

Bartłomiej Michalak*

OCENA FUNKCJONALNOŚCI ZMIAN WPROWADZONYCH DO KODEKSU WYBORCZEGO W 2018 ROKU W ŚWIELE DOŚWIADCZEŃ WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

21 października 2018 roku miały miejsce w Polsce wybory do rad gmin, powiatów, sejmików województw oraz I tura wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wybory te odbywały się pod rządami istotnie zmionego, nowelizacją ze stycznia 2018 roku, *Kodeksu wyborczego*¹. Nowelizacja ta wprowadziła do polskiego prawa wyborczego szereg modyfikacji. Obejmowały one zarówno kwestie o znaczeniu dla politycznego wyniku wyborów (m.in. przywrócenie proporcjonalności wyborów w części gmin, ograniczenia w zasadach kandydowania wójtów, zmniejszenie maksymalnej wielkości okręgów wyborczych w gminach z 10 do 8 mandatów, zmniejszenie liczby kandydatów na listach), ich organizacji (zmiany w strukturze administracji wyborczej), uczciwości i przejrzystości (możliwość rejestrowania pracy komisji, poszerzenie kompetencji mężów zaufania i ustanowienie obserwatorów społecznych, wprowadzenie obowiązku co najmniej pięcioletniej archiwizacji dokumentów z wyborów, w tym przede wszystkim kart do głosowania), uprawnień wyborcy podczas głosowania (zniesienie powszechności głosowania korespondencyjnego, liberalizacja warunków ważności głosu, zmiany w wyglądzie karty do głosowania, zmniejszenie maksymalnej liczby kandydatów, karanie za wyniesienie kart z lokalu), równości komitetów wyborczych (uprzywilejowanie „dużych” komitetów partyjnych w procesie powoływania komisji wyborczych), jak i detali regulowanych do tej pory na po-

* Dr hab., prof. UMK w Toruniu, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Bartłomiej.Michalak@umk.pl, ORCID: 0000-0003-4920-439X.

¹ Zob. ustawa z dnia 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, poz. 130).

ziomie wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej. Poważna część tych zmian – i to nie tylko tych o *stricte* politycznym znaczeniu, ale również związanych z kwestiami organizacyjnymi, a nawet technicznymi – budziła poważne wątpliwości i zastrzeżenia ze strony ekspertów, organów państwa (w tym samej PKW oraz Rzecznika Praw Obywatelskich), organizacji społecznych i opozycyjnych partii politycznych.

Celem założonym w artykule jest przeprowadzenie analizy, w jaki sposób omawiana nowelizacja wpłynęła na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów samorządowych w 2018 roku? Które z budzących największe wątpliwości i kontrowersje rozwiązań sprawdziły się podczas wyborów, a które nie? Czy doświadczenia z tej elekcji dają podstawę do zaproponowania postulatów *de lege ferenda*? Przeprowadzona przez autora obserwacja działalności organów wyborczych (zarówno zapośredniczona przez oficjalne dokumenty, informacje od osób zaangażowanych w proces wyborczy, jak i bezpośrednia, w tym przede wszystkim jako obserwatora społecznego wyborów) wraz z analizą raportów organizacji społecznych zajmujących się monitorowaniem wyborów, da możliwość do sformułowania propozycji odpowiedzi na powyższe pytania.

ZMIANY W STRUKTURZE ADMINISTRACJI WYBORCZEJ

Najważniejszą i budzącą największe kontrowersje – zarówno natury politycznej, jak i organizacyjnej – grupą zmian były te dotyczące funkcjonowania administracji wyborczej. Należy przypomnieć, że ustawodawca wprowadził zmiany w funkcjonowaniu zarówno stałych (PKW, KBW i komisarze wyborczy), jak i niestałych (terytorialne i obwodowe komisje wyborcze) organów wyborczych. Ze względu na odroczone wejście w życie przepisów dotyczących składu i sposobu powoływania PKW² ocena tej regulacji nie będzie przedmiotem analizy, choć już dziś można zauważyć, że jej skutkiem jest odejście od modelu niezależnej politycznie administracji wyborczej, w kierunku modelu mieszanego z dominantą czynnika politycznego [Michalak 2018: 83–84].

Wybory z 2018 roku pokazały, że wbrew wcześniejszym obawom odejście od przymusu sędziowskiego w sprawowaniu funkcji komisarza wyborczego zasadniczo nie doprowadziło do upolitycznienia i deprofesjonalizacji tego urzędu. Zdecydowały o tym dwie przesłanki. Po pierwsze, Minister Spraw

² Zgodnie z art. 19 pkt 2 ustawy 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), przepisy dotyczące nowego składu i trybu powoływania członków PKW wchodzi w życie w pierwszym dniu kadencji kolejnego Sejmu.

Wewnętrznych i Administracji jako organ zgłaszający kandydatów do tego urzędu, w wielu przypadkach zgłosił kandydatury sędziów różnych szczebli³. Po drugie, i co ważniejsze, za merytoryczną obsługę komisarzy wyborczych nadal odpowiadał apolityczny i profesjonalny aparat urzędniczy zatrudniony w terenowych delegaturach Krajowego Biura Wyborczego. Pełni on bowiem funkcję klasycznej „pamięci organizacyjno-merytorycznej” całego aparatu wyborczego gwarantując jego sprawne funkcjonowanie. Gorzej wypada natomiast ocenić zwiększenie z 51 do 100 liczby komisarzy wyborczych. Co prawda większa liczba komisarzy nie wpłynęła negatywnie w żaden zauważalny sposób na organizację wyborów, z drugiej jednak strony nie przyczyniła się do lepszej ich organizacji. W praktyce „dodatkowi” komisarze są obsługiwani przez dotychczasowe delegatury, których struktura nie uległa zmianie⁴. W tej sytuacji jedna delegatura musiała obsługiwać nawet kilku komisarzy jednocześnie⁵. Trudno więc w tym przypadku mówić o odciążeniu pracą, skoro liczba osób faktycznie realizujących konkretne zadania, w imieniu lub na zlecenie komisarza wyborczego, nie zmieniła się. Zwiększyła się za to liczba pism, pieczętek i wydatków związanych z uposażeniem i obsługą dodatkowych osób. Przemasia to za rozważaniem likwidacji „nadmiarowych” komisarzy.

Dużo poważniejszym błędem była zmiana sposobu wyłaniania gminnych, miejskich, powiatowych i wojewódzkich komisji wyborczych. Przed styczniową nowelizacją *Kodeksu wyborczego* (dalej k.w.) kandydatów do tych komisji zgłaszali pełnomocnicy komitetów wyborczych startujących w wyborach, z zastrzeżeniem, że jej przewodniczącym (z wyjątkiem komisji gminnych) był z urzędu sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego. W przypadku nadwyżki kandydatów przeprowadzano losowanie. Znowelizowany art. 178 k.w. uprzywilejował natomiast komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne lub ich koalicje, które w poprzednich wyborach wprowadziły swoich przedstawicieli do sejmiku województwa albo posłów do Sejmu. Komitetom takim zagwarantowano sześć miejsc w komisji (po jednym dla każdego takiego komitetu). Pozostałym komitetom ustawa dała jedynie trzy miejsca w każdej terytorialnej komisji wy-

³ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosił do PKW kandydatury 144 osób (spośród 722 zgłoszeń, które otrzymał). Wśród kandydatów znalazło się m.in. 15 dotychczasowych komisarzy, 46 sędziów, 15 adwokatów, 32 radców prawnych, 6 pracowników samorządowych oraz 7 pracowników administracji rządowej. Zob. http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/181999/Sa-komisarze--PKW-powolala-98-komisarzy-wyborczych- (dostęp 07.03.2019).

⁴ Zob. tekst ujednolicony uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Biuru Wyborczemu (M.P. z 2011 r., nr 23, poz. 253; M.P. z 2015 r., poz. 487; M.P. z 2016 r., poz. 1099; M.P. z 2018 r., poz. 380, 381, 651).

⁵ Jedna delegatura obsługuje obecnie od 1 do nawet 4 komisarzy (Kielce, Lublin). Zob. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie powołania komisarzy wyborczych (M.P. poz. 540).

borczej. Dodatkowo, w przypadku komisji wojewódzkich, powiatowych i miejskich w miastach na prawach powiatu, jedną osobę wskazywał komisarz wyborczy jako przewodniczącego z urzędu. Jeśli jednak nie udało się skompletować dziewięcioosobowej, „komitetowej” części komisji, to każdy z komitetów wyborczych, również tych posiadających już swoich przedstawicieli, zyskiwał prawo zgłoszenia tylu kandydatów, ilu brakuje do pełnego stanu. Członków tych – jeśli ogólna ich liczba przewyższała liczbę brakujących miejsc – wyłaniano w drodze publicznego losowania. Jeżeli liczba kandydatów zgłoszonych w ten sposób nadal nie gwarantowała skompletowania komisji, jej uzupełnienia dokonywał samodzielnie i bez żadnego trybu – z wyjątkiem uzyskania zgody kandydata – komisarz wyborczy spośród osób ujętych w stałym rejestrze wyborców⁶. Warto podkreślić, że analogiczny tryb (zob. art. 182 k.w.) obowiązuje również w stosunku do obwodowych komisji wyborczych.

Regulacja ta, w sprzyjających okolicznościach, daje możliwość, aby jeden z komitetów wyborczych mógł uzyskać większość pozwalającą mu decydować o działaniach komisji. Przykładowo w Lesznie powstała konieczność uzupełnienia składu Miejskiej Komisji Wyborczej aż o pięć osób. W rezultacie KW PiS obsadził cztery brakujące miejsca uzyskując tym samym w sumie pięć z dziesięciu miejsc w komisji. Z kolei w Powiatowej Komisji Wyborczej w Gostyniu, wskutek braku zgłoszeń ze strony uprawnionych komitetów wyborczych spowodowanych zapewne brakiem wiedzy pełnomocników i bardzo krótkim terminem na dokonanie dodatkowych zgłoszeń, aż siedem wakujących miejsc zostało uzupełnionych bezpośrednio przez komisarza wyborczego w Lesznie. W efekcie na dziesięciu jej członków, tylko dwóch było reprezentantami komitetów wyborczych⁷. Z kolei komisarz wyborczy w Słupsku początkowo powołał, niezgodnie z prawem, Powiatową Komisję Wyborczą w Pucku w składzie jedynie pięcioosobowym, gdyż na sześć wakatów jedynie KW PiS zgłosił dodatkowego kandydata. Ostatecznie jednak skład tej komisji został uzupełniony przez komisarza wyborczego o pięć osób, w tym cztery w trybie uzupełnienia składu⁸.

⁶ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych, wzoru zgłoszenia oraz zasad powoływania tych komisji, w tym trybu przeprowadzania losowania, 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. poz. 908).

⁷ Zob. informacja komisarza wyborczego w Lesznie z dnia 6 września 2018 r.; postanowienie komisarza wyborczego w Lesznie z dnia 8 września 2018 r. w sprawie powołania terytorialnych komisji wyborczych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r.

⁸ Zob. informacja komisarza wyborczego w Słupsku I z dnia 6 września 2018 r.; postanowienie Komisarza Wyborczego w Słupsku I z dnia 11 września 2018 r. w sprawie powołanie Powiatowej Komisji Wyborczej w Pucku; informacja Komisarza Wyborczego w Słupsku I (bez daty) o aktualnych składach terytorialnych komisji wyborczych na obszarze właściwości.

Dyskusyjne jest również funkcjonowanie Korpusu Urzędników Wyborczych (zob. rozdział 9 k.w., art. 191a–191h). Już samo powołanie tych urzędników wygenerowało spore problemy. Początkowo PKW szacowała, że powoła 4556 urzędników⁹. Jednak brak zainteresowania ze strony kandydatów, na co wpłynął przede wszystkim zakaz – z drobnymi wyjątkami – wykonywania funkcji urzędnika wyborczego na obszarze gminy, w której pracował dany urzędnik, zbyt restrykcyjne wymogi formalne dotyczące kandydatów oraz nieadekwatne w tej sytuacji – zdaniem samych zainteresowanych – wynagrodzenie, zmusił PKW do wydania w sumie pięciu uchwał dotyczących liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych za każdym razem redukując ich liczbę¹⁰. I to nie dało jednak rezultatu, zmuszając PKW do wystąpienia do Sejmu z pilnym wnioskiem o zmianę przepisów¹¹. Dopiero ustawowe¹² rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pełnienia tej funkcji o inne osoby, mające doświadczenie (co najmniej pięcioletnie) w pracy w urzędach obsługujących organy administracji rządowej, samorządowej, jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, doprowadziło do rozwiązania tego problemu i zredukowania pierwotnie zakładanej liczebności korpusu prawie o połowę.

Dużo poważniejszym problemem okazało się w praktyce funkcjonowanie tego korpusu. W zamyśle ustawodawcy urzędnicy wyborczy mieli być koordynatorami prac wyborczych na terenie gminy oraz „odciążyć” urzędy gmin od realizacji zadań wyborczych, co do których mogło powstać wrażenie zaistnienia konfliktu interesów między rzetelnością i bezstronnością w realizacji zadań wyborczych a interesami politycznymi osoby sprawującej – i najczęściej kandydującej w wyborach – urząd organu wykonawczego w gminie. W praktyce okazało się, że bez doskonałej znajomości funkcjonowania aparatu administracyjnego danej gminy oraz bez wsparcia organizacyjnego jej urzędu, realizo-

⁹ Zob. pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 kwietnia 2018 r. do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (ZPOW-032-4/18).

¹⁰ Początkowo w każdej gminie do 20 tys. mieszkańców miało być 2 urzędników, w gminach do 50 tys. mieszkańców 3 urzędników i po kolejnym urzędniku na każde rozpoczęte 50 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 7. Ostatecznie progi ustalono następująco: 1 urzędnik w gminie do 50 tys. mieszkańców, 2 w gminie do 200 tys. i 3 w gminach powyżej 200 tys. Zob. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 19 lutego 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 526); uchwały zmieniając ww. uchwałę: z 12 marca 2018 r. (M.P. poz. 527), 26 marca 2018 r. (M.P. poz. 528), 26 kwietnia 2018 r. (M.P. poz. 529) oraz nowa uchwała z 13 sierpnia 2018 r. (M.P. poz. 856).

¹¹ Zob. pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 kwietnia 2018 r. do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (ZPOW-032-4/18).

¹² Zob. ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1349).

wanie tych zadań nie jest możliwe. Sprawy nie ułatwiło stanowisko zarówno niektórych samorządów argumentujących, że w obecnej sytuacji prawnej czują się zwolnieni z wielu zadań, które do tej pory realizowały, a które teraz są w gestii urzędników wyborczych, z drugiej zaś sama PKW stojąca na „konserwatywnym” i zgola przeciwnym stanowisku, że wprowadzenie instytucji urzędników wyborczych niewiele zmienia w zakresie zadań zleconych gminom w związku z wyborami¹³. Podobnie sprawa wyglądała z prowadzeniem szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych, które choć formalnie będące w gestii urzędników wyborczych, w praktyce – tak jak do tej pory – zostały przeprowadzone przez KBW. Wszystko to powiększyło tylko chaos kompetencyjny wokół zadań wyborczych realizowanych na obszarze gminy przez różne organy.

ZMIANY W PRACY OBWODOWYCH KOMISJI WYBORCZYCH

Jedną z bardziej kontrowersyjnych zmian styczniowej nowelizacji było wprowadzenie do *Kodeksu wyborczego*¹⁴ transmisji pracy komisji obwodowych z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych. Zmiana ta wzbudziła bardzo poważne zastrzeżenia związane z ochroną wizerunku głosujących i możliwością naruszenia tajności głosowania. Na problem ten zwracała uwagę zarówno PKW, Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych¹⁵. Ostatecznie ustawodawca wycofał się z tej zmiany¹⁶. Wpływ na tę decyzję miały również względy logistyczno-finansowe. Zakup, przygotowanie lokali wyborczych, obsługa i zmagazynowanie niezbędnego do realizacji tego zadania sprzętu oraz zorganizowanie obsługującego go personelu w ciągu kilku dosłownie miesięcy przed wyborami dla ponad 25 tys. komisji okazały się po prostu niewykonalne i groziły kompromitacją wyborów. Tym bardziej, że zastrze-

¹³ Zob. stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie roli samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów; Pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 sierpnia 2018 r. do Marszałka Województwa Pomorskiego (ZPOW-501-114/18).

¹⁴ Zob. art. 52 § 7–10 *Kodeksu wyborczego* w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018, poz. 130).

¹⁵ Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2017 r. do Marszałka Sejmu RP (VII.602.6.2014.JZ); pismo Generalnego Inspektora Danych Osobowych z dnia 11 kwietnia 2018 r. do Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej (DOLIS.027.437.18.AG); pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 kwietnia 2018 r. do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (ZPOW-032-4/18).

¹⁶ Zob. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1349).

żenie do bezpieczeństwa transmisji zgłosiła również Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a samą instalację kamer wyceniła na ok. 150 mln złotych [Tokaj 2018].

Poważną wadą nowelizacji okazało się podzielenie zadań obwodowej komisji wyborczej pomiędzy dwa nowe organy: obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie¹⁷ oraz obwodową komisję ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (tzw. komisja nocna). Społeczna obserwacja wyborów samorządowych przeprowadzona przez zespół ponad 620 wolontariuszy na reprezentatywnej próbie 233 lokali wyborczych w całym kraju¹⁸ pokazała, że największe problemy organizacyjne, mające bezpośredni wpływ na efektywność pracy komisji w zakresie ustalania wyników głosowania oraz sporządzania protokołu głosowania w obwodzie¹⁹, a w konsekwencji na czas pracy obydwu komisji i czas ustalenia wyników wyborów w kraju, wynikały ze złej organizacji pracy na styku tych dwóch komisji. Problemem okazało się zarówno samo rozwiązanie kodeksowe, które dzieli prace – i odpowiedzialność komisji – na dwie części, ale obowiązkiem sporządzenia protokołu z głosowania i rozliczenia się ze wszystkich materiałów wyborczych obarcza jedynie komisję „nocną”, jak również sposób w jaki musiały one ze sobą współpracować. Wydłużyło to i skomplikowało wiele rzeczy, które trzeba było robić wspólnie (np. rozliczenie kart wydanych i niewykorzystanych), a w pewnych sytuacjach nawet je dublowało. W przypadkach rozbieżności w rozliczeniu kart i tak komisja „nocna” nie miała możliwości, z powodu braku pełnej wiedzy, wyczerpującego odniesienia się merytorycznego do błędów swojej poprzedniczki. Co istotniejsze, nie mogła też wziąć za nie odpowiedzialności, poprzestając zazwyczaj na formalnych wyjaśnieniach, że dana niezgodność „wynika prawdopodobnie z błędu przy ponownym przeliczeniu głosów przed rozpoczęciem głosowania”²⁰.

Już sam protokół przekazania materiałów wyborczych pomiędzy komisjami „dzienną” i „nocną” wydłużył ogólny czas pracy obydwu komisji. Dodatkowo zwiększał ryzyko powstania błędów wymagających później skorygowania, a co

¹⁷ Zadaniem tej komisji było przeprowadzenie głosowania w obwodzie. Działała ona co najmniej od godz. 6.00 do zamknięcia lokalu o 21.00 i przekazania materiałów komisji „nocnej”.

¹⁸ Mowa o akcji #OBSERWUJEMYWYBORY zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego w Warszawie we współpracy z szeregiem organizacji społecznych. W grupie obserwatorów i współorganizatorów obserwacji był również autor tego artykułu. Zob. <http://obserwujemywybory.pl/>

¹⁹ Zadaniem tej komisji było ustalenie wyników głosowania w obwodzie (liczenie kart), przygotowanie i przekazanie do komisji terytorialnej protokołów głosowania w obwodzie. Zaczynała ona pracę o godz. 21.00.

²⁰ Treść wyjaśnienia w punkcie IV.14 protokołu głosowania w obwodzie w wyborach do sejmiku województwa kujawsko-pomorskiego. Zob. Obwodowa Komisja Wyborcza ds. Ustalenia Wyników Głosowania Nr 27 w Toruniu, protokół wyników głosowania w obwodzie na listy kandydatów na radnych. Wybory do Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, 21 października 2018 r.

za tym idzie ponownego wydłużenia czasu pracy komisji. Zgodnie ze sprawozdaniami obserwatorów, średni czas poświęcony na przekazanie materiałów między komisjami (a więc między 21:00 a godziną podpisania protokołu przekazania materiałów) wyniósł 80 minut. O tyle zatem średnio wydłużył się czas ustalenia wyników głosowania w pojedynczym obwodzie. Jednak w aż 32% obserwowanych komisji czas ten przekroczył 90 minut, a w 13% obserwowanych obwodów przekroczył nawet 120 minut. „Rekord” należy do komisji, w której przekazywanie materiałów zakończone zostało po ponad sześciu godzinach (dokładnie o 03:15), co wiązało się z wyjątkowo dużą skalą niezgodności przy liczeniu kart i podpisów. W innym przypadku, mimo przekazania protokołu w formie odręcznej o 22:30, dodatkowo o 5-tej rano ściągano członków komisji „dziennej”, aby podpisali protokół wydrukowany z systemu komputerowego²¹. W 39% przypadków obserwatorzy zgłosili, że przekazywanie materiałów wyborczych wiązało się z problemami. Ich najczęstszym źródłem były niezgodności i niespójności w liczeniu niewykorzystanych kart oraz podpisów na listach wyborców, ale pojawiały się także różnego rodzaju wątpliwości co do procedur, a także co do podziału pracy przy (kolejnych) przeliczeniach kart i podpisów między członków obu komisji [Haman 2018: 8].

Obserwacja wyborów samorządowych pokazała, że zła organizacja pracy obwodowych komisji wyborczych, nieznanie procedur wyborczych, „doszkalane” się ich członków na bieżąco, pomijanie pewnych obowiązków przez komisje czy wybieranie „drogi na skróty” odpowiadały za zdecydowaną większość problemów w działaniach obydwu komisji obwodowych i prowadziły do wydłużenia czasu ich pracy²². Zasadniczą tego przyczyną jest to, co stanowi samą istotę komisji obwodowych i jest równie ważne i pożądane co sprawność jej działania. Mowa o społecznym, spluralizowanym politycznie i nieprofesjonalnym charakterze obwodowych komisji wyborczych. Brak jakichkolwiek wymagań merytorycznych w stosunku do samych członków, akcyjny charakter samego działania jakim są wybory oraz mało efektywny system szkoleń z zasady uniemożliwiają optymalne rozwiązanie tej kwestii. Co więcej, w tym przypadku system jest tak zbudowany, że jego ogólna szybkość działania uzależniona jest od najsłabszego ogniwa w tym łańcuchu. Jedna niesprawna komisja obwodowa może wydłużyć proces ustalania wyników wyborów w danej gminie, powiecie, województwie, a nawet w skali całego kraju, jeśli mamy do czynienia z wyborami ogólnokrajowymi. Problem ten nie jest oczywiście nowy i występował w poprzednim stanie prawnym. Jednak wprowadzenie podwójnej

²¹ W obserwowanej przez autora artykułu OKW Nr 27 w Toruniu przekazanie materiałów trwało ok. 130 min., kolejne 12 minut zajęło opuszczenie lokalu przez członków komisji „dziennej”. Komisja „nocna” rozpoczęła swoją samodzielną pracę dopiero ok. 23.30.

²² Wnioski takie potwierdza również alternatywny raport z obserwacji wyborów. Por. Obserwatorzy w działaniu [2018].

liczby komisji obwodowych tylko zwiększyło liczbę potencjalnych błędów, przede wszystkim na styku pracy obydwu komisji.

Problemem okazała się również rekrutacja do podwójnej liczby komisji. Ich liczba zwiększyła się bowiem z 27 435 w wyborach samorządowych w 2014 roku do 53 966 w 2018 roku. Łącznie zasiadły w nich 425 094 osoby. Na podstawie oficjalnych danych można obliczyć, że w minimalnym składzie funkcjonowało 2024 (tj. 7,5% tych komisji) obwodowych komisji ds. przeprowadzenia głosowania i 3665 (13,6%) obwodowych komisji ds. ustalenia wyników głosowania. Natomiast w maksymalnym składzie funkcjonowało tylko 14 835 komisji „dziennych” (czyli prawie 55%) i 13 497 komisji „nocnych” (50%). W gminach w minimalnym składzie funkcjonowało 1,7% komisji „dziennych” oraz 3,2% komisji „nocnych”, a w maksymalnym odpowiednio 68% i 65%. Z kolei w miastach wartości te wniosły 17% (minimalny skład) i 33% (maksymalny skład) dla komisji „dziennych” i odpowiednio, aż 31% i 25% w przypadku komisji „nocnych”. Nie pozostało to oczywiście bez wpływu na jakość i przede wszystkim szybkość ich pracy. Co więcej, dane ilościowe z przeprowadzonej obserwacji potwierdziły intuicję, że czas liczenia głosów wydłużał się tam, gdzie uprawnionych do głosownia było dużo, a komisje były małe²³.

Bardzo pozytywnie należy natomiast ocenić wprowadzenie możliwości prowadzenia społecznej obserwacji wyborów. Instytucja ta została przetestowana – i to od razu na skalę ogólnopolską – przez wiele organizacji społecznych²⁴. Raporty obserwatorów pokazały, że instytucja ta spotkała się z pozytywnym przyjęciem ze strony członków komisji. Zaangażowanie obserwatorów pozwoliło zidentyfikować i udokumentować wiele kwestii wymagających rozwiązania lub poprawy. Pokazało też, że członkowie komisji nie są fałszerzami, a mimo braków w przygotowaniu i złej organizacji pracy są w stanie zrealizować niełatwe przecież zadania z zaangażowaniem, a nawet poświęceniem. Wiele z wniosków prezentowanych w tym tekście nie byłoby możliwych do sformułowania bez tej obserwacji. Najważniejszym jednak argumentem na rzecz utrwalenia tej instytucji w polskim prawie wyborczym jest to, że umożliwia ona obywatelom bezpośredni wgląd w najważniejsze etapy procesu wyborczego jakim są głosowanie i ustalanie jego wyników. Jak słusznie wskazują Marcin Rulka i Bartłomiej Wróblewski [2018: 68], „powinien zostać zapewniony wyborcom możliwie szeroki wgląd w ścieżkę, jaką przebywa oddany głos [...]”, a „rozbudowa

²³ Tamże, s. 11.

²⁴ W ogólnopolskich obserwacjach wyborów samorządowych 2018 r. brali udział przedstawiciele m.in. takich organizacji jak: Fundacja im. Stefana Batorego, Komitet Obrony Demokracji, Kampania przeciwko homofobii, Pracownia badań i innowacji społecznych „Stocznia”, Sieć Obywatelska „Watchdog”, Akcja Demokracja, Ruch Kontroli Wyborów – Ruch Kontroli Władzy, Fundacja ePaństwo.

mechanizmów społecznej kontroli wyborów stanowi [...] najważniejszy element budowania zaufania wyborców do uczciwości procedury wyborczej”.

Zakres uzyskanych informacji oraz skala społecznego zaangażowania udowodniły, że instytucja obserwatora społecznego wyborów jest potrzebna i, co więcej, dużo efektywniejsza niż martwa *de facto* instytucja mężów zaufania (obserwatorów z ramienia komitetów wyborczych). Niestety instytucje te w sensie prawnym nie są do końca tożsame. Obserwator społeczny wyborów – w przeciwieństwie do męża zaufania – nie może wносить uwag do protokołów głosowania w obwodzie ani być obecny przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do komisji wyborczej wyższego stopnia. Zróżnicowanie to jest funkcjonalnie nieuzasadnione, prawnie dyskryminujące, a dodatkowo wprowadzające niepotrzebnie zamieszanie organizacyjne i wątpliwości w interpretacji niektórych przepisów szczegółowych²⁵.

ZMIANY W SPOSOBIE GŁOSOWANIA

Problematyczne okazało się stosowanie przezroczystych urn²⁶. Powszechnym problemem było przyklejanie się – na skutek elektryzowania – wrzuconych do urny przez wyborców kart do głosowania do przezroczystych ścian plastikowej urny. W ten sposób w wielu sytuacjach było widać na takich kar-

²⁵ Przykładem takiego zamieszania była zupełnie prozaiczna sprawa identyfikatorów dla obserwatorów społecznych. Wskutek nieprecyzyjności pierwotnych informacji PKW w tej sprawie (zob. informacja Państwowej Komisji Wyborczej z 10 września 2018 r. w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. – ZPOW-713-2/18), bezpośrednio przed dniem głosowania powstała wątpliwość, kto odpowiada za przygotowanie identyfikatorów i jak powinny one wyglądać. Sprawę – na wniosek samych organizacji – musiała rozstrzygnąć PKW (por. pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r. do dyrektora programu „Masz Głos, Masz Wybór” Fundacji im. Stefana Batorego – ZPOW-713-10/18), po czym dzień przed wyborami ponownie zmieniła zdanie w kwestii tego, kto ma ten identyfikator wykonać. Dużo poważniejszym problemem była natomiast wątpliwość, czy po opuszczeniu przez obserwatora lokalu komisji już po jego zamknięciu dla wyborców (po 21.00) może on do niego wrócić w celu kontynuowania obserwacji. Kwestia ta była przedmiotem zapytań ze strony organizacji społecznych i została przez PKW rozwiązana *ad hoc* w sposób niekorzystny dla strony społecznej. Zarówno sama decyzja, jak i jej prawna artykulacja mogą budzić wątpliwość co do jej zgodności z prawem. Zob. Obserwatorzy w działaniu [2018: 7].

²⁶ Przezroczysta urna została wprowadzona do polskiego prawa wyborczego już wcześniej, bo nowelizacją z 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1043), która dodała do *Kodeksu wyborczego* poświęcony temu art. 41a. Przepis ten wszedł jednak w życie dopiero 1 lipca 2016 r. Wybory samorządowe w 2018 r. były więc pierwszymi wyborami ogólnokrajowymi, w których urny te zastosowano na masową skalę (wcześniej pojawiły się tylko w wyborach uzupełniających lub referendum lokalnych).

tach jak głosowano²⁷. Biorąc pod uwagę fakt, że przezroczysta urna w istocie nie zabezpiecza w żaden pewny sposób przed procederem dosypywania kart do urny²⁸, ich nieergonomiczność oraz poważny problem logistyczny z przechowywaniem w okresie międzywyborczym, wydaje się, że ich stosowanie jest mało racjonalne.

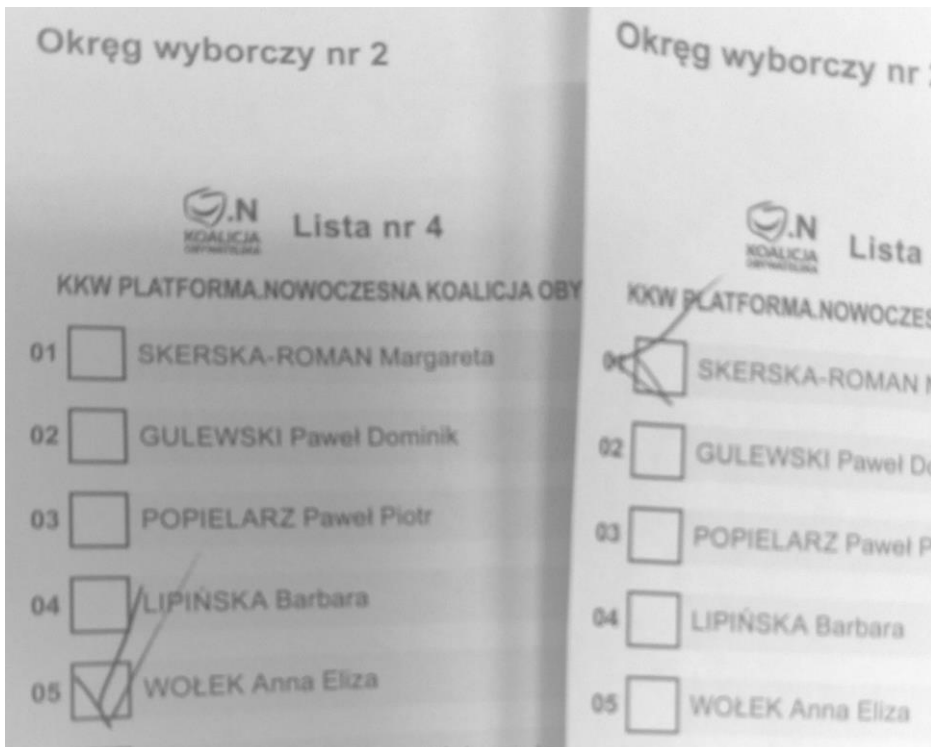
W literaturze przedmiotu [Michalak 2018: 87–89], zwracano już uwagę, że przyjęcie przez ustawodawcę²⁹ nowej, sprzecznej z dotychczasową praktyką i słownikowym rozumieniem definicji znaku „x” jako prawnie skutecznej artykulacji przez wyborcę na karcie do głosowania swojej preferencji politycznej, w połączeniu z rozszerzeniem kategorii dopisku niewpływającego na ważność głosu, również o dopiski w obrębie kratki³⁰ może prowadzić do sporów interpretacyjnych i zwiększenia uznaniowości członków obwodowych komisji wyborczych w ocenie ważności głosu wyborcy. Uznanie przez ustawodawcę, że znak „x” to co najmniej dwie linie (czyli może być ich więcej) przecinające się w kratce wzbudziło poważne kontrowersje już na etapie szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych. Było też szeroko dyskutowane w mediach społecznościowych. Obserwacja społeczna wyborów ujawniła, że problemy z interpretacją nowych zasad ważności głosu wystąpiły prawie w połowie obserwowanych komisji. Trudnością przy ocenie ważności głosów było m.in. (por. rys. 1), to czy doszło do przecięcia się linii w obrębie kratki? Czy „x” może być zbudowany z tylko z jednej linii (pętla ze skrzyżowanymi końcami)? Czy znak graficzny składający się z kilku linii w kartce jest tylko dopiskiem niewpływającym na ważności prawidłowo postawionego „x” przy innym nazwisku, czy może jest jednak „innym” znakiem niż ustawowy „x”, przez co taki głos należy uznać za nieważny? We wszystkich tych sytuacjach komisja była zdana tylko i wyłącznie na swoją ocenę interpretacyjną, przez co możliwe były sytuacje, że dwie różne komisje obwodowe dokonały rozbieżnej kwalifikacji tego samego znaku graficznego i w konsekwencji raz potraktowały taki głos jako ważny, a raz jako nieważny.

²⁷ Obserwatorzy relacjonowali m.in.: „Karty przykleiły się do dna urny. Przewodnicząca weszła do urny, żeby je wyjąć.”, „Trzeba było wejść do urny po głosy. Urna jest duża, ale sprawia wrażenie delikatnej, wyginała się pod ciężarem kart, nie można było jej podnieść, komisja obawiała się, że się uszkodzi. Przewrócono ją więc na bok i wygarnięto głosy. Po te, które przykleiły się do boków i dna trzeba było wejść do środka” [Haman 2018: 8].

²⁸ W jaki bowiem sposób postronny wyborca czy obserwator jest w stanie stwierdzić, czy w urnie jest „właściwa” liczba kart? Inna sprawa, że w Polsce nigdy takiego zagrożenia realnie nie stwierdzono, co więcej przepisy wymagają obecnie (zob. art. 52 § 6a k.w.), aby jeden z członków komisji pełnił funkcję „strażnika urny” podczas głosowania.

²⁹ Zob. art. 5 pkt 12 k.w. wyborczego w brzmieniu ustalonym nowelizacją z dnia 11 stycznia 2018 r.

³⁰ Zob. art. 41 k.w.



Rysunek 1. Prawidłowo postawiony „x” czy dopisek niewpływający na ważność głosu?
– przykłady nieoczywistych znaków graficznych w świetle nowej definicji znaku „x”
i dopisków niepowodujących nieważności głosu.

Źródło: zdjęcie wykonane przez autora podczas obserwacji pracy Obwodowej Komisji Wyborczej ds. Ustalenia Wyników Głosowania Nr 27 w Toruniu w dniu 22.10.2018.

Pozytywnie natomiast należy ocenić regulacje ograniczającą liczbę możliwych do zgłoszenia przez komitet wyborczy kandydatów wybieranych w systemie proporcjonalnym³¹. Dzięki temu zmniejszyła się liczba nazwisk na karcie do głosowania, co w konsekwencji skłoniło PKW do zrezygnowania – co do zasady – ze stosowania tzw. karty zbroszurowanej na rzecz pojedynczej karty (tzw. płachty). Warto podkreślić, że był to postulat od dawna zgłaszany przez grupę badaczy, którzy na podstawie badania kart z wyborów do sejmików województw z wyborów 2014 roku wykazali, że to właśnie karta zbroszurowana była przyczyną wysokiego odsetka głosów nieważnych, tzw. wielokrzyżkowych w tamtych wyborach [Gendźwiłł i in. 2014]. Badania poka-

³¹ Jako limit przyjęto wielkość okręgu wielomandatowego powiększonego o dwóch kandydatów. Zob. art. 425 § 2 pkt 2.

zują również, że kandydaci umieszczeni na listach na pozycjach „niemandatowych” bardzo rzadko (z wyjątkiem tych, którzy kandydują z ostatnich miejsc) zdobywają mandaty [Marcinkiewicz 2004; Flis 2014: 295]. To rodzi niepotrzebne napięcie pomiędzy kandydatami, którzy dzięki odpowiednio wysokiej pozycji na liście mają szansę na uzyskanie mandatów a tymi, którzy tylko ją „zapełniają”, stwarzając zarówno wyborcom, jak i przede wszystkim samym sobie złudną nadzieję na sukces wyborczy.

Pożądane skutki ograniczenia liczby zgłaszanych kandydatów w obrębie jednej listy w wyborach proporcjonalnych polegające na zmniejszeniu formatu karty a co za tym idzie ich liczby, kosztów druku, transportu, przechowywania, a także czasu potrzebnego na ich przejrzenie i przeliczenie przemawiają za rozszerzeniem tej regulacji również na pozostałe wybory odbywające się w systemie proporcjonalnym. Argumentem przemawiającym za tym postulatem jest również drastyczny spadek liczby głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw, stanowiący z pewnością jeden z efektów tej zmiany³². Samych głosów nieważnych było o ponad 1,4 mln mniej w porównaniu do wyborów samorządowych z 2014 roku, natomiast odsetek głosów wielokrzyżkowych zmniejszył się aż o 17,5 punktu procentowego.

Nie sposób jednoznacznie ocenić zniesienia powszechności głosowania korespondencyjnego. W wyborach do sejmików województw w 2018 roku wysłano łącznie 1292 pakiety wyborcze służące do tej formy głosowania, z czego do urny wrzucono 1094 takie karty. Stanowi to 0,007% wszystkich głosujących. W wyborach samorządowych z 2014 roku, gdy z tej formy mogli korzystać tylko wyborcy niepełnosprawni, wartości te wyniosły odpowiednio 495, 402 i 0,003%. Oznacza to, że z głosowania korespondencyjnego skorzystało 2,7 razy więcej tego typu wyborców niż w poprzednich porównywanych wyborach. Nadal jednak jest to liczba znikoma w porównaniu z ok. 4,7 miliona osób niepełnosprawnych.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI *DE LEGE FERENDA*

Przechodząc do generalnej oceny funkcjonalności zmian wprowadzonych do *Kodeksu wyborczego* nowelizacją z 11 stycznia 2018 roku w obliczu doświadczeń z wyborów samorządowych przeprowadzonych 21 października 2018 należy stwierdzić, że spośród wielu wprowadzonych zmian za trafione – choć nie w pełni zoptymalizowane – można uznać te, które dotyczą obserwato-

³² Zmiana formatu karty z całą pewnością nie jest jedyną przyczyną spadku liczby głosów nieważnych i nie sposób też orzec, czy była najważniejsza. Wydaje się bowiem, że kontekst polityczny tych wyborów, a w szczególności znacząca polityzacja, czy wręcz polaryzacja wyborów do sejmików województw odegrały w tym przypadku równie niebagatelną rolę.

rów społecznych wyborów i zmniejszenia maksymalnej liczby zgłaszanych kandydatów przez komitety wyborcze. Pozostałe zmiany należy ocenić krytycznie.

Przed wszystkim nie sprawdziły się rozwiązania modyfikujące strukturę administracji wyborczej. Dodatkowi komisarze wyborczy nie przyczynili się do usprawnienia organizacji wyborów, a wygenerowali tylko niepotrzebne koszty, związane z obsługą nowych organów. Dysfunkcjonalny w obecnym kształcie jest korpus urzędników wyborczych. Uprawnienia urzędników wyborczych w praktyce są realizowane lub koordynowane przez urzędników gminnych i delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Jako nieuzasadnione merytorycznie, zwiększające wpływ komisarza wyborczego i naruszające zasadę równego traktowania komitetów wyborczych, należy ocenić nowe przepisy dotyczące powoływania terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. Rozwiązanie takie mogą bowiem prowadzić do uprzywilejowania przedstawicieli „dużych” komitetów wyborczych w najbardziej newralgicznych punktach procesu wyborczego, a mianowicie rejestracji kandydatów oraz ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów. To zaś może rzutować na ocenę uczciwości samych wyborów i legitymizację ich wyniku politycznego.

Nie sprawdziła się w wyborach samorządowych również koncepcja dwóch obwodowych komisji wyborczych. Problemy z ich rekrutacją, skomplikowanie pracy wskutek pojawienia się obowiązku formalnego przekazania materiałów jednej komisji do drugiej oraz braki w przygotowaniu merytorycznym i organizacyjnym członków tych komisji zmuszają do poważanego przemyślenia sensowności tego rozwiązania. Jeśli jednak ustawodawca nie zdecyduje się na odejście od tej koncepcji, powinien koniecznie zmienić model ich współpracy. Komisja ds. ustalania wyników głosowania powinna przejąć od komisji ds. przeprowadzenia głosowania jedynie urnę z kartami i tylko ta jedna kwestia powinna podlegać protokolarnemu przekazaniu. W konsekwencji każda z komisji powinna sporządzić samodzielnie protokół z ustalenia wyników głosowania wyłącznie w zakresie swoich czynności i ustaleń. Opóźnienia w pracy jednej z nich nie wpływałyby więc na pracę drugiej. Podobnie powinno wyglądać przekazanie materiałów komisji „z” i „w” do depozytu urzędu gminy/miasta. Każda z komisji powinna otrzymać tylko te materiały – i z nich się później rozliczyć – które są jej niezbędne do wykonania powierzonej jej funkcji. Oznacza to funkcjonalne odseparowanie obydwu komisji, których jedynym punktem styczonym byłaby zaplombowana urna z kartami do głosowania.

Ważnym wnioskiem z obserwacji pracy komisji jest to, że ich członkowie nie znają w wystarczającym zakresie procedur wyborczych. Słaba znajomość wytycznych PKW dotyczących zadań i trybu przeprowadzenia głosowania oraz ustalenia wyników głosowania w obwodzie rzutuje bezpośrednio na sposób organizacji pracy komisji, który może później powodować konieczność

powtarzania pewnych czynności, a ostatecznie prowadzić nawet do chaosu organizacyjnego. To zaś wpływa na rzetelność pracy komisji i przede wszystkim ją wydłuża. Próbą zminimalizowania takich sytuacji będą wszelkie zmiany idące w kierunku profesjonalizacji składów komisji oraz wprowadzenie efektywnego systemu ich szkoleń³³. Kwestią wartą rozważenia jest budowa – analogicznie jak w przypadku urzędników wyborczych – stałego, społecznego korpusu członków komisji wyborczych, do którego swój akces mógłby zgłosić każdy niekarany obywatel polski posiadający prawa wyborcze. Korpus ten podlegałby systematycznym i okresowym szkoleniom (a więc nie tylko bezpośrednio przed samymi wyborami) z zakresu prawa i procedur wyborczych oraz zarządzania i organizacji pracy komisji. Szkolenia te powinny się odbywać przy wykorzystaniu profesjonalnych narzędzi i materiałów szkoleniowych takich jak platformy e-learningowe, poradniki, filmy szkoleniowe, interaktywne ćwiczenia, prace zespołowe itp. Same szkolenia powinny przeprowadzać osoby mające kompetencje nie tylko z zakresu prawa i procedur wyborczych, ale również komunikacji społecznej i dydaktyki. W system szkoleń musiałby być wbudowany mechanizm ewaluacji wiedzy, który pozwalałby ocenić na jakim poziomie sprawności jest dany członek korpusu i co jeszcze musi poprawić, czego musi się dowiedzieć, aby skutecznie i zgodnie z prawem wykonywać swoje obowiązki. Do rozważenia jest uzależnienie zasiadania w komisji od uzyskania określonego poziomu tej wiedzy. Takie przeszkolone i sprawdzone osoby powinny mieć też zwiększone wynagrodzenie, które motywowałoby do utrzymywania swojej wiedzy na wysokim poziomie. Z kolei podczas pracy w dniu wyborów warto byłoby wyposażyć jej członków w przejrzyste i wygodne w użyciu „listy zadań”, czy instruktarze, które „prowadziłyby” członków komisji od zadania do zadania, punkt po punkcie, nie pozwalając, aby coś zostało pominięte, czy wykonane w złej kolejności. Obecna forma wytycznych, rozbudowanych i pisanych dość trudnym dla przeciętnego człowieka językiem, nadto niezbyt wygodnych w użyciu i niezachęcających do wcześniejszego studiowania, na pewno tej funkcji nie pełni.

Rekomenduje się zniesienie zróżnicowania prawnego w statusie mężów zaufania i obserwatorów społecznych przez przyznanie tym drugim pełni praw przysługujących tym pierwszym, w szczególności zaś prawa do wnoszenia uwag do protokołu głosowania w obwodzie oraz prawa do bycia obecnym przy przekazywaniu materiałów z wyborów (przede wszystkim kart) do komisji wyższego szczebla. Warto przy tej okazji ujednoczyć i uporządkować (również w zakresie stosowanej terminologii) status wszystkich obserwatorów wyborów, a więc także obserwatorów międzynarodowych i zrezygno-

³³ Podwyższenie wymogów stawianych członkom tych komisji było już nie raz zgłaszane w literaturze przedmiotu. zob. m.in.: Rulka, Wróblewski [2018: 61 i n.]

wać z nieco archaicznego określenia „mężowie zaufania”, na rzecz „obserwator komitetu wyborczego”.

Należy rozważyć powrót do jednoznacznej i nie budzącej wątpliwości interpretacyjnych definicji znaku „x” jako dwóch linii przecinających się w obrębie kratki. Natomiast wszelkie przekreślenia, wykreślenia, zamazania, dopiski, znaki graficzne itp. poczynione w obrębie kratki powinny powodować nieważność głosu. Alternatywnie można rozważyć zliberalizowanie warunków ważności głosu przez uznawanie również innych znaków graficznych pozwalających na jednoznaczne zidentyfikowanie woli wyborcy, takich jak popularny „ptaszek”, „wstążka” czy różne formy „poprawianego” znaku „x”. Pamiętać jednak trzeba, że ponownie zwiększy to uznaniowość w ocenie tego, kiedy głos jest ważny, a kiedy nie, będzie to już jednak zagrożenie dużo mniej prawdopodobne, zwłaszcza jeśli wyjątki zostaną wskazane enumeratywnie na podstawie doświadczenia empirycznego. Powrót do tradycyjnego definiowania znaku „x” będzie miał również tę zaletę, że uniemożliwi sparaliżowanie prac komisji, czy nawet destabilizację samych wyborów w sytuacji masowego i celowego oddawania głosów – z powodów politycznych, czy chociażby „happeningowych” – w sposób mający wywołać spory interpretacyjne członków komisji.

BIBLIOGRAFIA

- Gendźwiłł Adam, Cześniak Mikołaj, Flis Jarosław, Haman Jacek, Materska-Sosnowska Anna, Michalak Bartłomiej, Pietrzyk Paweł, Zbieranek Jarosław. 2014. *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Haman Jacek. 2018. *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*. Fundacja im. Stefana Batorego. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Michalak Bartłomiej. 2018. „Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018”. *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne* 58.
- Flis Jarosław. 2014. *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmu i senatu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Marcinkiewicz Kamil. „Electoral contexts that assist voter coordination: Ballot position effects in Poland”. *Electoral Studies* 33.
- Rulka Marcin, Wróblewski Bartłomiej. 2018. „Rozwiązania kodeksu wyborczego wpływające na zaufanie wyborców do procedury wyborczej. Uwagi *de lege ferenda*”. *Przegląd Sejmowy* 2.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2001 r., poz. 112 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1043.).

- Ustawa z dnia 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, poz. 130).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1349).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Biuru Wyborczemu (M.P. z 2011 r., nr 23, poz. 253; M.P. z 2015 r., poz. 487; M.P. z 2016 r., poz. 1099; M.P. z 2018 r., poz. 380, 381, 651).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 526, 527, 528, 529, 856).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie powołania komisarzy wyborczych (M.P. poz. 540).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych, wzoru zgłoszenia oraz zasad powoływania tych komisji, w tym trybu przeprowadzania losowania, 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. poz. 908).

ŹRÓDŁA

- Informacja komisarza wyborczego w Lesznie z dnia 6 września 2018 r.
- Informacja komisarza wyborczego w Słupsku I z dnia 6 września 2018 r.
- Informacja komisarza wyborczego w Słupsku I (bez daty) o aktualnych składach terytorialnych komisji wyborczych na obszarze właściwości.
- Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z 10 września 2018 r. w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. (ZPOW-713-2/18).
- Obserwatorzy w działaniu. Raport podsumowujący obserwację społeczną w trakcie wyborów samorządowych na Mazowszu 21 października 2018 r. 2018. Warszawa.
- Pismo Generalnego Inspektora Danych Osobowych z dnia 11 kwietnia 2018 r. do Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej (DOLIS.027.437.18.AG).
- Pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 sierpnia 2018 r. do Marszałka Województwa Pomorskiego (ZPOW-501-114/18).
- Pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r. do Dyrektora Programu „Masz Głos, Masz Wybór” Fundacji im. Stefana Batorego (ZPOW-713-10/18).
- Pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 kwietnia 2018 r. do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (ZPOW-032-4/18).
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2017 r. do Marszałka Sejmu RP (VII.602.6.2014.JZ).
- Postanowienie Komisarza Wyborczego w Lesznie z dnia 8 września 2018 r. w sprawie powołania terytorialnych komisji wyborczych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r.
- Postanowienie Komisarza Wyborczego w Słupsku I z dnia 11 września 2018 r. w sprawie powołanie Powiatowej Komisji Wyborczej w Pucku.

Protokół wyników głosowania w obwodzie na listy kandydatów na radnych. Wybory do Sejmiku Województwa. Obwodowa Komisja ds. Ustalenia Wyników Głosowania Wyborczej Nr 27 w Toruniu, Protokół wyników głosowania w obwodzie na listy kandydatów na radnych. Wybory do Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, 21 października 2018 r. Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie roli samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Są komisarze. PKW powołała 98 komisarzy wyborczych. 2018. http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/181999/Sa-komisarze--PKW-powolala-98-komisarzy-wyborczych- (dostęp 07.03.2019).

Tokaj Beata. 2018. *Za mało czasu, by ABW zapewniła bezpieczne łącza.* https://pkw.gov.pl/336_Wydarzenia/1/0/24408_Beata_Tokaj__za_malo_czasu_by_ABW_zapewnila_bezpieczne_lacza (dostęp 12.01.2019).

Streszczenie

Celem artykułu jest dokonanie oceny funkcjonalności zmian wprowadzonych do *Kodeksu wyborczego* przed wyborami samorządowymi w 2018 roku, które istotnie zmieniły polskie prawo wyborcze zarówno w treści o charakterze politycznym, organizacyjnym, jak i w zakresie przejrzystości oraz uczciwości procesu wyborczego. Najważniejsze z nich dotyczyły funkcjonowania administracji wyborczej... (zwiększenie liczby komisarzy wyborczych, powołanie Korpusu Urzędników Wyborczych oraz podwójnej liczby obwodowych komisji wyborczych przy jednoczesnym uprzywilejowaniu dużych komitetów wyborczych w procesie zgłaszania kandydatów do tych komisji), warunków ważności głosu (nowa definicja znaku „x”), zmniejszenia maksymalnej liczby kandydatów na karcie do głosowania oraz wprowadzenia instytucji obserwatora społecznego wyborów.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, kodeks wyborczy, wybory samorządowe, administracja wyborcza

THE ASSESSMENT OF FUNCTIONALITY OF 2018 CHANGES TO THE POLISH ELECTORAL CODE IN THE LIGHT OF EXPERIENCE FROM THE LATEST LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS (summary)

The aim of the paper is to assess the functionality of amendments introduced to the Polish Electoral Code before local government elections in 2018. They brought a number of significant changes to the Polish electoral law, both of a political and organizational nature, as well as in terms of transparency and integrity of the entire electoral process. The most important of the amendments concerned changes in the functioning of electoral administration bodies (increased number of electoral scrutineers, establishment of the Electoral Officers' Corps, doubling of the number of local electoral commissions with simultaneous privileged position of large electoral committees in the process of nominating candidates to these commissions), new conditions for vote validity (new

definition of “x”), lower maximum number of candidates shown on the ballot paper and the establishment of the function of social observers to the electoral process.

Keywords: electoral law, electoral code, local government election, electoral administration.