach posłów do PE w Polsce.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 obowiązującej nas, jako państwo członkowskie UE, dyrektywy Rady 93/109/WE z 6.12.1993 r.²: „Każdy wyborca Wspólnoty uprawniony do głosowania wykonuje prawo do głosowania w Państwie Członkowskim miejsca zamieszkania lub w Państwie Członkowskim pochodzenia. Nikt nie może głosować więcej niż jeden raz podczas tych samych wyborów”. Analogiczne normy znajdują się w przepisach prawa polskiego w art. 3 oraz art. 10 § 1 pkt 2 KodeksWyb. Jednocześnie dyrektywa 93/109/WE w art. 13 stanowi, że państwa członkowskie wymieniają między sobą informacje niezbędne do wykonania art. 4. W tym celu państwo członkowskie miejsca zamieszkania udziela na podstawie formalnego oświadczenia w odpowiednim czasie przed dniem wyborów do PE państwu członkowskiemu pochodzenia informacji o jego obywatelach wpisanych na listę wyborców. Państwo członkowskie pochodzenia podejmuje zgodnie z przepisami swojego prawa krajowego właściwe środki w celu zapobieżenia, aby jego obywatele nie głosowali w wyborach w więcej niż jednym państwie członkowskim.

Zatem na podstawie dyrektywy 93/109/WE oraz przepisów KodeksWyb właściwe organy przekazują sobie nawzajem stosowne informacje tak, by móc wykonać ciążące na państwach członkowskich UE obowiązki w tym zakresie. W przypadku państwa polskiego organem zobowiązanym do przekazywania informacji jest Minister Cyfryzacji (art. 23 KodeksWyb). W związku z tym informacja, że obywatel polski jest wpisany na listę wyborców innego państwa członkowskiego, musi znaleźć się w Centralnym Rejestrze Wyborców (art. 18a

² Dyrektywa Rady 93/109/WE z 6.12.1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. UE L 329 z 30.12.1993 r. ze zm.), dalej: dyrektywa 93/109/WE.

§ 1 pkt 12 i § 3 pkt 13 oraz art. 18b § 3 KodeksWyb). Powoduje to automatycznie, że ów wyborca nie zostanie ujęty w polskich spisach wyborców przygotowywanych na wybory do PE.

Najważniejszy w tej sprawie jest fakt, że wyborcy, którzy zostali ujęci na liście wyborców innego państwa członkowskiego UE na swój wniosek, nie są później z urzędu skreślani z tych list, mimo np. wykonania obowiązku zameldowania na pobyt stały w Polsce. Wyborcy zatem muszą sami zwrócić się do właściwego organu w państwie, w którym wcześniej ujęci byli na liście wyborców, z wnioskiem o skreślenie ich z tej listy. Wówczas taka informacja zostanie przekazana Polsce za pośrednictwem Ministra Cyfryzacji i dopiero wtedy wyborcy ci mogą zostać ujęci w spisie wyborców sporządzanym na wybory do PE w Polsce.

Z doświadczenia jednak wiem, że wyborcy często zapominają, iż kiedyś wpisali się na listę wyborców w innym państwie członkowskim UE, nie pamiętają, że tam głosowali, albo w ogóle nie mają świadomości, iż niezbędne jest złożenie przez nich stosownego wniosku, by w konsekwencji móc głosować w Polsce. Nie mają też wiedzy, do jakiego organu i w jakim trybie (wynikającym z przepisów prawa wyborczego danego państwa członkowskiego) mieliby tego dokonać. A o fakcie, że nie są ujęci w spisie wyborców w Polsce, często dowiadują się dopiero w dniu głosowania, w lokalu wyborczym, gdy okazuje się, iż głosu oddać nie mogą. Tym trudniej im to zrozumieć, gdy dowiadują się właśnie w trakcie głosowania w wyborach do PE, wiedząc, że przecież głosowali w poprzednich wyborach, choćby do Sejmu i Senatu w 2023 r., w wyborach samorządowych w kwietniu 2024 r., czyli 2 miesiące wcześniej, a teraz okazuje się, iż nie mają takiego prawa. Niełatwo im wytłumaczyć, że przepisy te dotyczą wyłącznie wyborów do PE, stąd takie rozbieżności w przypadku pozostałych wyborów.

Jest to złożony problem, powinien jednak zostać rozwiązany tak, by jak najbardziej ułatwić wyborcom możliwość realizacji ich praw wyborczych. Zasadne więc byłoby, aby została podjęta inicjatywa zmian przepisów na szczeblu europejskim, by wniosek o skreślenie z listy wyborców w innym państwie członkowskim UE możliwy był do złożenia w Polsce, a następnie należy zapewnić przekazywanie tych informacji przez właściwe organy, w trybie analogicznym do określonego obecnie w przepisach. Niezbędna będzie również w takiej sytuacji kampania informacyjna, by dotrzeć do jak największej liczby osób, które z tego rodzaju wnioskiem powinny wystąpić.

Podkreślić jednak należy, że podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. CRW zadziałał prawidłowo i skutecznie uniemożliwiał uję-

cie wyborców w dwóch spisach wyborców, zapewniając tym samym realizację obowiązujących przepisów prawa – nikt nie może głosować więcej niż jeden raz podczas tych samych wyborów.

Zatem nieprawdziwe były zarzuty niektórych wyborców, że brak ujęcia ich w spisie był spowodowany nieprawidłowym działaniem Centralnego Rejestru Wyborców, bowiem problemem jest wyłącznie obowiązujące obecnie systemowe rozwiązanie w zakresie sporządzania spisów wyborców w wyborach do PE.

§ 4. Sądy jako podmioty stosujące prawo wyborcze

W grupie podmiotów zobowiązanych do stosowania prawa wyborczego w Polsce są też sądy, które mają szereg obowiązków ustawowych związanych z procesami wyborczymi. Jednym z nich jest nałożony przepisem art. 394 § 5 KodeksWyb na sądy okręgowe obowiązek zawiadamiania komisarzy wyborczych o zakończeniu postępowania w sprawie protestów przeciwko ważności wyborów do danej rady lub ważności wyboru radnego tej rady i o treści ostatecznych orzeczeń. Niestety często się zdarza, że sądy okręgowe nie realizują obowiązku i nie zawiadamiają komisarzy. W takiej sytuacji komisarze, nie posiadając wiedzy o zapadłych przed tymi sądami rozstrzygnięciach, nie są w stanie stosować art. 167 § 1 pkt 1 KodeksWyb, tj. sprawować nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. W tym przypadku chodzi o prawidłowe przeprowadzenie procedury związanej z ewentualną koniecznością zarządzenia wyborów ponownych, o czym stanowi art. 396 KodeksWyb.

Wybory ponowne należy bowiem przeprowadzić, zaczynając od czynności wskazanej w postanowieniu sądu stwierdzającym nieważność wyborów lub nieważność wyboru radnego (art. 394 § 3 KodeksWyb). Jednakże trzeba mieć o tym wiedzę. A czasem okazuje się, że komisarze wyborczy o tak doniosłych przecież orzeczeniach dowiadują się przypadkiem, np. z lokalnych mediów.

Niekiedy zdarza się, że konieczne jest wystąpienie do sądu, gdy orzeczenie nie zawiera żadnych wskazań co do czynności, od których należy ponowić procedury wyborcze, albo sformułowania zawarte w orzeczeniu są na tyle nieprecyzyjne, iż budzą uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, które czynności należy powtórzyć, jak choćby to, czy należy sporządzić nowe spisy wyborców lub czy powołać nowe składy obwodowych komisji wyborczych. Zaradzić temu musiała Państwowa Komisja Wyborcza, która w swoich Wytycznych dla

komisarzy wyborczych³ (pkt II.1), uchwaliła, że w przypadku wątpliwości komisarz wyborczy winien wystąpić do sądu o uzupełnienie postanowienia lub o rozstrzygnięcie wątpliwości co do jego treści (art. 351 § 1 i art. 352 Kodeksu postępowania cywilnego⁴ w zw. z art. 394 § 3 i art. 396 § 2 i 3 KodeksWyb).

Jednakże prawidłowe wykonanie tych czynności nie jest możliwe, gdy sądy okręgowe nie zawiadamiają komisarzy wyborczych o zakończeniu postępowania w sprawie protestów.

Dodatkowo brak wiedzy w tym zakresie implikuje niemożność wykonania ustawowych obowiązków przez urzędników wyborczych, którzy dokumenty z wyborów zobowiązani są przekazać do właściwego archiwum państwowego – po upływie 30 dni i nie później niż 90 dni od dnia wydania przez sąd prawomocnych orzeczeń w sprawie ważności wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego⁵. Zatem bez informacji z sądu o uprawomocnieniu orzeczenia urzędnik wyborczy nie ma możliwości zakończenia czynności archiwalnych. Dodać też należy, że za przechowywanie dokumentów z wyborów gminy ponoszą dodatkowe koszty, które w konsekwencji musi im zwrócić Krajowe Biuro Wyborcze.

§ 5. Organizacja wyborów na obszarze gminy

Organizacja wyborów to współpraca ogromnej liczby osób, wielu instytucji, praca pod presją czasu, złożoność i duża liczba zadań do wykonania w krótkim czasie. A coraz większa frekwencja w wyborach implikuje kolejne problemy – techniczne i organizacyjne. Dlatego tak niezwykle ważna jest praca samorządów i właściwe stosowanie przez ich przedstawicieli przepisów prawa wyborczego.

³ Uchwała Nr 265/2024 Państwowej Komisji Wyborczej z 16.5.2024 r. w sprawie wytycznych dla komisarzy wyborczych oraz terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, dotyczących przygotowania i przeprowadzania wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w toku kadencji w latach 2024–2029 (M.P. z 2024 r. poz. 468).

⁴ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 11.10.2018 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz.U. z 2018 r. poz. 1995).

W terenie to samorządy zawsze wykonywały zadania związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów. W pełni racjonalnie ustawodawca przyjął takie rozwiązanie. I co chciałabym podkreślić, w istocie jednostki samorządu terytorialnego, stosując prawo wyborcze, rzetelnie wypełniają swoje obowiązki. Jest to niezwykle ważne, gdyż każda sytuacja, gdy niewłaściwie stosuje się przepisy lub nie stosuje się przepisów prawa wyborczego, implikuje różnego rodzaju konsekwencje – czasem bardzo poważne, czasem nawet skutkujące koniecznością powtórzenia wyborów, zwłaszcza w przypadku wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, gdzie różnice głosów są niewielkie.

Niewłaściwe stosowanie przepisów prawa wyborczego, nieprawidłowe postępowanie podmiotów zobowiązanych prawem wyborczym miało miejsce w przypadku organizacji i przeprowadzenia wyborów w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r. we Wrocławiu.

Jagodno, które stało się swego rodzaju symbolem – dla mnie, jako praktyka, jako osoby, która od wielu lat stosuje przepisy prawa wyborczego, zobowiązanej do prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia wyborów, stało się jednak zupełnie innym symbolem – symbolem niewłaściwego stosowania przepisów, nieprzestrzegania przepisów prawa wyborczego, niewłaściwego realizowania zadań przez gminy, nieprawidłowej organizacji pracy, braku przeorności i pewnie umiejętności działania pod presją.

Punktem wyjścia rozważań w tym zakresie jest art. 156 § 1 KodeksWyb, który stanowi: „Obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych komisji wyborczych oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy (...) zapewnia wójt (...)”. W przypadku wyborów we Wrocławiu cała Polska miała możliwość zobaczyć efekt ich przygotowania. Szereg czynników złożyło się na tę sytuację, która powstała, to był splot wielu zdarzeń. Było jednak wiele czynności, które winny zostać wykonane przed wyborami, a nie zostały, i w moim przekonaniu gdyby to uczyniono, późniejszych problemów można było uniknąć.

W najsłynniejszej Obwodowej Komisji Wyborczej Nr 148 na wrocławskim osiedlu Jagodno najpoważniejszym błędem był niewłaściwy, nieprzystosowany do dużego obwodu lokal wyborczy, który został zorganizowany dla tej komisji, mimo że już na etapie wyznaczania siedziby komisji było wiadomo, że osób, które są na stałe ujęte w tym obwodzie w rejestrze wyborców, było prawie 2500. Na lokal wyborczy wyznaczono pomieszczenie, w którym mogło przebywać najwyżej 4–5 wyborców, żeby w normalnych warunkach, zachowując zasadę tajności, móc oddać głos. Zatem od początku lokal ten nie nadawał

się na siedzibę tej komisji. W związku z tym fakt, że duża liczba osób później została dopisana do spisu wyborców w tym obwodzie, spowodował już kompletną blokadę tego miejsca. Szczególnie że wiadomo, iż w dużych miastach wyborcy licznie głosują w godzinach popołudniowych i wieczornych, więc tym bardziej należało zapewnić komisjom przestronne lokale, by mogły w sposób łatwy i niezakłócony obsługiwać dużą liczbę wyborców przybyłych zagłosować jednocześnie. Cóż bowiem po zwiększonej liczbie członków w składach obwodowych komisji, skoro do lokalu może wejść jedynie kilku wyborców.

Kolejny czynnik to uwarunkowania lokalne. Jagodno to nowe, wielkie osiedle – dużo domów, bloków, a jednocześnie niewielu zameldowanych mieszkańców, choć przecież w Polsce wciąż istnieje obowiązek meldunkowy i gmina ma instrumenty prawne, by go egzekwować. Wtedy przed wyborami urzędnicy mieliby wiedzę o faktycznej liczbie wyborców. A wyborcy nie musieliby przed każdymi wyborami martwić się, czy będą w spisie wyborców, składać kolejnych wniosków o zmianę miejsca głosowania czy też o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania.

Jednakże nawet w sytuacji, gdy gmina nie wykonuje zadań związanych z ewidencją ludności, to i tak ma wiele możliwości, by dokonać analizy, biorąc pod uwagę liczbę zabudowań, analizując, ile osób dokonało zameldowania w danym budynku, weryfikując choćby, ilu mieszkańców zgłoszonych jest do odbioru śmieci itp. Można było przewidzieć, jak duża jest liczba faktycznych mieszkańców, i zawnioskować do komisarza wyborczego o podział stałego obwodu do głosowania zgodnie z dyspozycją art. 13 § 1aa KodeksWyb. Takie uprawnienie wprowadziła nowelizacja Kodeksu wyborczego, która weszła w życie 31.3.2023 r.⁶ Zapobiegłoby to późniejszej sytuacji, gdy niezameldowani i niedopisani na swój wniosek do CRW wyborcy masowo wnioskowali o zmianę miejsca głosowania i dopisywali się do spisów wyborców w obwodach głosowania, zwiększając znacznie ich liczbę. Nawet ponad maksymalną, określoną przepisami KodeksWyb liczbę wyborców w stałym obwodzie głosowania. Nie dokonano tej analizy przed wyborami. Nie dokonano również w ciągu kilku dni przed samym głosowaniem, gdy duża liczba osób zaczęła się dopisywać do spisów wyborców, a informacja ta znajdowała się przecież w CRW, należało tylko się nad tym pochylić.

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że Delegatura Krajowego Biura Wyborczego we Wrocławiu po zapoznaniu się z liczbą wyborców, którzy dopisali

⁶ Ustawa z 26.1.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 497 ze zm.).

się do spisów wyborców, zwróciwszy uwagę na skalę zjawiska, podjęła natychmiastowe działania i Okręgowa Komisja Wyborcza zarządziła dodruk kart do głosowania. Jeszcze przed południem w sobotę zwiększony nakład kart został przekazany do Urzędu Miasta Wrocław. Mimo otrzymania w ten sposób informacji o dużej liczbie dodatkowych wyborców, którzy będą głosować w niedzielę, Wrocław nadal nie dokonał analizy, nie wyciągnął wniosków i nie przygotował się organizacyjnie na tę sytuację. W identycznych okolicznościach znalazły się wszystkie duże miasta, a mimo to potrafiły sprostać swym obowiązkom.

Można było również uniknąć problemu nawet tuż przed głosowaniem. Nadal bowiem istniała możliwość zaradzenia ewidentnym, nieuchronnie nadchodzącym, przyszłym problemom – na podstawie art. 13a § 2a KodeksWyb zawnioskować do komisarza wyborczego o zmianę siedziby obwodowej komisji wyborczej na dane wybory. Jednak i w tym przypadku miasto nie podjęło należytych działań, nie wyciągnęło wniosków w związku z tak dużą liczbą wyborców składających wnioski o zmianę miejsca głosowania. Do Obwodowej Komisji Wyborczej Nr 148 na osiedlu Jagodno dopisało się dodatkowo 1649 wyborców, zatem ich łączna liczba wyniosła 4125. Niestety pracownicy nie podjęli żadnego działania, mimo iż wiedzę o tym fakcie posiadali najpóźniej od czwartku przed dniem głosowania. Obok były dwie komisje, które nie miały żadnych problemów z zakończeniem o czasie swojej pracy – po prostu ich lokale były przystosowane do takiej liczby wyborców, jaka znajdowała się w spisie wyborców.

Nieprawdziwe były zatem informacje, jakie przekazywali mediom pracownicy Urzędu Miasta, że „w zorganizowaniu lepszego lokalu wyborczego na Jagodnie przeszkodziły przepisy”. Było szereg możliwości, zabrakło tylko działań i zastosowania obowiązujących przepisów prawa wyborczego.

Na ten olbrzymi problem nałożył się jeszcze dodatkowy czynnik – wysoka frekwencja, jak się okazało ostatecznie największa w wyborach przeprowadzanych po 1989 r. – z którym miasto Wrocław sobie nie poradziło: nie dostarczyło na czas do lokali brakujących kart do głosowania. W późnych godzinach popołudniowych obwodowe komisje zaczęły zgłaszać, że kończą im się karty do głosowania. Przy czym zgodnie z Wytycznymi PKW⁷ obwodowe komisje,

⁷ Uchwała Nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z 25.9.2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15.10.2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1079 ze zm.).

kiedy wydadzą 70% nakładu posiadanych kart, powiadamiają urząd miasta, że może zaistnieć potrzeba uruchomienia dla nich kart z rezerwy. Po przekroczeniu 80% wnioskuje o wydanie kart z rezerwy, znajdującej się w urzędzie miasta. Zatem pracownicy mają czas, by zorganizować sobie pracę.

Tymczasem we Wrocławiu pracownikom zabrakło wyobraźni i umiejętności zarządzania. Ponieważ wiele komisji w tym samym czasie alarmowało, że kończą im się karty, miasto Wrocław powinno uczynić tak jak w innych dużych miastach tego dnia, gdzie zawezwano taksówki, pracownicy zostali skierowani z paczkami kart do głosowania każdy do jednej komisji, gdyż tylko w ten sposób da się to zorganizować, żeby o czasie karty dotarły do lokali wyborczych. We Wrocławiu zaś zostało to wysłane zbiorowym transportem, co z założenia było całkowicie nietrafne, gdyż niezwykle wydłuża czas jeżdżenie od komisji do komisji. I wtedy nastąpiło kolejne zdarzenie, które spowodowało dodatkowe komplikacje – ów transport po prostu utknął we wrocławskich korkach. Skutkiem było niedostarczenie na czas kart do głosowania w całym mieście, np. Komisja Nr 148 w Jagodnie informację, że kończą się karty, przekazała o godz. 18:28, a otrzymała je prawdopodobnie już po godz. 21.

Można było tak wielu problemów we Wrocławiu uniknąć, dokonując rzetelnej analizy przed wyborami i powierzając organizację wyborów właściwym osobom. Warto dodać, że w Komisji Nr 148 frekwencja wyniosła jedynie 66% i tylko 15 osób głosowało na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania (zatem końcową liczbę wyborców w tym obwodzie miasto знаło jeszcze przed rozpoczęciem głosowania).

Oczywiście było też szereg innych przyczyn, na które przedstawiciele Prezydenta Miasta nie mieli wpływu – jak choćby fakt, że wyborcy dopiero w późnych godzinach popołudniowych licznie przybywali do lokalu. Fakt, że było dodatkowo referendum – wiadomo, iż wtedy więcej zadań ma do wykonania komisja obwodowa; że obwodowa komisja, być może, pracowała zbyt wolno, wiemy bowiem, iż to są ciała nieprofesjonalne, doraźnie powoływane na wybory, i jednym szybciej przychodzą pewne czynności, innym wolniej. Zatem elementów, które się na to złożyły, było wiele. Również fakt, że dopisało się do obwodu Komisji Nr 148 tak dużo wyborców – łącznie było ich 4125, choć zgodnie z art. 12 § 3 KodeksWyb stały obwód do głosowania może obejmować maksymalnie 4 tys. mieszkańców (mieszkańców, czyli również osoby poniżej 18. roku życia).

Podobnym przykładem jest też Sulejówek, gmina niedaleko Warszawy. Tam 13.10.2023 r. w całej gminie było 18 275 wyborców, z czego aż 3676 stanowią wyborcy ujęci w spisie wyborców w związku ze zmianą miejsca gło-

wania. To bardzo duża liczba dodatkowych osób i komisje zmuszone były obsłużyć znacznie większą liczbę wyborców niż zazwyczaj.

Pamiętać należy, że stosowanie obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa powoduje w takich przypadkach sytuacje, kiedy powstają w lokalach kolejki wyborców, którzy chcą oddać głos. Jeśli kolejki powstają przed upływem czasu na głosowanie, czasem okazuje się, że komisja nie zdąży ich obsłużyć. Oczywiście wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego (lub ustawili się w kolejce na zewnątrz) przed godziną zakończenia głosowania, realizują swoje konstytucyjne prawa po godz. 21. Jest to bezwzględnie uprawnienie wyborców.

Jednakże zmiana przepisów w tym zakresie pozwoliłaby zapobiec takim sytuacjom. I to są wnioski *de lege ferenda*, które należy zgłosić, a mianowicie: po pierwsze, zmniejszyć maksymalną liczbę mieszkańców obejmującą stały obwód (np. do 3 tys.) – wtedy będzie dużo łatwiej pracować obwodowym komisjom wyborczym, a jednocześnie wyborcy będą mieli należne im, komfortowe warunki głosowania. Po drugie, wprowadzić limit osób, które w związku ze złożonym wnioskiem o zmianę miejsca głosowania pragną dopisać się do danego obwodu. W Komisji Nr 148 na wrocławskim Jagodnie taka sytuacja miała właśnie miejsce. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami nie ma możliwości, by nie dopisać osób po przekroczeniu limitu 4 tys. Jednak przepisy powinny uprawniać, by w momencie przekroczenia maksymalnej liczby w danym obwodzie wyborcy byli dopisywani do obwodów, które znajdują się w pobliżu. Analogiczne rozwiązanie powinno zostać wprowadzone w przypadku wyborów za granicą, tam również powstają podobne sytuacje – są komisje, które mają zbyt dużą liczbę wyborców, a inne mają ich dużo mniej (mimo że znajdują się pod tym samym adresem, w tym samym budynku). Pamiętać przy tym należy, że dodatkowo w każdym lokalu wyborczym może też zagłosować nieznana wcześniej liczba wyborców głosujących na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania, i tego już nie jesteśmy w stanie przewidzieć.

Podkreślić jednakże należy, że przy zachowaniu minimalnych standardów, odnoszących się do kwestii przygotowania i organizacji wyborów, możliwe są rozmaite błędy i ułomności, istnieje jednak pewien kanon rozwiązań, które winny być bezwzględnie respektowane, by proces wyborczy mógł zostać prawidłowo przeprowadzony.

§ 6. Podsumowanie

Dialog, współdziałanie, właściwa komunikacja, dobra współpraca i przy tym należyte wykonanie nałożonych na podmioty uczestniczące w procesie wyborczym ich ustawowych zadań warunkują właściwe stosowanie przepisów prawa wyborczego.

Dylematów polskiego prawa wyborczego jest bardzo dużo, doświadczeń z jego stosowania mnóstwo, a postulatów ogrom. Ważne, by ustawodawca, dokonując zmian, zawsze miał na względzie stosowanie przepisów prawa wyborczego, by planując jego zmiany, brał pod uwagę nie tylko pomysły wnioskodawców, ale i dotychczasowe doświadczenia praktyków, uwagi ekspertów w tym zakresie. Żeby wszelkie zmiany dokonywane były przy udziale podmiotów stosujących prawo, a do tego w spokojnej atmosferze twórczej pracy, poprzedzonej konsultacjami i głęboką, drobiazgową analizą poszczególnych zagadnień.

Streszczenie

W rozdziale autorka, z perspektywy organu odpowiedzialnego za zapewnienie właściwych warunków dla przeprowadzania wyborów, przedstawia swoje spostrzeżenia, uwagi i propozycje w zakresie stosowania przepisów prawa wyborczego. Omawia wybrane zagadnienia, dzieli się doświadczeniami z organizacji wyborów w latach 2023–2024. Analizuje zaobserwowane nieprawidłowości w stosowaniu prawa wyborczego przez zobowiązane podmioty, w tym gminy i sądy, wskazując propozycje poprawnych działań i właściwych rozwiązań poszczególnych zagadnień.

Summary

In the chapter, the author – from the perspective of the authority responsible for ensuring appropriate conditions for holding elections – presents observations, comments, and proposals, regarding the application of electoral law regulations. The author discusses selected issues, shares experiences from organizing elections in the years 2023–2024, and analyses the observed irregularities in the application of electoral law by obligated entities, including muni-

Summary

cipalities and courts. Additionally, the study includes suggestions for appropriate actions and proper solutions to the individual issues.