



Warszawa, dnia 10 lutego 2020 r.

**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-501-5/20

**Informacja  
o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego  
oraz propozycje ich zmiany**

Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504) Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia informację o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje zmiany i uzupełnienia niektórych przepisów. Propozycje niniejsze wynikają z doświadczeń zgromadzonych przez Państwową Komisję Wyborczą i komisarzy wyborczych w toku przygotowań i przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniu 26 maja 2019 r. oraz wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 października 2019 r. W informacji uwzględniono także doświadczenia związane z wyborami organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanymi w toku kadencji.

Państwowa Komisja Wyborcza ocenia na podstawie zgromadzonych doświadczeń, że zasadniczo przepisy Kodeksu wyborczego zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce prowadzenia wyborów. Szczegółowo kwestie te opisane zostały w sprawozdaniach Państwowej Komisji Wyborczej z poszczególnych wyborów.

Tym niemniej praktyka organizacji wyborów, a także ogólna dynamika rozwoju społecznego i technologicznego dyktują potrzebę stałego doskonalenia rozwiązań prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzania wyborów. Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia następujące propozycje zmian i uzupełnień:

- 1) konieczne jest wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców. W chwili obecnej rejestr wyborców prowadzony jest przez poszczególne gminy jako zadanie zlecone. Utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców zdecydowanie ułatwiłoby właściwe wykonywanie zadań związanych z dopisywaniem się do spisu wyborców osób przebywających w dniu głosowania poza miejscem stałego zamieszkania. Obecnie

gminy przekazują sobie informacje w tym zakresie. Często zdarza się, że informacje te docierają z opóźnieniem, występują także, szczególnie w ostatnich dniach przed wyborami, trudności w przekazywaniu tych informacji, co może prowadzić do nieprawidłowego sporządzenia spisu wyborców. Ważnym argumentem jest także fakt, że wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców ułatwiłoby weryfikację kandydatów zgłaszanych w poszczególnych wyborach. Ponadto ułatwiłoby to weryfikację kandydatów na członków obwodowych komisji wyborców, bowiem kandydatem może być osoba zamieszkująca na obszarze województwa. Gminy prowadzące rejestr wyborców posiadają natomiast jedynie informacje o kandydatach na członków komisji wyborczych z obszaru swojej właściwości terytorialnej. W obecnym stanie prawnym muszą zatem występować z zapytaniem do innych gmin na terenie województwa o sprawdzenie, czy kandydat na członka obwodowej komisji wyborczej ujęty jest we właściwym rejestrze wyborców. Jest to istotne ze względu na krótkie terminy powołania obwodowych komisji wyborczych, a co za tym idzie, konieczność niezwłocznej weryfikacji bardzo dużej liczby zgłoszonych kandydatów. Centralny Rejestr Wyborców likwidowałby tego rodzaju trudności. Utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców umożliwiłoby również prowadzenie centralnej informacji o wpisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu zaświadczenia o prawie do głosowania. Zapewniłoby to lepszą wymianę informacji pomiędzy gminami, co znacząco wpłynęłoby na prawidłowość prowadzenia rejestru wyborców i sporządzania spisów wyborców;

- 2) konieczne jest dokonanie zmian w załączniku nr 1 i 2 do Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że według stanu na dzień 30 września 2018 r. liczba mieszkańców kraju wynosi 36 971 408. Norma przedstawicielska w wyborach do Sejmu wynosi 80 373 mieszkańców na jeden mandat. Przy uwzględnieniu liczby mieszkańców w okręgach wyborczych nr 9, 31, 32, 33 i 34 należy zmniejszyć o 1 liczbę wybieranych posłów, natomiast w okręgach nr 3, 20, 25, 26 i 39 liczbę

wybieranych posłów należy zwiększyć o 1 (w porównaniu z liczbą mandatów ustaloną w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego).

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w wykonaniu obowiązku określonego w art. 203 § 1 Kodeksu wyborczego, pismem znak ZPOW-520-4/18 z dnia 19 listopada 2018 r. przedłożyła Marszałkowi Sejmu wnioski w tym zakresie (podobnie w piśmie znak ZPOW-500-1/14 z dnia 22 grudnia 2014 r.).

Państwowa Komisja Wyborcza sygnalizowała również w powołanym wyżej piśmie, że w województwie mazowieckim liczba wybieranych senatorów jest zbyt niska, a w województwie śląskim zbyt wysoka. Poza tym Komisja zwróciła uwagę, na sytuację występującą w województwach podkarpackim i lubelskim. Województwo podkarpackie ma większą liczbę mieszkańców (2 111 645) i przypada mu 5 mandatów. Natomiast województwo lubelskie ma mniejszą liczbę mieszkańców (2 097 946) i przypada mu 6 mandatów. Sytuacja ta nie narusza wprawdzie art. 261 § 2 Kodeksu wyborczego, lecz budzi wątpliwości.

Dodatkowo konieczne jest usunięcie błędów w opisie granic okręgów wyborczych do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, tj. w załączniku nr 2 do Kodeksu wyborczego.

W opisie granic okręgu wyborczego:

a) nr 7 – jest: „Wojszyce – Ołtaszyn”, a powinno być: „Wojszyce, Ołtaszyn” – są to bowiem dwa odrębne osiedla,

b) nr 8 – jest:

– “Gądów - Popowice Pd”, a powinno być: “Gądów - Popowice Płd”,

– „Kuźniki”, a powinno być: „Kuźniki”,

– “Pilczyce - Kozanów - Popowice”, a powinno być: “Pilczyce - Kozanów - Popowice Płn”;

3) sprawdziła się wprowadzona przed ostatnimi wyborami w stałych obwodach głosowania zasada uzależnienia liczby członków obwodowych komisji wyborczych od liczby mieszkańców. Teraz należałoby również wprowadzić analogiczne zasady w obwodach odrębnych, tj. uzależnić liczbę członków obwodowej komisji wyborczej w odrębnym obwodzie głosowania od liczby wyborców przebywających w placówce, w której utworzono obwód. Liczba członków obwodowych komisji wyborczych

w stałych obwodach głosowania jest uzależniona od liczby mieszkańców. W skład obwodowej komisji wyborczej, w zależności od liczby mieszkańców w obwodzie, powołuje się od 7 do 13 osób (art. 182 § 1a Kodeksu wyborczego). Jak natomiast wynika z art 182 § 3 Kodeksu wyborczego w skład obwodowych komisji wyborczych, w odrębnych obwodach głosowania powołuje się 5 osób, niezależnie od liczby wyborców przebywających w danym obwodzie głosowania. Należy przy tym podkreślić, że w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w najmniejszych obwodach głosowania uprawnionych do głosowania w dniu wyborów było:

- a) 2 wyborców (Szpital na Wyspie Spółka z o. o. w Żarach, Miejskie Centrum Medyczne im. dr. Karola Jonschera w Łodzi, Szpital Powiatowy w Pruszkowie, Samodzielny Publiczny ZOZ Wojewódzki Szpital Zespolony im. J. Śniadeckiego w Białymstoku),
- b) 3 wyborców (Hospicjum Sosnowieckie im. św. Tomasza Apostoła w Sosnowcu),
- c) 6 wyborców (uzdrowisko Świeradów-Czerniawa Sp. z o. o. Grupa PGU Szpital Centrum Rehabilitacji i Reumatologii „Goplana” w Świeradowie-Zdroju),
- d) 7 wyborców (Centrum Medyczne Boruta Sp. z o. o. w Zgierzu, NZOZ Szpital na Siemiradzkiego im. R. Czerwiakowskiego w Krakowie).

Ogólnie w 439 odrębnych obwodach głosowania liczba uprawnionych do głosowania nie była większa niż 50 wyborców. W tych przypadkach obowiązujące przepisy sprawdziły się.

Natomiast w obwodach odrębnych utworzonych np. w zakładach karnych oraz dużych zakładach leczniczych liczba wyborców uprawnionych do głosowania wynosiła:

- a) 1800 wyborców w Areszcie Śledczym w Warszawie (ul. Ciupagi 1),
- b) 1357 wyborców w Zakładzie Karnym we Wronkach,
- c) 1322 wyborców w Przedsiębiorstwie Uzdrowskim „Ustroń” w Ustroniu,
- d) 1294 wyborców w Zakładzie Karnym Nr 1 we Wrocławiu,
- e) 1208 wyborców w Zakładzie Karnym Nr 1 w Grudziądzu,

- f) 1166 wyborców w Zakładzie Karnym w Rzeszowie,
- g) 901 wyborców w Szpitalu Klinicznym Nr 4 w Lublinie,
- h) 870 wyborców w Uniwersyteckim Centrum Klinicznym w Gdańsku.

Zatem różnice w liczbie wyborców w obwodach głosowania w obwodach odrębnych są czasem diametralne, a obwodowe komisje wyborcze wykonują swoje ustawowe zadania w 5-osobowych składach we wszystkich tych obwodach, niezależnie od liczby wyborców. Należy przy tym zauważyć, że obwodowa komisja wyborcza w stałym obwodzie głosowania liczącym od 1001 do 2000 mieszkańców powoływana jest w 9-osobowym składzie, a w odrębnym obwodzie głosowania, w którym liczba wyborców wynosiła 1 800 wyborców – w 5-osobowym składzie. Do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło również pismo jednego z dyrektorów zakładu karnego, który zgłaszał potrzebę zwiększenia składu liczbowego członków obwodowych komisji wyborczych w tych obwodach głosowania;

- 4) konieczna jest zmiana przepisów umożliwiająca powoływanie terytorialnych komisji wyborczych w zróżnicowanym składzie (tj. w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki). W obecnym stanie prawnym komisje te powołane muszą być w pełnym składzie (9 osób, a w przypadku wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz miejskiej komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu w składzie 10 osób). Miejska komisja wyborcza powołana w składzie 10 osób jest niewystarczająca dla prawidłowego wykonania wszystkich czynności dla dużego miasta (np. Warszawa – 1 652 725 mieszkańców, Wrocław – 582 353, mieszkańców Poznań – 482 063 mieszkańców). Natomiast powoływanie gminnych komisji wyborczych w małych jednostkach w pełnym składzie (9 osób) nie zawsze jest uzasadnione, gdyż inny zakres zadań ma gmina komisja wyborcza w małej gminie (Krynica Morska – 1 363 mieszkańców), a inny w dużym mieście, które nie jest miastem na prawach powiatu (Inowrocław – 68 487). Poza tym, analogicznie do propozycji dotyczącej obwodowych komisji wyborczych, należy umożliwić zgłaszanie kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych bezpośrednio wyborcom. Umożliwi to sprawne uzupełnianie składów tych komisji, w przypadku niewystarczającej liczby zgłoszeń kandydatów dokonanych przez komitety wyborcze. Poza tym możliwe

powinno być powoływanie składów terytorialnych komisji wyborczych w określonym przedziale liczbowym, tj. ze wskazaniem minimalnej i maksymalnej liczby jej członków. W związku z tym liczba członków terytorialnej komisji wyborczej, w szczególności gminnych (miejskich), powinna być uzależniona od liczby mieszkańców danej jednostki, podobnie jak zostało to uregulowane w przypadku obwodowych komisji wyborczych w stałych obwodach głosowania.

Jednocześnie proponuje się zmniejszenie składu liczbowego członków terytorialnych komisji wyborczych w wyborach w trakcie kadencji. W obecnym stanie prawnym liczba członków tych komisji jest taka sama zarówno w wyborach przeprowadzanych w związku z upływem kadencji, jak też w wyborach w toku kadencji, w których członkowie tych komisji mają zdecydowanie mniejszy zakres zadań do wykonania. Zasadne zatem wydaje się zmniejszenie składów tych komisji w wyborach w toku kadencji i ustalenie, że w ich skład wchodzi np. od 5 do 7 osób;

- 5) proponuje się wprowadzenie w przepisach Kodeksu wyborczego możliwości późniejszego rozpoczęcia głosowania we wszystkich rodzajach obwodów odrębnych. W obecnym stanie prawnym możliwość taka dotyczy jedynie obwodów głosowania utworzonych w zakładach leczniczych i domach pomocy społecznej (art. 38 § 5 Kodeksu wyborczego). Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej możliwość taka powinna dotyczyć wszystkich obwodów odrębnych, w tym m. in. utworzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, o ile umożliwi to sprawne oddanie głosu przez wszystkich uprawnionych wyborców;
- 6) proponuje się ustalenie w przepisach Kodeksu wyborczego, że osoby odpowiedzialne za informatyczną obsługę obwodowej komisji wyborczej otrzymują zryczałtowaną dietę za czas związany z wykonywaniem swoich zadań, w wysokości zryczałtowanej diety członka obwodowej komisji wyborczej. Według oceny Komisji również pełnomocnicy okręgowej i rejonowej komisji wyborczej, o których mowa odpowiednio w art. 173 i 176 Kodeksu wyborczego, powinni otrzymywać zryczałtowaną dietę za czas związany z wykonywaniem swoich zadań, której wysokość ustalać powinna Państwowa Komisja Wyborcza, w trybie analogicznym do określonego w art. 154 § 7 Kodeksu wyborczego. W obecnym stanie prawnym przepisy nie przewidują wypłacania diet dla osób odpowiedzialnych za informatyczną

obsługę obwodowych komisji wyborczych, ani też dla pełnomocników okręgowych i rejonowych komisji wyborczych. Kwestie wynagradzania osób odpowiedzialnych za informatyczną obsługę obwodowych komisji wyborczych należą do kompetencji wójtów (burmistrzów i prezydentów miast). Mimo tego, że środki na ten cel pochodzą ze środków Krajowego Biura Wyborczego (część 83 poz. 17 rezerwy celowej będącej w dyspozycji Szefa Krajowego Biura Wyborczego zgodnie z art. 124 § 6 Kodeksu wyborczego), wynagrodzenie za realizację tych zadań oraz jego wysokość ustalane są różnorodnie przez organy wykonawcze gmin. Często występują znaczące różnice w wysokości wynagrodzenia tych osób, co jest powodem zarzutów zgłaszanych m.in. organom wyborczym. Podobnie nieuregulowana jest kwestia wynagradzania pełnomocników okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, co z kolei leży w gestii delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że zarówno osoby odpowiedzialne za informatyczną obsługę obwodowych komisji wyborczych, jak też pełnomocnicy okręgowych i rejonowych komisji wyborczych są uczestnikami procesu wyborczego, podobnie jak członkowie obwodowych komisji wyborczych, zatem powinni otrzymywać zryczałtowane diety za czas związany z wykonywaniem zadań, których wysokość powinna być określona przez Państwową Komisję Wyborczą;

- 7) konieczne jest uściślenie przepisów dotyczących skrótu nazwy komitetu wyborczego, tj. wskazanie m.in. jakie elementy zawierać musi skrót nazwy komitetu wyborczego oraz określenie, że może on składać się z nie więcej niż 45 znaków drukarskich, wliczając spacje. Obowiązujące przepisy przewidują jedynie, że:
  - a) nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego powinny odróżniać się wyraźnie od nazw i skrótów nazw innych komitetów wyborczych (art. 92 § 6 Kodeksu wyborczego),
  - b) nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego wyborców muszą być różne od nazw lub skrótów nazw partii politycznych lub organizacji, wpisanych odpowiednio do ewidencji lub rejestru, prowadzonych przez właściwy organ (art. 95 § 3 Kodeksu wyborczego).

Z obowiązujących przepisów wynika zatem, że dopuszczalne jest, aby skrót nazwy komitetu wyborczego był dłuższy niż nazwa komitetu wyborczego, o ile nazwa składa się z nie więcej niż 45 znaków drukarskich. Jest to zupełnie nieuzasadnione, gdyż z wykładni językowej wynika, że skrót nazwy komitetu wyborczego powinien być krótszy niż nazwa. Poza tym z Kodeksu wyborczego wynika jedynie, że w zgłoszeniu w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej osoba zgłaszająca listę wskazuje sposób oznaczenia listy na urzędowych obwieszczeniach oraz na karcie do głosowania. Oznaczeniem może być nazwa lub skrót nazwy komitetu wyborczego i może się ono składać z nie więcej niż 45 znaków drukarskich, wliczając spacje (np. art. 212 § 4 Kodeksu wyborczego). Nie ma natomiast wprost wymogu, aby skrót nazwy komitetu wyborczego składał się z nie więcej niż 45 znaków drukarskich, wliczając spacje. Natomiast przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące wyborów samorządowych w ogóle nie określają ograniczenia dotyczącego długości skrótu nazwy komitetu wyborczego (liczby znaków). Z przepisów wynika jedynie, że:

- a) gminna komisja wyborcza zarządza wydrukowanie obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów, zawierającego ich numery, skróty nazw komitetów, dane o kandydatach umieszczone w zgłoszeniach list wraz z oznaczeniem, o którym mowa w art. 426 § 6 (art. 435 § 1 zdanie pierwsze),
- b) na karcie do głosowania w okręgu wyborczym umieszcza się listy kandydatów zarejestrowane w danym okręgu według nadanych im numerów, wymieniając nazwiska i imiona kandydatów każdej z list w kolejności ich umieszczenia na liście, wraz ze skrótami nazw komitetów wyborczych oraz symbolami graficznymi komitetów wyborczych (art. 438 § 1 Kodeksu wyborczego),
- c) na karcie do głosowania wymienia się w kolejności alfabetycznej nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na wójta, wraz ze skrótami nazw komitetów wyborczych i symbolami graficznymi komitetów wyborczych (art. 485 Kodeksu wyborczego).

Jednakże żaden przepis nie wskazuje, że skrót nazwy komitetu wyborczego wskazywany na kartach do głosowania oraz w obwieszczeniu może składać się



z nie więcej niż 45 znaków drukarskich, wliczając spacje. W związku z koniecznością zachowania zasady równości wyborów, określonej w art. 369 Kodeksu wyborczego, zmiana w tym zakresie jest konieczna.

Nie sposób w tym miejscu pominąć, że jedynie w wyborach samorządowych skrót nazwy komitetu wyborczego jest obowiązkowy;

- 8) proponuje się zniesienie ograniczenia liczby znaków nazwy koalicji wyborczej, o czym mowa w art. 92 § 2 Kodeksu wyborczego. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej jest to zbędna regulacja, gdyż ograniczenie powinno dotyczyć skrótu nazwy koalicyjnego komitetu wyborczego, a nie nazwy koalicji wyborczej. Należy przy tym zauważyć, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują podobnych ograniczeń w stosunku do innych komitetów wyborczych, tj. ograniczenia, że nazwa komitetu (bez wyrazów Komitet Wyborczy lub Komitet Wyborczy Wyborców) może składać się z co najwyżej 45 znaków drukarskich, wliczając spacje;
- 9) proponuje się zniesienie przepisów dotyczących możliwości załączania do zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego symboli graficznych, które następnie umieszczane są na kartach do głosowania. Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują, że komitet wyborczy może fakultatywnie załączyć do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego symbol graficzny komitetu wyborczego w formie papierowej oraz elektronicznej (art. 204 § 3 pkt 4, § 5 pkt 5 i § 7 pkt 4, art. 400 § 2 pkt 4, art. 401 § 2 pkt 5, art. 402 § 3 pkt 4, art. 403 § 4 pkt 4 Kodeksu wyborczego). Dodatkowo art. 479 § 2 pkt 2a Kodeksu wyborczego przewiduje, że do zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dołącza się fakultatywnie symbol graficzny komitetu wyborczego w formie papierowej oraz elektronicznej.

Przede wszystkim należy zauważyć, że symbole graficzne zamieszczone na kartach do głosowania są czarno-białe, a ich rozmiar (9 mm x 9 mm) powoduje, że nie są czytelne. Ze względu na liczbę zgłaszanych list kandydatów oraz kandydatów nie ma możliwości, aby były one większe na karcie do głosowania. Poza tym karty do głosowania są drukowane w formie czarno-białej, dlatego też symbole graficzne zamieszczone na kartach do głosowania różnią się zdecydowanie od tych stosowanych przez komitety wyborcze w kampanii wyborczej (trudno jest je rozpoznać i właściwie

zidentyfikować). Państwowa Komisja Wyborcza zwraca również uwagę, że ze względu na to, iż załączanie symboli graficznych jest fakultatywne, powoduje to wyróżnianie się niektórych komitetów wyborczych lub kandydatów (np. tylko jeden kandydat na wójta oznaczony jest na karcie do głosowania symbolem graficznym komitetu wyborczego albo tylko jeden nie jest oznaczony symbolem graficznym). Dodatkowo podnieść należy, że art. 93 Kodeksu wyborczego zawiera jedynie ogólne regulacje w tym zakresie, tj. wskazuje, iż:

- a) wzorcem symbolu graficznego komitetu wyborczego partii politycznej może być wzorec symbolu graficznego tej partii, wynikający z wpisu do ewidencji partii politycznych,
- b) wzorcem symbolu graficznego koalicyjnego komitetu wyborczego mogą być wzorce symboli graficznych partii politycznych tworzących koalicję wyborczą lub wzorec symbolu graficznego jednej z tych partii, wynikające z wpisów tych partii do ewidencji partii politycznych,
- c) wzorec symbolu graficznego komitetu wyborczego wyborców musi odróżniać się wyraźnie od wzorców symboli graficznych innych komitetów wyborczych.

Według Państwowej Komisji Wyborczej obecne regulacje dotyczące symboli graficznych są niewystarczające. Prowadzą one do prób nadużyć w określaniu przez komitety wyborcze wzorców symboli graficznych. Państwowa Komisja Wyborcza zwraca także uwagę, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują stosowania symboli graficznych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na komplikacje merytoryczne i organizacyjne dotyczące stosowania symboli graficznych, a przede wszystkim z uwagi na ich nieczytelność, Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że należałoby usunąć z Kodeksu wyborczego przepisy umożliwiające załączanie symboli graficznych i umieszczania ich na kartach do głosowania w wyborach;

- 10) konieczne wydaje się dokonanie zmiany sposobu poparcia dla utworzenia komitetu wyborczego wyborców oraz zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w danych wyborach. W obecnym stanie prawnym Kodeks wyborczy wymaga uzyskania poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w postaci podpisów obywateli:

- a) 100 000 w celu zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) 10 000 w celu zgłoszenia listy kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego,
- c) 5 000 w celu zgłoszenia listy kandydatów na posłów,
- d) 2 000 w celu zgłoszenia kandydata na senatora,
- e) 300 w celu zgłoszenia listy kandydatów na radnych sejmiku województwa,
- f) 200 w celu zgłoszenia listy kandydatów na radnych do rady powiatu,
- g) 150 w celu zgłoszenia listy kandydatów na radnych w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców,
- h) 25 w celu zgłoszenia listy kandydatów (kandydata w okręgu jednomandatowym) w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców.

Natomiast w przypadku utworzenia komitetu wyborczego wyborców w wyborach lub komitetu wyborczego tworzonego w celu udziału w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zasadniczo wymaga uzyskania 1 000 podpisów poparcia (wyjątkiem są komitety wyborcze tworzone w wyborach samorządowych, które zamierzają zgłaszać kandydatów tylko w jednym województwie – wówczas liczba wymaganych podpisów wynosi 20 – oraz na obszarze tylko jednej gminy – wówczas zawiadomienie o utworzeniu komitetu nie wymaga zebrania podpisów).

Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują również obowiązek zebrania odpowiedniej liczby (uzależnionej od liczby mieszkańców w gminie) podpisów poparcia dla zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w wyborach przedterminowych (art. 478 § 4 Kodeksu wyborczego), o ile nie są one przeprowadzane wraz z wyborami przedterminowymi do rady gminy.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że ze zbieraniem podpisów poparcia wiąże się wiele problemów prawnych i organizacyjnych, a niejednokrotnie naruszeń prawa, tj.:

- a) często wyborcy nie wiedzą, jakiemu komitetowi (jakim kandydatom) udzielają poparcia, gdyż są oni „zaskakiwani” prośbą udzielenia poparcia np. w miejscu publicznym,

- b) składane są podpisy zawierające część nieprawidłowych danych (np. błędny numer PESEL albo nieprawidłowy adres), co powoduje, że tego rodzaju podpisy nie mogą zostać uznane za prawidłowe, co z kolei budzi niezadowolenie komitetów uczestniczących w wyborach,
- c) składane są podpisy zawierające nieprawidłowe dane wyborców albo dane wyborców, którzy zmarli, tj. wykazy są fałszowane. Powoduje to konieczność zgłaszania przez organy wyborcze tych przypadków do wyjaśnienia prokuratury, która z kolei prowadząc postępowanie często nie jest w stanie ustalić, kto tego rodzaju podpisy „zbierał” lub kto ewentualnie fałszował wykazy, gdyż przepisy Kodeksu wyborczego nie określają obowiązku podawania danych wyborców zbierających podpisy. Istnieje również prawdopodobieństwo, że pełnomocnicy wyborczy komitetów wyborczych (osoby przez nich upoważnione) mają świadomość tych nieprawidłowości, jednak po ich ujawnieniu odcinają się od tego rodzaju działań, twierdząc, że nie posiadali wiedzy o procederze,
- d) podpisy zbierane są przedwcześnie, tj. np. przed zarządzeniem wyborów albo przed uzyskaniem uchwały Państwowej Komisji Wyborczej lub postanowienia komisarza wyborczego w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, co powoduje, że są one nieważne (art. 85 § 2 Kodeksu wyborczego). Jednakże brak jest instrumentów prawnych umożliwiających stwierdzenie tego faktu, tj. ustalenie, kiedy w rzeczywistości zbierane były podpisy oraz, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, nieuznania podpisów przez organy je przyjmujące,
- e) wyborcy w rubryce „Adres zamieszkania” wpisują adres, który jest niezgodny z adresem ujęcia w rejestrze wyborców, bądź osoby te w ogóle nie figurują w rejestrze wyborców, co powoduje, że nie można uznać takiego poparcia. Kwestie te są częstą przyczyną odwołań od odmowy rejestracji listy kandydatów lub kandydata w wyborach,
- f) terminy na dokonanie zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w wyborach wynikające z Kodeksu wyborczego są krótkie, dlatego też komitety wyborcze

w wielkim pośpiechu i bez należytej staranności wykonują czynności związane ze zbieraniem podpisów,

- g) okręgowe komisje wyborcze mają bardzo mało czasu na weryfikację ogromnej liczby podpisów. Należy podkreślić, że terminy wykonania kolejnych czynności wyborczych znacznie utrudniają lub wręcz uniemożliwiają skorzystanie przez okręgowe komisje wyborcze z uprawnienia, o którym mowa w art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z powołanym przepisem w razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, w tym rejestry wyborców i urzędowe rejestry mieszkańców, a w miarę potrzeby również o wyjaśnienia wyborców. O wszczęciu postępowania wyjaśniającego zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę. Jednakże jak wskazano powyżej skorzystanie z tego uprawnienia w praktyce jest niemożliwe, ze względu na konieczność weryfikacji wykazów podpisów złożonych przez wszystkie komitety wyborcze i rozstrzygnięcia co do rejestracji listy kandydatów lub kandydata w terminie trzech dni od dnia dokonania zgłoszenia,
- h) zbieranie podpisów rodzi wiele wątpliwości związanych z przestrzeganiem przepisów o ochronie danych osobowych, co często zgłaszają m.in. wyborcy,
- i) ręcznie wypełniane wykazy podpisów często są nieczytelne, zawierają przekreślenia, dopiski, poprawki itp., co utrudnia weryfikację tożsamości osoby udzielającej poparcia, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwia uznanie poparcia za prawidłowe.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że należy rozważyć zmianę sposobu udzielania poparcia dla zgłaszanych kandydatów. Przedłożenie podpisów poparcia jest wprawdzie popularną metodą weryfikacji wstępnego poparcia dla zgłaszanych list kandydatów lub kandydatów, jednakże w innych krajach funkcjonują również inne zasady zgłaszania kandydatów. Część krajów stosuje kaucje wyborcze, których zaletą jest przede wszystkim zabezpieczenie przed wszelkiego

rodzaju nieprawidłowościami (patologiami) związanymi ze zbieraniem podpisów (fałszowanie, w tym umieszczanie danych osób zmarłych). Możliwe jest także udzielanie poparcia poprzez osobiste poświadczenie przez wyborców udzielonego poparcia np. w urzędzie gminy lub wydawanie przez urząd zaświadczeń, na których wyborca mógłby umieścić dane komitetu wyborczego lub listy kandydatów albo kandydata, którym udziela poparcia;

11) w przypadku pozostawienia regulacji dotyczących udzielania poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w formie podpisów poparcia proponuje się wprowadzenie zmian w przepisach dotyczących wykazów podpisów osób popierających zgłoszenie listy lub kandydata:

a) proponuje się uzupełnienie przepisów, analogicznie jak to zostało określone w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741), o obowiązek podawania na każdej stronie wykazu podpisów:

- daty udzielenia poparcia, co może pomóc w zapobieżeniu zbierania podpisów przedwcześnie (przed zarządzeniem wyborów albo przed przyjęciem zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego) oraz wykorzystywaniu zebranych wcześniej podpisów w innych wyborach (w związku z wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2019 r. jeden z komitetów wyborczych załączył do zgłoszenia listy kandydatów na posłów arkusz z podpisami z wyborów z 2015 r.). Zdarza się także, że w przypadku przedkładania nieprawidłowych (sfalszowanych) wykazów (np. zawierających dane osób zmarłych) komitety wyborcze tłumaczą, że „ktoś im podrzucił tego rodzaju wykazy”,
- danych osób odpowiedzialnych za zbieranie podpisów. Postulat ten wynika z praktyki działania organów wyborczych, związanej z badaniem prawidłowości wykazów i stwierdzeniem nieprawdziwych danych osób udzielających poparcia (np. wpisywania danych osób zmarłych). Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa kierowane w tych

sprawach do organów ścigania często są umarzane z powodu niemożności ustalenia osób odpowiedzialnych za zbieranie podpisów,

- b) w art. 209 § 3 i 265 § 4, 303 § 3 zbędny jest wymóg dwukrotnego potwierdzenia na wykazach podpisów nazwy komitetu wyborczego i numeru okręgu wyborczego, w którym dokonywane jest zgłoszenie. Obecna treść tych przepisów nakazuje wpisanie takich informacji na każdej stronie wykazu podpisów oraz dodatkowo umieszczenia adnotacji: udzielam poparcia liście (kandydatowi) zgłaszanej przez ..... (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym nr ... w wyborach ..... zarządzonych na .....

Dwukrotne wskazanie informacji o nazwie komitetu wyborczego i numerze okręgu wyborczego jest niezrozumiałe dla podmiotów zgłaszających, powoduje nieporozumienia i krytyczne uwagi, a także wadliwe sporządzanie wykazów i konieczność ich poprawienia,

- c) proponuje się dodanie przepisu przewidującego, że niepodanie w wykazie wszystkich wymaganych danych lub podanie danych nieprawidłowych powoduje nieskuteczność udzielonego poparcia. Dodanie tej regulacji wskaże jednoznacznie, jakie są konsekwencje nieprawidłowo udzielonego poparcia,
- d) konieczne jest także uregulowanie postępowania komitetów wyborczych z wykazami podpisów, które nie zostały wykorzystane w wyborach, tj. nie zostały złożone właściwemu organowi wyborczemu (np. komitet odstąpił od zamiaru zgłoszenia kandydatów albo w przypadku, gdy pełnomocnikowi wyborczemu zostaną dostarczone wykazy już po dokonaniu zgłoszenia). Obowiązujące przepisy nie regulują tej kwestii. Rodzi to wiele wątpliwości komitetów wyborczych, ale również wyborców, którzy udzielając poparcia obawiają się o swoje dane osobowe. Według Państwowej Komisji Wyborczej należy wprowadzić rozwiązanie analogiczne do rozwiązania tej kwestii w referendum lokalnym. Jak bowiem wynika z art. 14a ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym w przypadku niezłożenia wniosku o przeprowadzenie referendum, jego inicjator dokonuje protokolarnego zniszczenia kart (wykazów podpisów), a protokół zniszczenia przekazuje wskazanemu w ustawie organowi;

- 12) zmiany wymagają przepisy dotyczące procedury odwoławczej od odmowy rejestracji list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów. Termin na zgłaszanie do rejestracji list kandydatów na posłów oraz kandydatów na senatora upływa w 40. dniu przed dniem wyborów. Znaczna część zgłoszeń dokonywana jest w ostatnim możliwym terminie. Zgodnie z art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego, od odmownych uchwał okręgowych komisji wyborczych w tych sprawach osobie zgłaszającej listę bądź kandydata przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości uchwały. Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę i wydaje uchwałę, podając ją niezwłocznie do publicznej wiadomości oraz doręczając ją wnoszącemu odwołanie oraz okręgowej komisji wyborczej (art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego). Na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego w terminie 2 dni od daty podania tej uchwały do publicznej wiadomości. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, i wydaje orzeczenie w sprawie skargi w terminie 2 dni (art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego). Jak natomiast wynika z art. 218 § 4 Kodeksu wyborczego, jeżeli Państwowa Komisja Wyborcza lub Sąd Najwyższy uzna odpowiednio odwołanie lub skargę za zasadne, okręgowa komisja wyborcza niezwłocznie rejestruje listę kandydatów w zakresie wskazanym w postanowieniu Państwowej Komisji Wyborczej lub orzeczeniu Sądu Najwyższego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 219 § 1 Kodeksu wyborczego, najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie protokołów rejestracji list kandydatów przyznaje w drodze losowania, jednolity numer dla list tego samego komitetu wyborczego, zarejestrowanych w więcej niż w jednym okręgu wyborczym. Oznacza to, że termin na rozpatrzenie przez Państwową Komisję Wyborczą wszystkich odwołań od rozstrzygnięć wszystkich okręgowych komisji wyborczych z obszaru całego kraju, a także na rozpatrzenie przez Sąd Najwyższy wszystkich skarg w tych sprawach, to maksymalnie 10 dni. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w przypadku skargi do Sądu Najwyższego każdorazowo Sąd zwraca się do Komisji dodatkowo o wydanie opinii w zakresie zarzutów. W wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2019 r. na odmowę rejestracji list kandydatów na posłów oraz kandydatów na senatorów wniesiono do Państwowej Komisji Wyborczej



18 odwołań na podstawie art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego, a do Sądu Najwyższego złożonych zostało 9 skarg. Państwowa Komisja Wyborcza zwraca uwagę, że w zasadzie wszystkie odwołania dotyczyły niezyskania ustawowego poparcia (5000 podpisów poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów na posłów i 2000 podpisów poparcia dla zgłoszenia kandydata na senatora). Oznacza to, że każdorazowo Państwowa Komisja Wyborcza musiała weryfikować zakwestionowane przez okręgowe komisje wyborcze podpisy poparcia (wezwać komisję do niezwłocznego ich dostarczenia oraz zawiadomić osoby zgłaszające listę lub kandydata o możliwości udziału w tych czynnościach, a następnie sprawdzić podpisy), co było niezwykle czasochłonne. Dodatkowo w przypadku skarg składanych na rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej, biorąc pod uwagę konieczność zachowania ustawowych terminów, Sąd Najwyższy wyznaczał Komisji 4 godziny na odniesienie się do przedstawianych zarzutów. Wszystko to powodowało niezmiernie komplikacje organizacyjne. Z uwagi na bieg kalendarza wyborczego, w tym przede wszystkim konieczność ustalenia, które komitety wyborcze zarejestrowały swoje listy we wszystkich okręgach wyborczych (dla tych komitetów losowane są numery w pierwszej kolejności), wszystkie czynności związane z rozpatrzeniem odwołań i skarg musiały zostać wykonane bezwzględnie we wskazanych wyżej terminach. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że złożenie większej liczby odwołań do Państwowej Komisji Wyborczej lub skarg do Sądu Najwyższego musiałyby spowodować zagrożenie niewykonania czynności wyborczych w ustawowym terminie.

W związku z tym, że odwołania rozpatrywane są przez Sąd Najwyższy proponuje się zmianę art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego w kierunku powierzenia sądom okręgowym postępowania odwoławczego od wszystkich uchwał okręgowych komisji wyborczych o odmowie rejestracji listy lub kandydata. Z uwagi na konieczność wykonywania na bieżąco innych czynności wynikających z kalendarza wyborczego terminy rozpoznania przez sądy odwołań w wymienionym wyżej zakresie powinny być określone godzinowo (np. w ciągu 24 godzin), analogicznie do art. 111 § 2 Kodeksu wyborczego, dotyczącego rozpoznania przez sąd wniosku złożonego np. w związku z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii wyborczej;

13) zmiany wymagają przepisy dotyczące procedury skargowej w zakresie podziału jednostek samorządu terytorialnego na obwody głosowania oraz okręgi wyborcze. Obowiązujące przepisy przewidują, że:

- a) na postanowienia komisarza wyborczego dotyczące obwodów głosowania wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie 3 dni od daty podania ich do publicznej wiadomości. Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni i wydaje postanowienie (art. 12 § 13 Kodeksu wyborczego). Natomiast na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące skarg na postanowienie komisarza wyborczego w tych sprawach wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia,
- b) na postanowienie komisarza wyborczego w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia. Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu (art. 420 § 21 Kodeksu wyborczego). Natomiast na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że nie ma uzasadnienia, by skargi dotyczące podziału gmin na okręgi wyborcze z całego kraju rozpatrywała Państwowa Komisja Wyborcza. W 2018 r., w związku ze zmianą przepisów, w krótkim czasie Państwowa Komisja Wyborcza rozpatrzyła blisko 100 skarg. Należy mieć przy tym

na uwadze, że rozpatrując skargę dotyczącą podziału gminy na okręgi wyborcze należy dokładnie przeanalizować m.in. liczbę mieszkańców w poszczególnych jednostkach pomocniczych gminy, a także powiązany z tym układ przestrzenny gminy. Często trzeba dokonać symulacji możliwych wariantów podziału na okręgi wyborcze, tak aby był on zgodny z przepisami prawa wyborczego albo, jeżeli to niezbędne, w jak najmniejszym zakresie odbiegał on od ogólnych zasad określonych w przepisach prawa wyborczego. Poza tym część rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej zostało zaskarżonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co z kolei wiązało się z koniecznością udzielenia przez Państwową Komisję Wyborczą odpowiedzi na te skargi.

Skargi w opisanych wyżej sprawach powinny być składane bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego (nie do Państwowej Komisji Wyborczej), a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Właściwym byłoby bowiem wyłączenie w tych sprawach Państwowej Komisji Wyborczej i przekazanie tych spraw do kompetencji sądów administracyjnych;

- 14) zmiany wymagają przepisy dotyczące procedury odwoławczej w zakresie odmowy rejestracji list kandydatów na radnych i kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miast). Zasadne jest powierzenie sądom rejonowym (lub jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza w „Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego” z dnia 21 stycznia 2019 r. znak ZPOW-502-1/19 – sądom okręgowym) rozpatrywania odwołań od odmowy rejestracji listy kandydatów lub kandydata przez terytorialne komisje wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie możliwość wniesienia skargi na rozstrzygnięcie sądu rejonowego do sądu okręgowego (obecnie Kodeks wyborczy przewiduje rozpatrywanie odwołań w tym zakresie przez komisarzy wyborczych i skarg na postanowienia komisarzy wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą – art. 432). W obecnym stanie prawnym procedura odwoławcza powierzona jest organom wyborczym wyższego stopnia (terytorialna komisja wyborcza – komisarz wyborczy – Państwowa Komisja Wyborcza). Według Państwowej Komisji Wyborczej w wymienionych sprawach powinna zostać zagwarantowana kontrola sądowa;

- 15) konieczna jest rezygnacja z możliwości głosowania w Polsce przez wyborców stale zamieszkałych za granicą na podstawie paszportu i dokumentu potwierdzającego zamieszkiwanie za granicą. Zgodnie z art. 51 § 3 Kodeksu wyborczego *w wyborach do Sejmu i do Senatu, wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obwodowa komisja wyborcza dopisuje w dniu głosowania do spisu wyborców również obywatela polskiego stale zamieszkującego za granicą, a głosującego w kraju na podstawie ważnego polskiego paszportu, jeżeli udokumentuje, iż stale zamieszkuje za granicą. W takim przypadku komisja odnotowuje numer paszportu oraz miejsce i datę jego wydania w rubryce spisu „uwagi” oraz umieszcza w paszporcie na ostatniej wolnej stronie przeznaczony na adnotacje wizowe odcisk swojej pieczęci i wpisuje datę głosowania.* Należy podkreślić, że w chwili obecnej wielu wyborców przebywających czasowo za granicą (nawet długotrwale), którzy są jednocześnie ujęci w rejestrze wyborców w Polsce i w związku z tym ujmowani są w spisach wyborców z urzędu, jest w stanie przedłożyć obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania dokument potwierdzający, iż stale zamieszkują za granicą (np. dokument potwierdzający zatrudnienie za granicą, dokument potwierdzający uprawnienie do korzystania ze świadczeń ubezpieczenia społecznego za granicą itp.). W takim stanie prawnym, mimo tego, że umieszczenie w paszporcie odcisku pieczęci obwodowej komisji wyborczej służy zapobieżeniu wielokrotnemu głosowaniu w danych wyborach, możliwe jest głosowanie na podstawie paszportu przez wyborców, którzy w rzeczywistości jedynie czasowo przebywają za granicą, w wybranym przez nich obwodzie głosowania w kraju, tj. w trybie art. 51 § 3 Kodeksu wyborczego i w obwodzie głosowania właściwym dla miejsca stałego zamieszkania, gdzie ujęci są z urzędu w spisie wyborców. Dlatego też według oceny Komisji należy zrezygnować z możliwości dopisania do spisu wyborców przebywających za granicą na podstawie paszportu. Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że wyborcy przebywający za granicą, którzy chcą głosować w kraju mają możliwość złożenia wniosku o dopisanie się do spisu wyborców w wybranym przez nich obwodzie głosowania w Polsce, w celu udziału w wyborach, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku wyborców przebywających w kraju i chcących głosować w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego). Wyborcy ci

mogą także głosować na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego wcześniej przez właściwego konsula, lub – po dopisaniu ich do spisu wyborców w Polsce – wydanego przez właściwy urząd gminy;

- 16) konieczna jest rezygnacja z możliwości telefonicznego i telegraficznego dokonywania zgłoszenia do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula. Zgodnie z art. 35 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego *wpisu dokonuje się na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej*. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że przepis ten miał uzasadnienie wiele lat temu. W dobie dzisiejszego rozwoju techniki telefoniczne zgłoszenie może być przedmiotem nadużyć. W przypadku gdy osoba zna dane wyborcy, które należy podać w zgłoszeniu (nazwisko i imię-imiona, imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu a także miejsce i datę jego wydania, a w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą – miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców) może dokonać zgłoszenia w imieniu tego wyborcy. Spowoduje to ujęcie w spisie wyborców sporządzonym przez konsula, a tym samym wykreślenie wyborcy ze spisu wyborców sporządzanego dla miejsca jego stałego zamieszkania i w konsekwencji brak możliwości udziału w głosowaniu. W przypadku zgłoszenia dokonanego telefonicznie konsul nie ma żadnego potwierdzenia, że zgłoszenia dokonuje osobiście wyborca. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej możliwość wniesienia zgłoszenia – tak jak w przypadku wyborców w kraju – ustnie (osobiście u konsula), pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej w wystarczający sposób zapewnia wyborcom możliwość swobodnego wykonania tej czynności. W takich przypadkach konsul będzie posiadał potwierdzenie takiego zgłoszenia. Poza tym należy podkreślić, że od wielu lat Ministerstwo Spraw Zagranicznych udostępnia na swojej stronie internetowej aplikację, za pomocą której wyborca w łatwy sposób może dokonać zgłoszenia. Natomiast zniesienie możliwości zgłoszenia telegraficznego wynika z postępu technologicznego oraz wycofania pocztowych usług telegraficznych z oferty produktowej operatorów pocztowych;

- 17) konieczne jest wprowadzenie ograniczenia wieku dla pełnienia funkcji przez komisarzy wyborczych do 70 roku życia, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku członków Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z art. 158 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej przed upływem kadencji następuje w przypadku ukończenia 70 lat przez członka Komisji. Analogicznej regulacji nie zawiera art. 166 § 7 Kodeksu wyborczego, dotyczący wygaśnięcia funkcji komisarza wyborczego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 166 § 1 Kodeksu wyborczego komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej, dlatego też regulacje w tym zakresie powinny być takie same;
- 18) rozważenia wymaga zmiana terminu (godziny) zgłaszania list kandydatów i zgłaszania kandydatów. Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego zawsze upływa on danego dnia o godzinie 24.00. Wydaje się, że w celu ułatwienia wykonywania tej czynności podmiotom uczestniczącym w wyborach należałoby ustalić tę godzinę nie w porze nocnej, lecz popołudniowej (np. o godz. 16.00). Konieczne przy tym wydaje się wyznaczenie konkretnej godziny, a nie stosowania w tym przypadku ogólnej zasady wynikającej z art. 9 § 3 Kodeksu wyborczego (dokonywanie czynności w godzinach urzędowania organów wyborczych), gdyż różne są godziny pracy delegatur Krajowego Biura Wyborczego obsługujących okręgowe komisje wyborcze oraz godziny pracy urzędów jednostek samorządu terytorialnego obsługujących terytorialne komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Dlatego też według oceny Komisji uzasadnione jest wyznaczenie w Kodeksie wyborczym jednolitej godziny upływu dokonania tej czynności wyborczej. Jednocześnie termin dokonania zgłoszenia powinien upływać następnego dnia w porównaniu z obecnym stanem prawnym. Dzięki temu komitety wyborcze miałyby kilkanaście godzin więcej na dokonanie zgłoszenia;
- 19) rozważenia wymaga dostosowanie w Kodeksie wyborczym terminów upływu poszczególnych czynności wyborczych przypadających na sobotę i niedzielę, w taki sposób, aby upływały one w piątek lub w poniedziałek. W Kodeksie wyborczym termin upływu wielu czynności wyborczych przypada na sobotę i niedzielę. Są to m. in.:

- a) art. 12 § 10 – utworzenie odrębnych obwodów głosowania następuje najpóźniej w 35. dniu przed dniem wyborów.
- b) art. 16 § 3 – obowiązek, o którym mowa w § 1 (podanie do wiadomości publicznej obwieszczenia o obwodach głosowania, siedzibach i lokalach obwodowych komisji wyborczych), w odniesieniu do obwodów głosowania utworzonych za granicą ciąży na konsulach. Wykonanie tego obowiązku powinno nastąpić najpóźniej w 21. dniu przed dniem wyborów.
- c) art. 26 § 11 – spis wyborców sporządza się w 2 egzemplarzach, oddzielnie dla każdego obwodu głosowania, według miejsca zamieszkania wyborców, najpóźniej w 21. dniu przed dniem wyborów,
- d) art. 30 § 1 zdanie drugie – wniosek składa się między 21. a 14. dniem przed dniem wyborów, chyba że osoby, o których mowa w zdaniu pierwszym, przybyły do miejsca ich aktualnego zakwaterowania po tym terminie,
- e) art. 36 § 1 – między 21. a 8. dniem przed dniem wyborów każdy wyborca może sprawdzić w urzędzie gminy, w której spis wyborców został sporządzony, czy został w spisie uwzględniony,
- f) art. 37d § 1 – komisarz wyborczy, najpóźniej w 21. dniu przed dniem wyborów, przekazuje wyborcom w stałych obwodach głosowania, w formie druku bezadresowego umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, informację o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu w danych wyborach, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych i głosowania przez pełnomocnika,
- g) art. 53b § 1 – zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca niepełnosprawny zgłasza komisarzowi wyborczemu do 15. dnia przed dniem wyborów,
- h) art. 53e § 1 – wyborca niepełnosprawny, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, otrzymuje, nie później niż 7. dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy,

- i) art. 182 § 1 – obwodową komisję wyborczą powołuje spośród wyborców, najpóźniej w 21. dniu przed dniem wyborów, komisarz wyborczy, z zastrzeżeniem przepisów art. 183,
- j) art. 204 § 2 – komitet wyborczy partii politycznej obowiązany jest zawiadomić Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu komitetu w okresie od dnia ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do 50. dnia przed dniem wyborów,
- k) art. 204 § 4 zdanie pierwsze – koalicyjny komitet wyborczy może być utworzony w okresie od dnia ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do 50. dnia przed dniem wyborów,
- l) art. 204 § 6 zdanie drugie – zawiadomienie może być dokonane do 50. dnia przed dniem wyborów,
- m) art. 222 § 2 zdanie drugie – uzupełnienia listy dokonuje się najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów; w takim przypadku przepisu art. 210 § 1 nie stosuje się,
- n) art. 265a zdanie drugie – zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów; w takim przypadku przepisu art. 265 § 1 nie stosuje się,
- o) art. 410 § 5 – komisarz wyborczy, na podstawie rejestracji list kandydatów w wyborach do rad powiatów na obszarze jego właściwości, najpóźniej w 21. dniu przed dniem wyborów, przyznaje, odrębnie dla każdego powiatu, zarejestrowanym w wyborach do rad powiatów listom kandydatów komitetów niespełniających żadnego z warunków określonych w art. 409 § 1 i 2 numery: (...),
- p) art. 428 § 1 – listy kandydatów, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, zgłasza się do gminnej komisji wyborczej najpóźniej w 35. dniu przed dniem wyborów do godziny 24.00, wraz z wykazem podpisów,
- q) art. 435 § 2 zdanie pierwsze – obwieszczenie, o którym mowa w § 1, przekazuje się wójtowi, który zapewnia jego druk i rozplakatowanie na obszarze gminy najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów,
- r) art. 483 § 2 – jeżeli skreślenie nazwiska kandydata nastąpiło wskutek śmierci kandydata, komisja informuje właściwego pełnomocnika wyborczego



o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Uzupełnienia listy dokonuje się najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów.

Należy podkreślić, że z przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że wybory zarządza się na dzień wolny od pracy (art. 194 § 1, art. 289, art. 331 § 2 i art. 371 § 1 Kodeksu wyborczego). W praktyce wybory zawsze wyznaczane są na niedzielę. Oznacza to, że m.in. wszystkie wymienione wyżej terminy, stosownie do art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, upływają w rzeczywistości pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Nie ma zatem uzasadnia utrzymywanie swego rodzaju fikcji dotyczącej upływu terminu na dokonanie poszczególnych czynności wyborczych. Sytuacja taka powoduje często wątpliwości wyborców, którzy muszą dokonać czynności wyborczych, jak też komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach. Dlatego też, według oceny Państwowej Komisji Wyborczej, konieczne jest dostosowanie w Kodeksie wyborczym terminów upływu tych czynności wyborczych w taki sposób, aby upływały one w piątek lub w poniedziałek. Na kwestię tę zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z dnia 5 listopada 2019 r. sygn. akt I NSW 136/19, dotyczącym interpretacji art. 265a Kodeksu wyborczego, wskazał m.in.: *„Na marginesie należy zauważyć, że ujęcie 15 dni przewidziane m.in. w art. 265a Kodeksu wyborczego jest mało fortunne – oznacza bowiem praktycznie w przypadku każdych wyborów, w związku z zarządzaniem przez Prezydenta RP zgodnie z art. 98 ust.2 Konstytucji RP terminu wyborów na niedzielę (za teoretycznym jedynie wyjątkiem, gdy Prezydent wyznaczyłby wybory na inny dzień niebędący niedzielą a będący świętem ustawowo wolnym od pracy) konieczność zastosowania artykułu 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Innymi słowy, 15 dni wskazane w art. 265a Kodeksu wyborczego obecnie wręcz z definicji w przypadku każdej regulowanej tym przepisem sytuacji wyborczej ulega zmianie (przedłużeniu uprawnienia do rejestracji) do 13 dnia przed wyborami. Zawsze bowiem 15 dzień wypada w sobotę, a więc na dzień powodujący przesunięcie terminu na pierwszy, kolejny dzień roboczy. Wspomniane, wprowadzające niepotrzebny dysonans, ujęcie terminu jako 15 dniowego stanowi pozostałość po okresie, kiedy przypadająca w ten dzień zawsze sobota – jako dzień roboczy – nie wpływała na przedłużenie terminu (por. przykładowo art. 153 ust. 2 w zw. z art. 233 ust. 2*

*ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2001 r., nr46, poz. 499). Stąd też należałoby de lege ferenda postulować zmianę w tym zakresie, polegającą wprost na zmianie terminu z 15 do 13 dni (analogiczny problem dotyczy art. 483 § 2, 346 § 2 i 222 § 2 Kodeksu wyborczego, nie dotyczy zaś tych przepisów, które przewidują 10 dniowe terminy na uzupełnienie składu list - zob. art. 465, 436 § 2 i 2a Kodeksu wyborczego). Postulat ten nie zmienia przy tym zasadniczo czytelnego rozumienia pojęcia przedłużenia terminu, o którym mowa w art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego.”;*

- 20) proponuje się rezygnację z konieczności przekazywania protokołów głosowania sporządzonych przez obwodowe komisje wyborcze z rejonowych komisji wyborczych do okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 351 § 6 Kodeksu wyborczego) oraz z okręgowych komisji wyborczych do Państwowej Komisji Wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 314 § 1 Kodeksu wyborczego). Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia dla przekazywania protokołów obwodowej komisji wyborczej zarówno okręgowej komisji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak też Państwowej Komisji Wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Należy bowiem zaznaczyć, że prawidłowość ustalenia wyników głosowania i sprawdzenie protokołów obwodowych w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy do zadań właściwej rejonowej komisji wyborczej, a w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – właściwej okręgowej komisji wyborczej. Dlatego też protokoły obwodowych komisji wyborczej powinny pozostać w dokumentacji tych komisji, dla których stanowią podstawę do sporządzenia ich protokołu. Przekazywanie protokołów głosowania w obwodzie okręgowym komisjom wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego i Państwowej Komisji Wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest zbędne i powoduje jedynie trudności organizacyjne i techniczne;
- 21) rozważenia wymaga określenie w Kodeksie wyborczym trybu uzupełniania składu Senatu w przypadku niedokonania wyboru senatora w głosowaniu w wyborach powszechnych, bądź uzupełniających (art. 283 Kodeksu wyborczego). Taka sytuacja

jest możliwa na przykład, gdy głosowano na 1 kandydata, a nie uzyskał on więcej niż połowę ważnych głosów lub nie zgłoszono żadnego kandydata (art. 273 § 4);

- 22) proponuje się skrócenie okresu przechowywania przez archiwa państwowe dokumentów z wyborów. Zgodnie z art. 8 § 1a Kodeksu wyborczego dokumenty z wyborów są przechowywane przez okres co najmniej 5 lat. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej nie ma uzasadnienia dla tak długiego okresu przechowywania tych dokumentów. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 października 2018 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. poz. 1995) dokumentów z wyborów, stanowiących dowody w postępowaniach sądowych i administracyjnych oraz przygotowawczych postępowaniach karnych, nie przekazuje się do archiwów państwowych i nie niszczy do czasu zakończenia tych postępowań. Poza tym proponuje się zniesienie obowiązku przekazywania do archiwum dokumentów z wyborów przeprowadzanych w obwodach głosowania za granicą. Również Ministerstwo Spraw Zagranicznych zgłaszało Państwowej Komisji Wyborczej uwagę na trudności związane z przekazywaniem do archiwów państwowych dokumentów z wyborów z obwodów utworzonych za granicą na obszarze całego świata, gdzie często nawet poczta dyplomatyczna dostarczana jest niezwykle rzadko;
- 23) proponuje się uregulowanie w Kodeksie wyborczym terminu wygaśnięcia mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w związku z objęciem urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 132 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że nowo wybrany Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje urząd po złożeniu przysięgi, którą składa wobec Zgromadzenia Narodowego w ostatnim dniu urzędowania ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 291 § 1 i 4 Kodeksu wyborczego). Oznacza to, że okres od czasu wyboru do czasu objęcia urzędu jest dość długi (ponad dwa miesiące). Z uwagi na to, według oceny Państwowej Komisji Wyborczej, wygaśnięcie mandatu

radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w związku z wyborem na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powinno następować w przeddzień objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza postuluje rozważenie zmiany przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2399), zwanej dalej „ustawą”.

Na podstawie art. 12 ust. 8 ustawy Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest do prowadzenia jawnego Rejestru Korzyści dla administracji rządowej i samorządowej (art. 12 ust. 7 ustawy). Zgodnie natomiast z art. 12 ust. 9 ustawy prowadzący Rejestr Korzyści raz w roku, w odrębnej publikacji, podaje do publicznej wiadomości zawarte w nim dane. Przepis w takim brzmieniu nie przystaje do obecnej rzeczywistości. Opinia publiczna wgląd w tego typu dane winna mieć na bieżąco. Dlatego też od kilkunastu lat Państwowa Komisja Wyborcza realizuje wskazane wyżej obowiązki niezwłocznie publikując zgłoszenia na swojej stronie internetowej, zapewniając stały, na bieżąco aktualizowany dostęp wszystkich zainteresowanych do danych zawartych w Rejestrze Korzyści.

Zasadna jest zatem zmiana brzmienia art. 12 ust. 9 powołanej ustawy, aby wskazać, że informacje zawarte w zgłoszeniach do Rejestru Korzyści są niezwłocznie udostępniane na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Poza tym wydaje się zasadne wprowadzenie okresu, w jakim zgłoszenia do Rejestru Korzyści powinny pozostać publikowane po zakończeniu pełnienia funkcji (np. w okresie 6 lat od tego dnia).

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

(-) Wiesław Koziulewicz