



Warszawa, dnia 2 grudnia 2024 r.

**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW.502.2.2024

**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 2023 r. poz. 2408 oraz z 2024 r. poz. 721 i 1572) Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia informację o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje zmiany niektórych przepisów. Propozycje niniejsze wynikają z doświadczeń zgromadzonych przez Państwową Komisję Wyborczą i komisarzy wyborczych (w tym wchodzących w skład rejonowych i okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego), w toku przygotowań i przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 7 kwietnia 2024 r. oraz w dniu 21 kwietnia 2024 r., a także wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego w dniu 9 czerwca 2024 r.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że generalnie przepisy Kodeksu wyborczego pozwoliły na sprawne, rzetelne i prawidłowe zorganizowanie oraz przeprowadzenie wyborów. Należy jednak zauważyć, że sądy okręgowe w wielu przypadkach nie realizują obowiązku, o którym mowa w art. 394 § 5 Kodeksu wyborczego, tj. nie zawiadamiają komisarzy wyborczych o zakończeniu postępowania w sprawie protestów przeciwko ważności wyborów do danej rady lub ważności wyboru radnego tej rady i o treści ostatecznych orzeczeń. W związku z tym komisarze nie mają wiedzy o tego rodzaju rozstrzygnięciach, co uniemożliwia sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, o czym mowa w art. 167 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. W szczególności utrudnia to sprawowanie nadzoru nad prawidłowym

przeprowadzeniem procedury związanej z ewentualną koniecznością zarządzenia wyborów ponownych, o czym mowa w art. 396 Kodeksu wyborczego. Podkreślić trzeba, że wybory ponowne przeprowadza się, poczynając od czynności wskazanej w postanowieniu sądu, stwierdzającym nieważność wyborów lub nieważność wyboru radnego (art. 394 § 3 Kodeksu wyborczego). Zgodnie z pkt II.1 wytycznych dla komisarzy wyborczych oraz terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, dotyczących przygotowania i przeprowadzania wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w toku kadencji w latach 2024-2029, stanowiących załącznik do uchwały nr 265/2024 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 maja 2024 r., jeżeli orzeczenie sądu nie zawiera wskazań co do czynności, od których należy ponowić postępowanie wyborcze, bądź budzi wątpliwości, czy dla przeprowadzenia wyborów powinny zostać powołane nowe komisje wyborcze lub sporządzone nowe spisy wyborców, komisarz wyborczy występuje do sądu o uzupełnienie postanowienia lub o rozstrzygnięcie wątpliwości co do jego treści (art. 351 § 1 i art. 352 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 394 § 3 i art. 396 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego). Prawidłowy nadzór nad tymi czynnościami nie jest jednak możliwy w przypadku, gdy sądy okręgowe nie zawiadamiają komisarzy wyborczych o zakończeniu postępowania w sprawie protestów. Ponadto brak tych zawiadomień uniemożliwia podjęcie czynności związanych z przekazaniem przez urzędnika wyborczego dokumentów z wyborów do właściwego archiwum państwowego. Jak bowiem wynika z § 7 ust. 1 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) po upływie 30 dni i nie później niż 90 dni od dnia wydania przez sąd prawomocnych orzeczeń w sprawie ważności wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku wyborów, co do których nie zgłoszono protestów – od upływu terminu zgłaszania protestów – dokumenty z głosowania, z wyjątkiem dokumentów wymienionych w § 7 ust. 2 rozporządzenia, a także z wyjątkiem dokumentów z wyborów, stanowiących dowody w postępowaniach sądowych i administracyjnych oraz przygotowawczych postępowaniach karnych, depozytariusz przekazuje na przechowywanie do właściwego miejscowo archiwum państwowego.

Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w związku z każdymi wyborami posłów do Parlamentu Europejskiego do Komisji wpływają informacje i zarzuty od wyborców, że mimo tego, iż stale zamieszkują w Polsce, nie byli ujęci w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania, lecz byli ujęci w spisie wyborców sporządzonym przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej. W konsekwencji nie mogli oddać głosu w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego w kraju. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że tego rodzaju sytuacje wynikają z faktu, iż wyborcy ci we wcześniej przeprowadzanych wyborach do Parlamentu Europejskiego zostali, na swój wniosek, ujęci na listach wyborców innych państw członkowskich Unii Europejskiej i głosowali na kandydatów zgłoszonych w danym kraju. Zgodnie bowiem z art. 4 zdanie pierwsze Dyrektywy Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. U. UE. L. z 1993 r. Nr 329, str. 34 z późn. zm.) każdy wyborca Wspólnoty uprawniony do głosowania wykonuje prawo do głosowania w państwie członkowskim miejsca zamieszkania lub w państwie członkowskim pochodzenia. Reguła ta została wyrażona także w art. 10 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Jak natomiast wynika z art. 13 zdanie pierwsze powołanej dyrektywy państwa członkowskie wymieniają między sobą informacje niezbędne do wykonania art. 4 dyrektywy. W tym celu Państwo członkowskie miejsca zamieszkania udziela, na podstawie formalnego oświadczenia w odpowiednim czasie przed dniem wyborów, państwu członkowskiemu pochodzenia informacji o jego obywatelach wpisanych na listę wyborców. Na podstawie powołanego przepisu oraz art. 23 § 1 Kodeksu wyborczego dane o obywatelach Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, korzystających z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze zgłoszeniem wniosku o ujęcie w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców na obszarze kraju, Minister Cyfryzacji przekazuje właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej nie później niż na 5 dni przed dniem wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Minister Cyfryzacji przesyła właściwemu organowi państwa członkowskiego Unii Europejskiej także informację o skreśleniu z Centralnego Rejestru Wyborców osoby, o ile przesłał uprzednio do tego organu informację, o której mowa wyżej. Poza tym Minister Cyfryzacji przekazuje

właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej, na ich wniosek, dane dotyczące obywateli polskich chcących korzystać z praw wyborczych na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w zakresie niezbędnym do korzystania z tych praw. Analogicznie właściwe organy innych krajów Unii Europejskiej przekazują Ministrowi Cyfryzacji informację o zgłoszeniu chęci głosowania przez obywatela polskiego w państwie przebywania. Informacja taka zamieszczana jest w Centralnym Rejestrze Wyborców służącym do sporządzenia spisu wyborców (art. 18a § 1 pkt 12 i § 3 pkt 12 oraz art. 18b § 3 Kodeksu wyborczego). Należy podkreślić, że wyborcy, którzy zostali ujęci na liście wyborców innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej na swój wniosek, nie są z urzędu skreślani z tych list np. w związku zameldowaniem na pobyt stały w Polsce. Muszą oni zatem zwrócić się do właściwego organu w kraju, w którym wcześniej byli ujęci na liście wyborców, z wnioskiem o skreślenie ich z tej listy. Dopiero wówczas wyborcy ci są ujmowani w spisie wyborców sporządzanym na wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce. Należy zauważyć, że analogicznie obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy na swój wniosek zostali ujęci w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania w Centralnym Rejestrze Wyborców, nie są ujmowani w spisie wyborców sporządzanych na wybory do Parlamentu Europejskiego w swoim kraju pochodzenia (w związku z wymianą informacji, o której mowa wyżej) do czasu złożenia wniosku o skreślenie z Centralnego Rejestru Wyborców, o którym mowa w art. 18 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego i przekazania przez Ministra Cyfryzacji właściwemu organowi danego kraju Unii Europejskiej informacji w tym zakresie.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że wyborcy, którzy zapomnieli, że dopisali się na listę wyborców w innym państwie członkowskim lub niemający wiedzy o konieczności złożenia stosownego wniosku, często dowiadują się o nieujęciu ich w spisie wyborców sporządzonym w Polsce w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego dopiero w dniu głosowania, tj. w czasie, w którym nie mogą już podjąć żadnych czynności związanych ze skreśleniem ich z listy wyborców w kraju, w którym zostali ujęci w rejestrze w związku z wcześniejszymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. Często nie mają także wiedzy, do jakiego organu i w jakim trybie (wynikającym z przepisów prawa wyborczego danego kraju członkowskiego) powinni oni złożyć stosowny wniosek. Mając powyższe na uwadze Państwowa Komisja Wyborcza wnosi o rozważenie podjęcia

inicjatywy zmian przepisów na szczeblu europejskim, aby umożliwić złożenie w Polsce wniosku o skreślenie z rejestru innego kraju członkowskiego, a także zapewnić przekazywanie tego rodzaju informacji przez właściwe organy, w trybie analogicznym do określonego w art. 23 Kodeksu wyborczego. Trzeba mieć świadomość, że podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. Centralny Rejestr Wyborców zadziałał prawidłowo w opisanych wyżej sytuacjach i skutecznie uniemożliwił ujęcie w spisie wyborców sporządzanym w Polsce wyborców, którzy zostali na swój wniosek ujęci na liście wyborców innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Zapewnia to realizację wymogu wynikającego z art. 4 ust. 1 zdanie drugie powołanej wyżej dyrektywy, zgodnie z którym nikt nie może głosować więcej niż jeden raz podczas tych samych wyborach. Zatem wbrew zarzutom niektórych wyborców brak ujęcia ich w spisie wyborców nie był spowodowany nieprawidłowym działaniem Centralnego Rejestru Wyborców, lecz problemem jest obowiązujące systemowe rozwiązanie w zakresie sporządzania spisów wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Państwowa Komisja Wyborcza informuje jednocześnie, że doświadczenia z wyborów przeprowadzonych w 2024 r. wskazują na konieczność poprawienia niektórych rozwiązań prawnych dotyczących kwestii technicznych i organizacyjnych. Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia następujące propozycje zmian i uzupełnień przepisów:

- 1) zasadne jest jednoznaczne przesądzenie, że pełnomocnik wyborczy i pełnomocnik finansowy jednego komitetu wyborczego nie może być w tych samych wyborach osobą upoważnioną do zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w imieniu innego komitetu wyborczego. Ponadto należy ustalić, że osoba upoważniona do zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata nie może być członkiem komisji wyborczej, w tym obwodowej komisji wyborczej, analogicznie jak pełnomocnik wyborczy, o czym mowa w art. 153 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego prawo zgłaszania kandydatów w wyborach przysługuje komitetom wyborczym. Jak wskazano wyżej z przepisów Kodeksu wyborczego oraz ze stanowiska doktryny wynika, że komitety wyborcze na zasadzie wyłączności mogą zgłaszać kandydatów w wyborach. Zgłoszenie listy kandydatów jest jedną z istotniejszych czynności procesu wyborczego. Ustawodawca w związku z tym bardzo szczegółowo

precyzuje wymogi, które powinien spełniać pełnomocnik wyborczy. Jak bowiem wynika z art. 96 Kodeksu wyborczego można być pełnomocnikiem wyborczym tylko jednego komitetu wyborczego. Ustawowy zakaz pełnienia funkcji pełnomocnika w więcej niż jednym Komitecie wyborczym jest zasadny ze względu na rolę i zadania pełnomocnika wyborczego, tj. występowanie na zasadzie wyłączności na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, w tym zgłaszanie list kandydatów lub kandydata w danych wyborach. Reprezentowanie dwóch czy więcej komitetów wyborczych jest nie do pogodzenia bez konfliktu interesów. Wybory to przecież rywalizacja programowa i personalna różnych sił politycznych i społecznych, często o przeciwnych poglądach (por. K. W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018, art. 96). Państwowa Komisja Wyborcza ponadto zaznacza, że zgodnie z art. 211 § 4 oraz art. 428 § 2 Kodeksu wyborczego zgłoszenia listy kandydatów dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba. Z powołanych przepisów wynika, że kluczowe jest, aby zgłoszenie pochodziło od pełnomocnika wyborczego lub upoważnionej przez niego osoby, tj. było podpisane przez pełnomocnika wyborczego albo upoważnioną przez pełnomocnika wyborczego osobę, zwaną w Kodeksie wyborczym również osobą zgłaszającą listę. Zarówno pełnomocnik wyborczy, jak też osoba zgłaszająca listę uprawniona jest m.in. do bezpośredniego wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, a w razie potrzeby uzupełnienia braków dotyczących zgłoszenia. Jeżeli osoba jest upoważniona do zgłoszenia listy kandydatów, to jest odpowiedzialna za kształt zgłaszanej listy kandydatów, tj. może podejmować decyzje, których kandydatów zgłasza i w jakiej kolejności. Osoba upoważniona do zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata nie może być zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej rozumiana jedynie jako osoba doręczająca dokumenty, gdyż jej rola jest o wiele bardziej istotna, w zakresie określonym upoważnieniem równa pełnomocnikowi wyborczemu. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że zgodnie z art. 431 Kodeksu wyborczego, jeżeli gminna komisja wyborcza stwierdzi inne wady zgłoszenia, niż brak wymaganego poparcia, wówczas wzywa osobę zgłaszającą listę (a nie wyłącznie pełnomocnika wyborczego) do ich usunięcia. Także prawo do wniesienia odwołania do komisarza wyborczego od uchwały o odmowie przyjęcia zgłoszenia (art. 430 § 1 Kodeksu wyborczego)

oraz o odmowie rejestracji listy kandydatów (art. 430 § 2 i art. 431 Kodeksu wyborczego) przysługuje osobie zgłaszającej listę (a nie wyłącznie pełnomocnikowi wyborczemu). Jak wynika z art. 433 § 1 Kodeksu wyborczego protokół rejestracji listy kandydatów także doręcza się m.in. osobie zgłaszającej listę (a nie wyłącznie pełnomocnikowi wyborczemu). Analogiczne regulacje obowiązują w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (por. art. 215 § 3 i 5 i art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego). Z powyższego wynika, że to sam ustawodawca zrównuje funkcję pełnomocnika wyborczego z rolą osoby upoważnionej do zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w danych wyborach. Mając powyższe na uwadze Państwowa Komisja Wyborcza od lat wyraża stanowisko, że rygor określony w art. 96 Kodeksu wyborczego dotyczy także osoby upoważnionej przez pełnomocnika wyborczego do zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w wyborach, o której mowa m.in. w art. 218 § 4 i art. 428 § 2 Kodeksu wyborczego. Analogicznie z przedstawionych wyżej względów osoby upoważnione do zgłaszania list kandydatów lub kandydatów w wyborach, tak samo jak pełnomocnicy wyborczy komitetów wyborczych, nie powinni móc być członkami komisji wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej zakazy te powinny jednak wprost wynikać z przepisów Kodeksu wyborczego, a nie z całościowej analizy prawa wyborczego. Kwestie te są bowiem przedmiotem wątpliwości i zarzutów, a nawet odwołań wnoszonych przez przedstawicieli komitetów wyborczych i wyborców, którzy nie muszą mieć pełnej wiedzy w zakresie prawa wyborczego;

- 2) zasadna jest zmiana nazewnictwa aktów wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą z „postanowienia” na „uchwałę”. Należy zauważyć, że Państwowa Komisja Wyborcza jako organ kolegialny wydaje uchwały. Wynika to także z art. 161 § 3 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem Państwowa Komisja Wyborcza podejmuje uchwały w zakresie swoich ustawowych uprawnień, w szczególności w przypadkach określonych w § 1 i 2. Powyższe wynika także z wielu innych przepisów Kodeksu wyborczego (por. art. 40a § 3, art. 47 § 6, art. 53g § 7, art. 53j § 3, art. 103aa § 1, art. 154 § 7 Kodeksu wyborczego, i in.). Natomiast jak wynika z art. 167 § 3 Kodeksu wyborczego postanowienia w zakresie swoich ustawowych uprawnień wydaje komisarz wyborczy jako jednoosobowy organ wyborczy. Mimo tego

np. w art. 95 § 1, art. 97 § 1 i art. 98 Kodeksu wyborczego w odniesieniu zarówno do rozstrzygnięć komisarzy wyborczych, jak też rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej (wyłącznie te organy są uprawnione do wydawania rozstrzygnięć we wskazanych w tych przepisach sprawach), mowa jest jedynie o postanowieniu. Poza tym w wielu przepisach odnoszących się wyłącznie do rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej również mowa jest o postanowieniu, a nie o uchwale (zob. art. 145 § 1, art. 205 § 1, art. 218 § 3 i 4, art. 254 § 2, art. 300 § 1, art. 304 § 5 i 6, art. 324 § 4, art. 348 § 2, art. 404 § 1, art. 405 § 2 i 3 i art. 432 § 2 Kodeksu wyborczego). Zmiana nazwy rozstrzygnięć z „postanowienia” na „uchwałę” powinna dotyczyć także aktów wydawanych przez okręgowe komisje wyborcze, które jako organy kolegialne, również podejmują uchwały (zob. art. 218 § 1 i 2, art. 222 § 3 i art. 346 § 3 Kodeksu wyborczego). Jednocześnie w wymienionych wyżej przepisach dotyczących rozstrzygnięć zarówno Państwowej Komisji Wyborczej, jak i komisarzy wyborczych, zasadne wydaje się rozróżnienie rozstrzygnięć, tj. nazwanie ich odpowiednio uchwałami i postanowieniami, tak jak ma to miejsce w przepisach Kodeksu wyborczego dotyczących wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 384 § 1, art. 388 § 1, art. 474 § 3 i art. 493 § 1 Kodeksu wyborczego). Propozycja ta ma charakter porządkowy;

- 3) konieczna jest zmiana art. 75 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem obwodowa komisja wyborcza sporządza, w dwóch egzemplarzach, protokół głosowania w obwodzie właściwy dla przeprowadzanych wyborów. Należy zauważyć, że poza tymi dwoma egzemplarzami obwodowa komisja wyborcza zobowiązana jest do sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wyników głosowania w obwodzie poprzez wywieszenie kopii tego protokołu w lokalu wyborczym (art. 77 § 1 Kodeksu wyborczego). Poza tym przewodniczący obwodowej komisji wyborczej lub jego zastępca przekazuje niezwłocznie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) kolejną kopię protokołu głosowania w obwodzie, która jest udostępniana w siedzibie gminy do wglądu wyborcom w ciągu 30 dni od dnia przekazania. W związku z tym poza dwoma oryginalnymi konieczne jest sporządzenie co najmniej dwóch jego kopii. Jak wskazuje Państwowa Komisja Wyborcza w swoich wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych jako kopie można wykorzystać także wydruki dodatkowych egzemplarzy projektu protokołu głosowania (w komisjach korzystających

ze wspomagania informatycznego). Kopie protokołu głosowania w komisjach, które nie miały obsługi informatycznej i nie miały możliwości zrobienia ich kserokopii, a są to niezwykle rzadkie przypadki, sporządza się z wykorzystaniem dodatkowych formularzy protokołu głosowania. W tytułach formularzy należy wykreślić wyraz „protokół” i wpisać wyrazy „kopia protokołu”. Kopie poświadczają za zgodność z oryginałem członkowie komisji obecni przy ich sporządzeniu, podpisując je, parafując każdą stronę i opatrując je pieczęcią komisji na ostatniej stronie. Obowiązki te dotyczą zarówno komisji, w których kopie protokołu głosowania są kserokopiami protokołu głosowania, zostały sporządzone ręcznie lub w których zostały one sporządzone w systemie teleinformatycznym. Z powyższego wynika, że w komisjach korzystających ze wspomagania informatycznego kopie protokołów nie różnią się w rzeczywistości od oryginałów. Powstają bowiem w identyczny sposób – są drukowane z systemu teleinformatycznego i podpisywane przez członków obwodowej komisji wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące konieczności sporządzenia dwóch egzemplarzy protokołu głosowania (jeden przekazywany jest komisji wyższego stopnia, a drugi pozostaje w dokumentacji komisji) oraz dwóch kopii (jedna podawana jest do wiadomości publicznej przez jej wywieszenie, a druga przekazywana wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta do wglądu wyborcom) nie przystają do obecnej rzeczywistości i sprawiają problemy członkom obwodowych komisji wyborczych, tj. niefachowym organom wyborczym, w skład których powoływani są wyborcy. Komisje często mają wątpliwości, ile egzemplarzy protokołu głosowania (oryginałów) i ile kopii, które nie różnią się od oryginału, muszą sporządzić, i komu je przekazać. W związku z tym w opinii Państwowej Komisji Wyborczej należy przesądzić, że obwodowa komisja wyborcza sporządza cztery egzemplarze protokołu głosowania (wszystkie byłyby oryginałami), a nie sporządza kopii. Usprawniłoby to prace obwodowych komisji wyborczych, w szczególności w wyborach, w których jedna komisja sporządza więcej niż jeden protokół głosowania, a nie miałoby wpływu na treść tych dokumentów. Propozycja ta ma charakter wyłącznie porządkowy;

- 4) konieczne jest jednoznaczne przesądzenie, że w przypadku kandydatów, wobec których sąd wydał prawomocne orzeczenie stwierdzające utratę prawa wybieralności w związku ze złożeniem nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego (art. 11 § 2 pkt 2 Kodeksu

wyborczego), a okres, na który orzeczono pozbawienie tego prawa już upłynął, na obwieszczeniu o zarejestrowanych listach kandydatów lub obwieszczeniu o zarejestrowanych kandydatach właściwa komisja wyborcza zobowiązana jest do podania przy nazwisku kandydata stosownej informacji o tym, że złożone przez tę osobę oświadczenie lustracyjne było niezgodne z prawdą (data złożenia oświadczenia lustracyjnego, treść przekazana przez Oddziałowe Biuro Lustracyjne Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, informacja o sędzie, który wydał orzeczenie, data orzeczenia i jego sygnatura). Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że niepodanie tego rodzaju informacji przy kandydacie, który złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, a okres, na który orzeczono pozbawienie prawa wybieralności już upłynął, byłoby w rzeczywistości podaniem nieprawdziwej informacji i wprowadzałoby wyborców w błąd, bowiem czym innym jest orzeczenie kary za fakt podania nieprawdy w oświadczeniu lustracyjnym, a czym innym informacja dla wyborców o tym, że osoba taka złożyła (kiedyś) niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Jeżeli taka informacja nie zostanie podana w obwieszczeniu, wyborcy nie dowiedzą się, że kandydat startujący w wyborach w przeszłości złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa przy tym, że orzeczenia sądu stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1632) nie ulegają zatarciu. Stanowisko takie podzielił również Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 1 września 2015 r. sygn. akt V KK 413/14 wskazał, że „Ponadto do odpowiedzialności lustracyjnej nie stosuje się reguł odpowiedzialności karnej i w związku z tym nie ma zastosowania art. 4 § 1 KK w zw. z art. 116 KK (por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2014 r., II KK 74/14, i cytowane tam orzeczenia).” Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że mimo tego, iż tego rodzaju praktyka, tj. podawanie przy nazwisku kandydata stosownej informacji o tym, że złożone przez tę osobę oświadczenie lustracyjne było niezgodne z prawdą, jest stosowana od lat przez organy wyborcze, procedura w tym zakresie powinna zostać ustalona w przepisach Kodeksu wyborczego;

- 5) zasadne jest dodanie przepisu umożliwiającego skreślenie wyborcy ze stałego obwodu głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z urzędu lub na podstawie zgłoszenia dokonanego dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego w trybie art. 165 § 1 pkt 2 i § 2 Kodeksu wyborczego, w przypadku powzięcia informacji, że dany wyborca nie spełnia wymogu stałego zamieszkania pod wskazanym adresem. Decyzja taka poprzedzona powinna być przeprowadzeniem przez organ wykonawczy gminy postępowania, o którym mowa w art. 20 § 2 Kodeksu wyborczego. Decyzja ta powinna być także zaskarżalna w trybie, o którym mowa w art. 20 § 4 i 5 Kodeksu wyborczego. W obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisów pozwalających na skreślenie wyborcy ze stałego obwodu głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców, mimo posiadania wiedzy o tym, że dana osoba nie spełnia warunku stałego zamieszkania.;
- 6) rozważenia wymaga ustawowe uregulowanie dotyczące osób uprawnionych do głosowania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, o którym mowa w art. 32 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem wyborca na swój wniosek otrzymuje zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. W obwodach odrębnych, o których mowa w art. 12 § 4 i 7 Kodeksu wyborczego, utworzonych w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu, a także w domu studenckim lub zespołach domów studenckich, mogą głosować osoby, dla których obwód został utworzony tj. pacjenci, pensjonariusze, więźniowie, studenci, ujęci w spisie wyborców lub ci, którzy przybyli do placówki w dniu głosowania, a posiadający zaświadczenie o prawie do głosowania (np. osoba posiadała zaświadczenie o prawie do głosowania, lecz w dniu głosowania trafiła do szpitala). Poza tymi osobami w obwodach odrębnych na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania mogą głosować wyłącznie osoby zatrudnione w danej placówce (personel domu pomocy społecznej albo szpitala, funkcjonariusze służby więziennej, itd.). W odrębnych obwodach głosowania nie ma możliwości technicznych do zapewnienia obsługi nieznannej liczby wyborców. Trzeba mieć na uwadze, że w dniu głosowania np. w zakładzie leczniczym albo w domu pomocy społecznej może być po kilka osób odwiedzających jednego pacjenta albo pensjonariusza. Analogicznie w obwodach głosowania utworzonych w domach studenckich i zespołach domów

studenckich nie ma możliwości zapewnienia obsługi wyborców przebywających tam jako goście. Niemożliwe jest zatem przyjęcie, że w odrębnych obwodach głosowania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania głosować może każdy wyborca, który będzie miał takie życzenie. Nie można w tym miejscu pominąć, że odrębne obwody głosowania tworzone są także w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów, tj. w jednostkach, do których dostęp osób postronnych jest ograniczony. Należy mieć na uwadze, że jak wskazuje sama nazwa – obwód odrębny, a więc różniący się od innych, obwód głosowania – ma całkowicie odmienny charakter od stałego obwodu głosowania. Kodeks wyborczy przewiduje odrębny tryb tworzenia tych obwodów i odrębny tryb sporządzania spisów wyborców w tych obwodach, a także umożliwia przeprowadzanie głosowania w innych godzinach (por. art. 39 § 5 i 7 Kodeksu wyborczego). Przyjęcie odmiennej interpretacji, tj. uznanie, że w obwodzie odrębnym na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania może oddać głos każdy wyborca, mogłoby spowodować, że w takim obwodzie głosowałyby wielokrotnie więcej osób, niż liczba wyborców ujętych w spisie wyborców sporządzonym dla tego obwodu głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że przed głosowaniem ustalany jest nakład kart dla każdego obwodu głosowania. Ustaleń tych dokonuje się na podstawie liczby wyborców ujętych w spisie wyborców. Problematyczne też bywa domaganie się przez wyborców prawa do wejścia do jednostek, w których wprawdzie utworzone zostały obwody odrębne, lecz z uwagi na ich charakter nie są one powszechnie dostępne. Dotyczy to w szczególności zakładów karnych i aresztów śledczych oraz oddziałów zewnętrznych takich zakładów i aresztów, ale także części zakładów leczniczych oraz domów pomocy społecznej, w których z uwagi na stan zdrowia przebywających w nich wyborców, obecność innych osób jest niedopuszczalna albo choćby niewskazana. Mimo, że tego rodzaju ograniczenia dotyczące głosowania na podstawie zaświadczeń stosowane są od lat, to wciąż zgłaszane są wątpliwości i pretensje wyborców w tym zakresie. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza uznaje, że zasadne byłoby uregulowanie tej kwestii wprost w przepisach Kodeksu wyborczego. Z analogicznych względów rozważenia wymaga ustawowe uregulowanie uprawnień do obserwacji przebiegu głosowania i ustalania wyników głosowania przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych w obwodach odrębnych. Należy przy tym mieć

na uwadze, że od podjęcia przez obwodową komisję wyborczą wykonywania swoich czynności w dniu głosowania, do podpisania protokołu głosowania, czynności obwodowej komisji wyborczej na obszarze kraju mogą być rejestrowane przez mężów zaufania z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących (art. 42 § 5 w związku z art. 103c § 2 Kodeksu wyborczego). Do Państwowej Komisji Wyborczej często wpływają zarzuty mężów zaufania dotyczące braku możliwości wnoszenia i używania urządzeń rejestrujących na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych oraz oddziałów zewnętrznych takich zakładów i aresztów, w których utworzone zostały obwody głosowania. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej, z uwagi na specyfikę jednostek, w których tworzone są obwody odrębne, uzasadnione jest, by ewentualne ograniczenia dotyczące obserwacji przebiegu głosowania oraz ustalania jego wyników oraz możliwości rejestrowania czynności obwodowej komisji wyborczej wynikały z przepisów Kodeksu wyborczego. Obecnie tego rodzaju ograniczenia wynikają z regulaminów poszczególnych jednostek, w tym np. regulaminów zakładów karnych;

- 7) należy rozważyć rezygnację z uprawnień przysługujących członkom komisji w zakresie zwolnienia od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, o czym mowa w art. 154 § 4 pkt 1 Kodeksu wyborczego. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej przyznane uprawnienia nie wpłynęły pozytywnie na przebieg procesu wyborczego. Wręcz przeciwnie, część obwodowych komisji wyborczych celowo przedłuża ustalanie wyników głosowania, aby uzyskać dodatkowy płatny dzień wolny od pracy. Regulacja ta jest również przedmiotem niezadowolienia i zarzutów pracodawców, którzy na swój koszt zobowiązani są do udzielania płatnego zwolnienia od pracy. Dodatkowo tego rodzaju regulacje powodują, że część osób zgłasza się do pełnienia funkcji członka obwodowej komisji wyborczej wyłącznie w celu osiągnięcia korzyści wynikającej z przysługującej diety i płatnego zwolnienia od pracy, a decyzja ta nie jest podyktowana chęcią realizacji zadań członka komisji i zapewnienia prawidłowości przebiegu procesu wyborczego. Zwolnienie od pracy na dużą skalę (w skład obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. powołanych zostało 263 557 wyborców) może powodować zakłócenia

funkcjonowania pracodawców, w tym prywatnych i powodować uszczerbek w finansach ich firm. Do Państwowej Komisji Wyborczej dociera wiele informacji na temat sporów, jakie w tym zakresie powstają między pracodawcami a pracownikami, którzy pełnili funkcję członka obwodowej komisji wyborczej. Poza tym do Państwowej Komisji Wyborczej kierowane są liczne pytania dotyczące interpretacji przepisów w zakresie korzystania ze zwolnienia od pracy. W związku z tym, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest właściwa w tym zakresie, sprawy te są przekazywane, zgodnie z właściwością, do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w przeszłości, gdy członkowi obwodowej komisji wyborczej przysługiwało do 5 dni zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia do Państwowej Komisji Wyborczej nie docierały tego rodzaju informacje. Należy podkreślić, że w wyborach przeprowadzonych w latach 2019-2022, tj. przed wejściem w życie tej regulacji, liczba zgłoszonych kandydatów do obwodowych komisji wyborczych była wystarczająca. Należy mieć świadomość, że wykonywane przez członków obwodowych komisji wyborczych zadania mają charakter czynności społecznych i obywatelskich. Przesłanką do ich wykonywania nie powinien być wyłącznie czynnik zarobkowy lub uzyskanie płatnych dni wolnych. W związku z tym należy rozważyć powrót do wcześniej obowiązujących rozwiązań w tym zakresie. Analogicznej zmiany wymaga również przepis dotyczący uprawnień mężów zaufania w tym zakresie, tj. art. 103ba Kodeksu wyborczego;

- 8) w przypadku pozostawienia uprawnień przysługujących członkom komisji w zakresie zwolnienia od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, o czym mowa w art. 154 § 4 pkt 1 Kodeksu wyborczego, należy rozważyć przyznanie tego uprawnienia jedynie w obwodach głosowania obejmujących dużą liczbę mieszkańców (np. powyżej 1 000 mieszkańców). Jak wskazano w pkt 7 część mniejszych obwodowych komisji wyborczych celowo przedłuża ustalanie wyników głosowania, aby minęła północ i dzięki temu mogła uzyskać dodatkowy płatny dzień wolny od pracy;

9) rozważenia wymaga przyznanie uprawnienia dla Państwowej Komisji Wyborczej do zróżnicowania wysokości zryczałtowanych diet za czas związany z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania dla członków obwodowych komisji wyborczych w zależności od liczby mieszkańców albo wyborców w stałym obwodzie głosowania. Zgodnie z obowiązującą delegacją określona w art. 154 § 7 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza, określa, w drodze uchwały m.in. wysokość oraz szczegółowe zasady, na których przysługują zryczałtowane diety za czas związany z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania w przypadku członków obwodowych komisji wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie wyjaśnia, że zgodnie z art. 154 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego członkom obwodowych komisji wyborczych przysługują zryczałtowane diety za czas związany z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania. Dieta ta jest, jak wskazano wyżej, zryczałtowana i jej wysokość nie jest uzależniona od czasu pracy obwodowej komisji wyborczej. W związku z tym w obecnie obowiązującym stanie prawnym Państwowa Komisja Wyborcza nie ma podstaw do zróżnicowania wysokości diet dla członków poszczególnych obwodowych komisji wyborczych. Powyższe oznacza, że członkom obwodowych komisji wyborczych, niezależnie od czasu wykonywania przez nich obowiązków i ilości ich zadań, przysługuje zryczałtowana dieta w takiej samej wysokości. Nie ulega natomiast wątpliwości, że nakład pracy wykonywanej w związku z przeprowadzeniem głosowania i ustaleniem wyników głosowania w małym obwodzie głosowania obejmującym ok. 200 mieszkańców, jest nieporównywalnie mniejszy niż w dużym obwodzie głosowania, który może obejmować do 4 000 mieszkańców. Państwowa Komisja Wyborcza informuje, że jedynie przykładowo siedmioosobowa Obwodowa Komisja Wyborcza numer 18 w Choszcznie (Świetlica Wiejska, Radaczewo 8, 73-200 Choszczno) w głosowaniu w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 9 czerwca 2024 r. wydała łącznie 57 kart do głosowania (uprawnionych do głosowania było 198 wyborców). Oznacza to, że na jednego członka komisji średnio przypadało nieco ponad 7 wyborców. Natomiast jedenastoosobowa Obwodowa Komisja Wyborcza numer 1 w Jastarni (Urząd Miasta, ul. Portowa 24, 84-140 Jastarnia) wydała 2 595 kart do głosowania (uprawnionych do głosowania było 3 756 wyborców). Oznacza to, że na jednego członka komisji średnio przypadało prawie 236 wyborców. Zatem

niezależnie od różnicy w liczbie członków obwodowych komisji wyborczych dysproporcje w ilości czasu i zadań koniecznych do wykonania są istotne. Poza tym należy uwzględnić obwody głosowania tworzone w odrębnych obwodach głosowania. Tego rodzaju obwody tworzy się, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców (art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego). Często zdarza się, że w obwodowej komisji wyborczej w odrębnym obwodzie głosowania, głosuje zaledwie kilka osób;

10) konieczna jest zmiana terminu na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego.

W obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 53b § 1 Kodeksu wyborczego zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca zgłasza komisarzowi wyborczemu do 13 dnia przed dniem wyborów. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 53e § 1 Kodeksu wyborczego wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, musi otrzymać pakiet wyborczy nie później niż 6 dni przed dniem wyborów. W skład pakietów wyborczych wchodzi m.in. karty do głosowania, które muszą zostać doręczone do urzędu gminy w celu ich ostemplowania przez obwodową komisję wyborczą i przygotowania pakietów wyborczych. Obecnie obowiązujący termin zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego upływa zbyt późno i powinien zostać skrócony co najmniej o 3 dni, tj. zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego powinno następować co najmniej w 16. dniu przed dniem wyborów tak, by możliwe było prawidłowe wykonanie wszystkich przewidzianych w tej procedurze czynności;

11) w ślad za wcześniej zgłaszanymi postulatami Państwowej Komisji Wyborczej (por. pkt 7 lit. c i pkt 17 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r. znak ZPOW.502.1.2024) po raz kolejny należy wskazać, że:

a) konieczna jest zmiana w art. 182 § 2 Kodeksu wyborczego w zakresie uprawnienia do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych mogą zgłaszać pełnomocnicy wyborczy wszystkich komitetów wyborczych utworzonych w związku z danymi wyborami, tj. tych komitetów wyborczych, które otrzymały uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej lub postanowienie komisarza wyborczego o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu

komitetu wyborczego. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują natomiast wymogu, że komitet wyborczy musi zarejestrować listę kandydatów albo kandydata w celu zgłoszenia na danym obszarze kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Jest to nieuzasadnione i powoduje, że niejednokrotnie w przypadku przeprowadzania losowania składów obwodowych komisji wyborczych, o czym mowa w § 7 tego przepisu, do składu tych komisji powoływani są ostatecznie kandydaci zgłoszeni przez pełnomocników wyborczych tych komitetów wyborczych, które nie zgłosiły żadnej listy kandydatów (albo listy kandydatów na obszarze danego okręgu wyborczego) albo żadnego kandydata na danym obszarze (albo kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) w przeprowadzanych wyborach. Należy zauważyć, że obwodowe komisje wyborcze wykonują istotne ustawowe zadania, tj. przeprowadzają głosowanie w obwodzie, czuwają w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania, ustalają wyniki głosowania w obwodzie i podają je do publicznej wiadomości, a także przesyłają je do właściwej komisji wyborczej (art. 185 Kodeksu wyborczego). Obwodowe komisje wyborcze co do zasady mają charakter pluralistyczny, a w jej skład powinny wchodzić osoby zgłoszone przez różne komitety wyborcze, lecz takie, które uczestniczą realnie w danych wyborach. Taki system powoływania obwodowych komisji wyborczych dodatkowo ma na celu zapewnienie wewnętrznej kontroli prowadzonej przez poszczególnych członków tych komisji, aby nie dochodziło do nieprawidłowości przy przeprowadzaniu głosowania i ustalaniu jego wyników. Obecne rozwiązanie powoduje natomiast, że część komitetów wyborczych, które zgłosiły listę kandydatów na obszarze danego okręgu wyborczego lub kandydata na danym obszarze (albo kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) w wyborach, ze względu na ograniczoną liczbę członków obwodowych komisji wyborczych, nie posiada swoich przedstawicieli w tych komisjach, a przedstawiciele takich mają komitety wyborcze, które nie zgłosiły np. żadnej listy kandydatów lub żadnego kandydata w danych wyborach. Jest to zatem krzywdzące dla tych komitetów, które realnie uczestniczą w wyborach (zarejestrowały listę lub listy kandydatów albo kandydata w danych wyborach). Obecne rozwiązanie prowadzi także do sytuacji, w których część komitetów wyborczych jest tworzonych z założenia wyłącznie w celu zgłoszenia kandydatów

na członków obwodowych komisji wyborczych (a w konsekwencji uzyskania ewentualnych korzyści przez zgłoszonych przez nie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych polegających na otrzymaniu przez nich zryczałtowanych diet). Tego rodzaju komitety nie podejmują bowiem żadnych działań związanych z rejestracją list kandydatów lub kandydata w wyborach, a jedyną aktywność wykonują w zakresie zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że przepisy Kodeksu wyborczego powinny przewidywać, iż pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba może zgłosić kandydatów do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego, radnych lub zarejestrowany został kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej, senatora lub wójta. Takie rozwiązanie funkcjonowało w Kodeksie wyborczym od jego wejścia w życie od 1 sierpnia 2011 r. do 30 stycznia 2018 r. Dodatkowo uzasadnieniem tego rozwiązania jest fakt, że w obecnym stanie prawnym mężów zaufania do obwodowych komisji wyborczych mają prawo wyznaczyć pełnomocnicy wyborczy lub osoby przez nich upoważnione, tylko na obszarze okręgu wyborczego, w którym komitet ten zarejestrował kandydata lub listę kandydatów (art. 103a § 1 Kodeksu wyborczego). Analogiczne zasady powinny zatem dotyczyć także kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych,

b) zasadne jest wprowadzenie ograniczenia wieku do 70 roku życia dla pełnienia funkcji członka obwodowej komisji wyborczej, o której mowa w art. 182 § 1 oraz 183 § 1 i 4 Kodeksu wyborczego) oraz terytorialnej komisji wyborczej (gminnej albo miejskiej, powiatowej, wojewódzkiej i dzielnicowej w m.st. Warszawa), o której mowa w art. 178 Kodeksu wyborczego. Analogiczne rozwiązanie ma miejsce w przypadku członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych (art. 170 § 1 i art. 174 § 2 Kodeksu wyborczego), komisarzy wyborczych (art. 166 § 7 pkt 2a Kodeksu wyborczego) oraz członków Państwowej Komisji Wyborczej (art. 158 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego), a więc wszystkich pozostałych organów wyborczych, o których mowa w Kodeksie wyborczym. Takie regulacje nie odnoszą się jedynie do obwodowych komisji wyborczych i terytorialnych komisji wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że regulacje w tym zakresie powinny

być spójne. Nie sposób w tym miejscu pominąć, że wykonywanie obowiązków członka wymienionych komisji wiąże się z koniecznością realizacji licznych zadań przez wiele godzin zarówno w ciągu dnia, ale też w godzinach nocnych, aż do godzin porannych. W związku z tym niejednokrotnie jest to zbyt duże obciążenie dla osób powyżej 70 roku życia. Problemy takie zgłaszają wielokrotnie członkowie obwodowych komisji wyborczych zmuszeni do przejmowania obowiązków innych osób, których wiek i stan zdrowia nie pozwalał na w pełni wydajną pracę;

- 12) konieczna jest zmiana art. 181 § 1b Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem komisarz wyborczy, jeżeli wymaga tego zachowanie sprawności przebiegu głosowania, może uzupełnić skład liczbowy obwodowych komisji wyborczych w gminie, w której można spodziewać się zwiększonej liczby wyborców w porównaniu do liczby wyborców ujętych w rejestrze wyborców, z tym że liczba członków komisji nie może przekroczyć dopuszczalnego składu komisji, o którym mowa w § 1a pkt 4. W przepisie tym wyrazy w rejestrze wyborców należy zastąpić wyrazami „Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania w danej gminie”. Zmiana ma charakter porządkowy;
- 13) rozważenia wymaga dodanie obowiązku, aby zgoda na powołanie w skład obwodowej komisji wyborczej, o której mowa w art. 182 § 6 Kodeksu wyborczego, zawierała jednocześnie oświadczenie (deklarację) zgłaszanej osoby o uczestniczeniu przez nią w szkoleniach tych komisji (art. 191 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego), czynnościach związanych z przygotowaniem pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania korespondencyjnego (art. 53 § 6a Kodeksu wyborczego), a także o rzetelnym i zgodnym z prawem wykonywaniu czynności, o których mowa art. 185 Kodeksu wyborczego, w tym w szczególności o konieczności uczestniczenia w czynnościach zarówno związanych z przeprowadzeniem głosowania, jak też z ustaleniem wyników głosowania w obwodzie. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w dalszym ciągu znaczna część osób zgłaszanych do obwodowych komisji wyborczych nie ma świadomości, iż wykonywanie obowiązków członka obwodowej komisji wyborczej nie polega wyłącznie na obecności w lokalu wyborczym w dniu głosowania i ewentualnie w kolejnych dniach, gdy ustalane są wyniki głosowania. Część osób powoływanych w skład obwodowych komisji wyborczych zaś celowo nie uczestniczy w szkoleniach lub nie zapoznaje się z materiałami szkoleniowymi,

co w konsekwencji powoduje wydłużenie pracy obwodowych komisji wyborczych, a także skutkuje zwiększeniem ryzyka wykonywania zadań z naruszeniem procedury wyborczej. To z kolei jest przedmiotem skarg wnoszonych na działalność obwodowych komisji wyborczych, a także protestów wyborczych;

- 14) rozważenia wymaga wprowadzenie uprawnienia dla komisarza wyborczego, który zgodnie z art. 182 § 1 Kodeksu wyborczego jest organem właściwym do powołania obwodowych komisji wyborczych, do poinformowania pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego lub osoby przez niego upoważnionej do zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych o nieprawidłowym wykonywaniu tej funkcji w wyborach wcześniejszych przez zgłoszoną przez niego osobę lub osoby. Ma to na celu, by osoba ta nie została zgłoszona do pełnienia tej funkcji w kolejnych wyborach. Z uwagi na liczbę zgłaszanych kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych pełnomocnicy wyborczy lub osoby upoważnione do zgłoszenia kandydatów na członków komisji często nie mają wiedzy na temat osób, które proponują do składu obwodowej komisji wyborczej. Nie mają one wielokrotnie wiedzy, że zgłaszana przez nich po raz kolejny osoba we wcześniejszych wyborach nieprawidłowo wykonywała obowiązki członka obwodowej komisji wyborczej, w tym np. nie uczestniczyła w szkoleniach, albo powodowała personalne konflikty w trakcie prac obwodowej komisji wyborczej. Wnioskowane uprawnienie dla komisarza wyborczego mogłoby pozwolić na uniknięcie zgłaszania jako kandydatów do składu obwodowych komisji wyborczych osób nierzetelnych, które nie posiadają w tym zakresie żadnych kompetencji oraz predyspozycji i nie powinny pełnić tej funkcji. Należy raz jeszcze podkreślić, że obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego przewidują, że kandydat na członka obwodowej komisji wyborczej musi posiadać czynne prawo wyborcze w wyborach, musi mieć ukończone 18 lat najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia oraz może zostać zgłoszona do komisji na obszarze województwa, w którym stale zamieszkuje. Przepisy prawa wyborczego nie przewidują innych wymogów dla zgłaszanych kandydatów. Z informacji przekazywanych Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że osoby takie w każdych kolejnych wyborach powodują problemy i skargi pozostałych członków danej obwodowej komisji wyborczej;

15) rozważenia wymaga uchylenie pkt 2a w art. 184 w § 1 Kodeksu wyborczego. Przepis ten przesądza o tym, że wygaśnięcie członkostwa w obwodowej komisji wyborczej następuje z chwilą wyrażenia przez osobę będącą w stosunku do członka komisji małżonkiem, wstępnym, zstępnym, rodzeństwem, małżonkiem wstępnego, zstępnego lub przysposobionego albo pozostającą z nim w stosunku przysposobienia zgody na kandydowanie w:

a) wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej,

b) wyborach wójta - w przypadku obwodowej komisji wyborczej powołanej na obszarze gminy, w której kandyduje ta osoba,

c) wyborach innych niż wybory, o których mowa w lit. a i b - w przypadku obwodowej komisji wyborczej właściwej dla okręgu wyborczego, w którym kandyduje ta osoba.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że przepis ten jest powodem wielu wątpliwości i problemów zgłaszanych w związku z wyborami. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że nie ma możliwości weryfikacji pokrewieństwa kandydata w stosunku do członków obwodowych komisji wyborczych. Przepisy prawa wyborczego nie przewidują bowiem prowadzenia np. bazy danych pokrewieństwa członków obwodowych komisji wyborczych. Jak już wskazano w skład obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. powołanych zostało 263 557 wyborców. Realizacja art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego, tj. odwołanie ze składu obwodowej komisji wyborczej osoby, która narusza ten przepis, opiera się obecnie jedynie na zgłoszeniach kierowanych do komisarzy wyborczych. Nie bez znaczenia jest fakt, że weryfikacja przez komisarza wyborczego ziszczenia się przesłanki do odwołania członka obwodowej komisji wyborczej na podstawie omawianego przepisu również bywa utrudniona. Komisarz wyborczy nie posiada narzędzi prawnych pozwalających na dokonanie tego rodzaju sprawdzenia, które opiera się jedynie na wyjaśnieniach wyborców i członków komisji. Natomiast w chwili powoływania obwodowych komisji wyborczych komisarz wyborczy nie ma wiedzy, czy dana osoba rzeczywiście jest spokrewniona z kandydatami w wyborach. Powoduje to szereg komplikacji, w tym konieczność dokonywania zmian w składach obwodowych komisji wyborczych, w tym w okresie po przeszkoleniu komisji, a nawet w dniu głosowania. Sytuacje takie są też przyczyną protestów składanych po wyborach. Dla przykładu w związku z wyborami organów jednostek samorządu terytorialnego

w 2024 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu stwierdził nieważność wyboru burmistrza jednej z gmin oraz zdecydował o stwierdzeniu wygaśnięcia jego mandatu, gdyż członkiem jednej obwodowej komisji wyborczej była siostra kandydata (zob. postanowienie Sądu Okręgowego we Wrocławiu X Wydział Gospodarczy z dnia 6 czerwca 2024 r. sygn. akt I Ns 48/24). Skutkuje to koniecznością przeprowadzenia wyborów ponownych w tym obwodzie głosowania, w którym naruszony został art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego. Wprawdzie Państwowa Komisja Wyborcza uznaje za zasadne, przede wszystkim z punktu widzenia etycznego, żeby wymienione w art. 184 w § 1 Kodeksu wyborczego nie były członkami obwodowych komisji wyborczych, lecz od strony praktycznej nie ma możliwości zagwarantowania prawidłowej realizacji tej regulacji, co powoduje powstanie swego rodzaju fikcji prawnej. Jak bowiem wskazano wyżej, nie ma możliwości technicznej ani prawnej weryfikacji zależności wymienionych w omawianym przepisie. Należy także zwrócić uwagę, że przepisy, które powstały wiele lat temu nie dotyczą powszechnych obecnie nieformalnych związków i relacji pomiędzy kandydatami, a członkami obwodowych komisji wyborczych. W związku z tym według oceny Państwowej Komisji Wyborczej należy rozważyć uchylenie art. 184 w § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego. Natomiast w przypadku pozostawienia tego przepisu zasadne jest rozszerzenie obowiązującego katalogu obowiązujących zakazów o „wstępnych, zstępnych lub przysposobionych małżonków”. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że o ile regulacja ta nie zostanie w całości uchylona, to powinna być spójna. Niezrozumiałe jest bowiem, że wygaśnięcie członkostwa w obwodowej komisji wyborczej następuje w przypadku wyrażenia przez osobę będącą w stosunku do członka komisji małżonkiem wstępnym, zstępny lub przysposobionym, a nie wygasa w sytuacji w przypadku wyrażenia przez osobę będącą w stosunku do członka komisji wstępnym, zstępny lub przysposobionym małżonków. Obowiązujący w obecnym brzmieniu przepis budzi wątpliwości zarówno kandydatów wyborach, jak też komitetów wyborczych i wyborców;

- 16) zasadne jest ustawowe uregulowanie statusu operatora informatycznej obsługi obwodowej komisji wyborczej. Jest to osoba powoływana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w trybie art. 156 § 1 Kodeksu wyborczego, odpowiedzialna za obsługę informatyczną obwodowej komisji wyborczej, w tym w szczególności

zapewniająca wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego wykorzystywanego pomocniczo podczas przeprowadzania głosowania i ustalania wyników (art. 162 Kodeksu wyborczego). Obecnie przepisy Kodeksu wyborczego nie regulują w żaden sposób uprawnień tych osób, które wykonują swoje zadania również po ustaleniu przez obwodową komisję wyborczą wyników głosowania i przygotowaniu projektu głosowania w obwodzie. W związku z tym zasadne jest, żeby osoby te posiadały uprawnienia analogiczne do uprawnień członków obwodowych komisji wyborczych (zryczałtowane diety, zwolnienie od pracy). Jednocześnie osób tych powinny dotyczyć zakazy łączenia funkcji operatora informatycznej obsługi obwodowej komisji wyborczej np. z kandydowaniem w wyborach albo pełnieniem funkcji pełnomocnika wyborczego lub finansowego komitetu wyborczego;

- 17) w ślad za wcześniej zgłaszanymi postulatami Państwowej Komisji Wyborczej (por. pkt 18 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r. znak ZPOW.502.1.2024) po raz kolejny należy wskazać, że konieczne jest zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców w stałym obwodzie głosowania np. do 3 000 mieszkańców. W obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 12 § 3 Kodeksu wyborczego, stały obwód głosowania obejmuje od 200 do 4000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że obowiązująca maksymalna liczba mieszkańców, którą może obejmować stały obwód głosowania jest zbyt duża. Powoduje to, że w niektórych obwodach głosowania, w szczególności w dużych miastach, w trakcie głosowania tworzą się kolejki, gdyż obwodowa komisja wyborcza nie jest w stanie obsłużyć tak licznej grupy wyborców. Wynikający z przepisu maksymalny limit mieszkańców w stałym obwodzie głosowania nie obejmuje też wyborców, którzy są ujmowani w obwodach głosowania w związku ze zmianą miejsca głosowania, w szczególności dokonywaną w trybie art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego oraz wyborców głosujących na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania (czego nie da się przewidzieć). Należy w tym miejscu zauważyć, że mimo tego, iż liczba członków obwodowych komisji wyborczych powoływanych w skład konkretnej komisji uzależniona jest od liczby mieszkańców w danym obwodzie głosowania (od 7 do 13 osób – art. 182 § 1a Kodeksu wyborczego), to zachodzą istotne dysproporcje w liczbie wyborców przypadających średnio

na jednego członka obwodowej komisji wyborczej. Przykładowo w obwodzie głosowania, w którym liczba wyborców uprawnionych do głosowania wynosi 200 – w przypadku 7 osobowej obwodowej komisji wyborczej – na jednego członka tej komisji przypada niespełna 29 wyborców. Należy przy tym podkreślić, że jak wynika z przepisów Kodeksu wyborczego, przy tworzeniu stałego obwodu głosowania uwzględnia się liczbę mieszkańców, a nie liczbę wyborców. Oznacza to, że w obwodzie głosowania obejmującym 200 mieszkańców w rzeczywistości uprawnionych do głosowania jest ok. 160 osób. W takiej sytuacji – w przypadku 7 osobowej komisji wyborczej – na jednego członka komisji przypada niespełna 23 wyborców. Natomiast w obwodzie głosowania, w którym liczba wyborców wynosi np. 2 500 – w przypadku 13 osobowej komisji wyborczej – na jednego członka komisji przypada ponad 192 wyborców. Według Państwowej Komisji Wyborczej zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, którą może obejmować stały obwód głosowania, usprawniłoby przebieg głosowania oraz obniżyłoby prawdopodobieństwo tworzenia się kolejek wyborców oczekujących na oddanie głosu oraz przypadków głosowania po godzinie 21.00 wyborców, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed tą godziną.

- 18) w ślad za wcześniej zgłaszanymi postulatami Państwowej Komisji Wyborczej (por. pkt 24 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r. znak ZPOW.502.1.2024) po raz kolejny proponuje się zniesienie przepisów dotyczących możliwości załączania do zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego symboli graficznych. Uzupełniając wcześniej przedstawioną argumentację Państwowa Komisja Wyborcza informuje, że zamieszczanie symboli graficznych na kartach do głosowania niejednokrotnie wprowadza w błąd wyborców. Przykładowo w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) przeprowadzonych w 2024 r. jeden z komitetów wyborczych załączył symbol graficzny w postaci kratki, w której znajdował się znak „x”. Mimo tego, że symbole graficzne zamieszczane są z prawej strony nazwiska i imienia (imion) kandydatów, a kratka na postawienie znaku „x” z lewej strony, symbol ten mógł wprowadzać w błąd wyborców, tym bardziej, że symbol graficzny jest fakultatywny i nie jest zamieszczany przy wszystkich kandydatach. Wynika to z decyzji komitetu wyborczego. W związku z tym zamieszczenie tego rodzaju symbolu graficznego, tj. znaku „x” w kratce wyróżniało tego kandydata na karcie do głosowania, co nie powinno mieć miejsca. Inny

komitet wyborczy w wyborach do rady gminy załączył symbol graficzny w postaci kratki, w której znajdował się znak „√”. To z kolei mogło wprowadzać w błąd wyborców w zakresie sposobu głosowania. Ponadto fakt, że tylko niektóre komitety wyborcze miały symbole graficzne powodował, że wyborca mógł uznać je za wyróżnienie na karcie do głosowania, co jest niedopuszczalne. Zastrzeżenia i uwagi odnoszące się do tego rodzaju symboli graficznych zgłaszane były zarówno przez wyborców, jak też kandydatów w wyborach i komitety wyborcze. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza w dalszym ciągu podtrzymuje pogląd, że przede wszystkim z uwagi na komplikacje merytoryczne i organizacyjne dotyczące stosowania symboli graficznych, ale także z uwagi na ich nieczytelność i niejednokrotnie celowe wprowadzanie w błąd wyborców, należy usunąć z Kodeksu wyborczego przepisy umożliwiające załączanie symboli graficznych i umieszczania ich na kartach do głosowania w wyborach;

- 19) Państwowa Komisja Wyborcza wyraża także opinię, że w przypadku pozostawienia przepisów dotyczących symboli graficznych konieczne jest skreślenie pkt 2a w art. 479 w § 2 Kodeksu wyborczego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, w przypadku gdy do zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dołączono symbol graficzny komitetu wyborczego, to musi on być zgodny z wzorcem wynikającym z postanowienia organu wyborczego, który przyjął zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 400 § 2 pkt 4, art. 401 § 2 pkt 5, art. 402 § 3 pkt 4 i art. 403 § 4 pkt 4 Kodeksu wyborczego). Natomiast niedołączenie symbolu graficznego spowoduje, że nie zostanie on zamieszczony na karcie do głosowania, nawet jeżeli został załączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Zatem niedołączenie symbolu graficznego do zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skutkuje niezamieszczeniem go na karcie do głosowania, niezależnie od tego, że został on wcześniej dołączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Tego rodzaju wymóg dotyczy wyłącznie wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W pozostałych wyborach, jeżeli do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego dołączono symbol graficzny, to jest on automatycznie zamieszczany na karcie do głosowania przy danej liście kandydatów lub kandydacie i nie ma potrzeby ponownego dołączania go podczas zgłaszania listy kandydatów lub kandydata. Obecna regulacja wprowadza w błąd

komitety wyborcze, które niejednokrotnie nie załączają symbolu graficznego do zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zakładając, że skoro został on dołączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, to będzie on również zamieszczony na karcie do głosowania przy wszystkich kandydatach zgłaszanych przez dany komitet wyborczy. Trzeba mieć także przy tym na uwadze, że jak wynika z art. 428 § 4 w związku z art. 470 Kodeksu wyborczego po dokonaniu zgłoszenia zmiany dotyczące zgłoszenia są niedopuszczalne. Zatem niedopuszczalne jest dołączenie symbolu graficznego po dokonaniu zgłoszenia. Regulacje te są niespójne, niezrozumiałe i stanowią przedmiot zarzutów przedstawicieli komitetów wyborczych oraz kandydatów w wyborach. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że w przypadku ewentualnego pozostawienia przepisów dotyczących symboli graficznych, konieczne jest skreślenie pkt 2a w art. 479 § 2 Kodeksu wyborczego w zakresie obowiązku ponownego dołączenia tego symbolu do zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

20) konieczne jest doprecyzowanie jakie organizacje społeczne mogą tworzyć komitety wyborcze w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, o czym mowa art. 84 § 4 i art. 88 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z powołanymi przepisami w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) komitety wyborcze mogą być tworzone m.in. stowarzyszenia i organizacje społeczne, zwane dalej „organizacjami”. Należy podkreślić, że Kodeks wyborczy nie zawiera definicji organizacji społecznej uprawnionej do utworzenia komitetu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza od wielu lat wyraża stanowisko, że komitety wyborcze organizacji mogą tworzyć wszystkie stowarzyszenia i organizacje społeczne wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego oraz stowarzyszenia zwykłe. Wątpliwości natomiast budzi czy tego rodzaju uprawnienie przysługuje związkowi stowarzyszeń, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). Istotą związku stowarzyszeń jest reprezentowanie wielu stowarzyszeń i innych osób prawnych. Założycielami i członkami związku mogą być bowiem także inne osoby prawne (osoby prawne mające cele zarobkowe mogą być członkami wspierającymi), np. fundacje, związki zawodowe, związki wyznaniowe, jednostki samorządu gospodarczego, a więc podmioty, które nie są uprawnione do tworzenia

komitetów wyborczych oraz zgłaszania list kandydatów na radnych (art. 84, art. 86-89 i art. 399 Kodeksu wyborczego). Według poglądu Państwowej Komisji Wyborczej z powyższego wynika, że związek stowarzyszeń nie jest organizacją społeczną w rozumieniu Kodeksu wyborczego. Jednakże odmienne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2024 r. (sygn. akt I NSW 2/24). Poza tym wątpliwości budzi możliwość utworzenia komitetu wyborczego np. przez związek zawodowy, który zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854) jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Nie sposób zatem zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej przepisu tego pogodzić z możliwością tworzenia przez związki zawodowe komitetów wyborczych, udziału przez nie w wyborach organów jednostek samorządowych i ewentualnego późniejszego udziału we władzach jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na to Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że kwestia ta powinna zostać jednoznacznie przesądzona w Kodeksie wyborczym. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej mając na względzie zróżnicowany charakter i odmienne statusy poszczególnych organizacji społecznych, rozważenia wymaga zmiana przepisu i ustalenie, że komitety wyborcze w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego mogą być tworzone, poza partiami politycznymi ich koalicjami oraz wyborcami, przez stowarzyszenia wpisane do rejestru stowarzyszeń lub stowarzyszenia zwykłe;

- 21) konieczne jest określenie minimalnego składu terytorialnej komisji wyborczej, o której mowa art. 178 Kodeksu wyborczego. Wprawdzie przepis art. 178 § 2 Kodeksu wyborczego wskazuje, w jakich składach powołuje się terytorialne komisje wyborcze, lecz mają miejsce sytuacje, w których z różnych powodów, w tym np. losowych, nie jest możliwe powołanie terytorialnej komisji wyborczej w składzie wynikającym z tego przepisu. W związku z tym według oceny Państwowej Komisji Wyborczej konieczne jest dodanie przepisu przewidującego, że w przypadku niedokonania zgłoszenia kandydatów do składu komisji lub gdy jej skład spadnie poniżej określonego w powołanym przepisie, minimalny skład liczbowy terytorialnej komisji wyborczej wynosi 5 członków. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że tego rodzaju regulacja

przewidziana jest w odniesieniu do obwodowych komisji wyborczych, o czym mowa w art. 182 § 8a Kodeksu wyborczego;

- 22) konieczna jest zmiana art. 179 § 1 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że zgodnie z art. 178 § 3a Kodeksu wyborczego osoba będąca kandydatem na członka terytorialnej komisji wyborczej musi posiadać bierne prawo wyborcze do Sejmu najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia. Natomiast § 1 art. 179 Kodeksu wyborczego nie przewiduje wygaśnięcia członkostwa w terytorialnej komisji wyborczej z powodu utraty prawa wybieralności, lecz jedynie z powodu utraty prawa wybierania. W związku z tym konieczne jest uzupełnienie tego przepisu i wskazanie, że wygaśnięcie członkostwa w terytorialnej komisji wyborczej następuje także w przypadku utraty prawa wybieralności w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (np. w związku z wystąpieniem przesłanki, o której mowa w art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego);
- 23) w ślad za wcześniej zgłaszanymi postulatami Państwowej Komisji Wyborczej (por pkt 20 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmian z dnia 1 lutego 2016 r. znak ZPOW-430-8/15) Państwowa Komisja Wyborcza uznaje, że ujednolicenia wymagają regulacje zawarte w art. 380 i art. 434 § 2 Kodeksu wyborczego. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 380 Kodeksu wyborczego, jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone. Natomiast art. 434 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że jeżeli w danym okręgu wyborczym, pomimo wezwania do dodatkowych zgłoszeń, nie została zarejestrowana żadna lista kandydatów albo została zarejestrowana tylko jedna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się;
- 24) konieczna jest zmiana art. 411 § 5 Kodeksu wyborczego. Przepis ten odnosi się do wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Mimo tego w powołanym przepisie omyłkowo wskazano, że podział czasu antenowego dokonywany jest na podstawie informacji „okręgowych” komisji wyborczych, zamiast „terytorialnych” komisji wyborczy. W wyborach do organów stanowiących jednostek

samorządu terytorialnego nie powołuje się okręgowych komisji wyborczych. Zmiana ma charakter porządkowy;

- 25) zmiany wymaga art. 418 § 2 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 8 radnych. Regulacja ta stwarza problemy związane z dokonywaniem podziału na okręgi wyborcze niektórych gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców. Zdarza się bowiem, że układ przestrzenny gminy w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych, jest tego rodzaju, iż przy konieczności uwzględnienia przepisów Kodeksu wyborczego, w tym przede wszystkim dotyczących zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa (art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego oraz zapewnienia ochrony jednostki pomocniczej (art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego), nie jest możliwe zgodne z prawem utworzenie okręgów wyborczych. Występują bowiem sytuacje, gdy w wyniku zaokrągleń dokonywanych we wstępnym podziale liczba mandatów w okręgu wyborczym wynosi 9. W takim przypadku nie możliwości podziału tego okręgu na dwa okręgi wyborcze zgodnie z art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego. Mając powyższe na uwadze Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że rozważenia wymaga powrót do rozwiązania obowiązującego do czasu nowelizacji Kodeksu wyborczego dokonanej ustawą 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. poz. 130 i 1349), która weszła w życie w dniu 31 stycznia 2018 r. Do tego czasu przepis ten przewidywał, że dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych. Była to bardziej uniwersalna i elastyczna reguła, pozwalająca na dokonywanie zgodnego z prawem podziału gminy powyżej 20 000 na okręgi wyborcze;
- 26) konieczna jest zmiana art. 430 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli gminna komisja wyborcza stwierdzi, na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, a w razie potrzeby również wyjaśnień wyborców, że zgłoszenie nie uzyskało wymaganego w myśl art. 427 poparcia wyborców, wówczas odmawia jego przyjęcia, wskazując stwierdzone wady, i zwraca zgłoszenie osobie zgłaszającej listę. Przepis ten budzi wiele wątpliwości komitetów wyborczych i terytorialnych komisji wyborczych. Należy zauważyć, że dokumenty zgłoszeniowe zawierają m.in. nazwiska

i imiona, wiek oraz miejsce zamieszkania kandydatów; nazwiska kandydatów. Poza tym do każdego zgłoszenia dołącza się pisemne oświadczenia kandydatów o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz o posiadaniu prawa wybieralności do danej rady. Zgoda kandydata na kandydowanie w wyborach zawiera natomiast dane: imię (imiona), nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo oraz numer PESEL kandydata, a także wskazanie jego przynależności do partii politycznej. Zgłoszenie listy kandydatów doręcza się właściwej terytorialnej komisji wyborczej wraz z wykazem podpisów, zawierającym dane osobowe wyborców udzielających poparcia dla zgłoszenia listy (art. 426-428 Kodeksu wyborczego). Dodatkowo na zgłoszeniu listy kandydatów terytorialna komisja wyborcza zamieszcza odcisk swojej pieczęci i datę wpływu zgłoszenia. W związku z tym terytorialne komisje wyborcze nie wiedzą, które dokumenty zwrócić osobie zgłaszającej listę kandydatów, w szczególności, czy dołączony do zgłoszenia wykaz podpisów powinien zostać zwrócony. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że z uwagi na zakres danych osobowych zawartych w zgłoszeniu i dołączonych do niego wymaganych oświadczeń, a także dane osobowe zawarte w wykazie podpisów, jeżeli terytorialna komisja wyborcza stwierdzi, iż zgłoszenie nie uzyskało wymaganego poparcia wyborców nie powinna zwracać wszystkich dokumentów zgłoszeniowych, w tym wykazu podpisów. Terytorialna komisja wyborcza powinna w takim przypadku podjąć uchwałę o wezwaniu osoby zgłaszającej listę do uzupełnienia wykazu podpisów, o ile nie upłynął termin na zgłoszenie listy kandydatów. Tryb postępowania powinien być zatem analogiczny jak ma to miejsce w innych wyborach (por. art. 216 § 1, art. 304 § 4a Kodeksu wyborczego). Zmiana w tym zakresie ma na celu ujednoczenie procedury wyborczej;

- 27) konieczna jest zmiana art. 431 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli gminna komisja wyborcza stwierdzi inne wady zgłoszenia aniżeli te, o których mowa w art. 430, wówczas wzywa osobę zgłaszającą listę do ich usunięcia w terminie 2 dni (§ 1). Natomiast jeżeli wada zgłoszenia polega na niespełnieniu wymogu, o którym mowa w art. 425 § 3, komisja wzywa pełnomocnika do jej usunięcia w terminie 2 dni, zaś przepisu art. 428 § 4 nie stosuje się (§ 2). Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że jak wskazano w propozycji dotyczącej zmiany art. 215 § 3 i 5 Kodeksu wyborczego, w Kodeksie wyborczym początek biegu terminu np. do wniesienia skargi od uchwały

Państwowej Komisji Wyborczej lub odwołania od postanowienia komisarza wyborczego w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 404 § 1 i 405 § 1 Kodeksu wyborczego) lub odmowy rejestracji listy bądź kandydata (art. 432 Kodeksu wyborczego) liczone są od dnia ogłoszenia na stronie internetowej organu wyborczego postanowienia tego organu. Ma to na celu umożliwienie wykonania poszczególnych czynności wyborczych. Wprawdzie w art. 432 § 1 Kodeksu wyborczego wskazano, że uchwały gminnej komisji wyborczej, o których mowa w art. 430 oraz art. 431, wraz z uzasadnieniem, podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości oraz doręcza się osobie zgłaszającej listę, lecz przepis ten odnosi się do postanowień o odmowie rejestracji listy kandydatów i dotyczy liczenia terminu na wniesienie odwołania do komisarza wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że z wymienionego art. 430 Kodeksu wyborczego powinno jednoznacznie wynikać, analogicznie jak z innych przepisów, że również termin na usunięcie wady zgłoszenia należy liczyć od dnia podania do publicznej wiadomości na stronie internetowej organu wyborczego postanowienia tego organu. Obecne brzmienie budzi wątpliwości i może powodować celowe wydłużanie tego terminu, tj. nieodebranie uchwały terytorialnej komisji wyborczej, co w konsekwencji może prowadzić do sparaliżowania procesu wyborczego, w którym terminy są ściśle określone. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa także, że prawo zaskarżenia rozstrzygnięć terytorialnych komisji wyborczych (art. 432 § 1 Kodeksu wyborczego) dotyczy wyłącznie uchwał o odmowie rejestracji listy kandydatów lub kandydata (art. 430 § 2 i art. 431 § 1 zdanie drugie i § 2 zdanie drugie), a nie od uchwał wzywających do usunięcia wady zgłoszenia (o których art. 431 § 1 zdanie pierwsze i § 2 zdanie pierwsze). Jednakże w związku z tym, że redakcja przepisów art. 431 § 1 i 2 obejmuje również wezwanie do usunięcia wady oraz odmowę rejestracji, kwestia ta budzi czasami wątpliwości. Dlatego też należałoby dokonać zmiany redakcji tego przepisu, by jednoznacznie wynikało z niego, że prawo wniesienia odwołania, o którym mowa w art. 432 § 1 Kodeksu wyborczego, nie obejmuje uchwał wzywających do usunięcia wady zgłoszenia. Analogiczne postulaty Państwowa Komisja Wyborcza zgłaszała w odniesieniu do przepisów regulujących te same kwestie w wyborach do Sejmu (por. pkt 2 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu

wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r. znak ZPOW.502.1.2024);

28) konieczna jest zmiana art. 434 § 1 i art. 482 § 1 Kodeksu wyborczego. Przepisy te określają tryb wydłużenia terminu na zgłoszenie listy kandydatów na radnych i kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w przypadku, gdy w ustawowym terminie przewidzianym dla zgłoszenia nie zostanie:

- a) w danym okręgu wyborczym zgłoszona żadna lista albo zostanie zgłoszona tylko jedna lista, a liczba zgłoszonych kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w okręgu bądź mniejsza od niej,
- b) nie zgłoszono żadnego kandydata lub zgłoszono tylko jednego kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W takim przypadku gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. Wówczas termin zgłaszania list kandydatów lub kandydata ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczenia. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że termin na dokonanie dodatkowych zgłoszeń powinien być liczony od dnia podania obwieszczenia do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu zapewniającego obsługę danej terytorialnej komisji wyborczej w trybie art. 156 § 1 Kodeksu wyborczego. Ma to na celu usprawnienie procedury wyborczej, tj. przyspieszenie realizacji tych przepisów w związku z krótkimi terminami przewidzianymi przez prawo dla poszczególnych czynności wyborczych. Poza tym w dobie rozwoju elektroniki podanie informacji do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej pozwala na szybsze dotarcie do szerszego grona wyborców, gdyż nie wymaga to drukowania obwieszczeń i ich rozplakatowywania na obszarze gminy. Zapobiega też sytuacjom związanym ze zrywaniem lub niszczeniem tego rodzaju obwieszczeń. Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że przedłużenie terminu na dodatkowe zgłoszenia dotyczy również sytuacji, gdy w pierwotnym terminie na zgłoszenie list kandydatów lub kandydata zgłoszona została więcej niż jedna lista kandydatów lub więcej niż jeden kandydat, lecz terytorialna komisja wyborcza odmówiła rejestracji listy kandydatów lub kandydata i rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w ewentualnej procedurze odwoławczo-skargowej. Intencją tego przepisu jest bowiem zapewnienie wyborcom

możliwości dokonania wyboru kandydata w drodze konkurencji. Kwestia ta powinna jednak zostać jednoznacznie określona w przepisach Kodeksu wyborczego;

29) w ślad za wcześniej zgłaszanymi postulatami Państwowej Komisji Wyborczej (por. pkt 19 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 21 stycznia 2019 r. znak ZPOW-502-1/19) konieczna jest zmiana art. 436 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem terytorialna komisja wyborcza skreśla z zarejestrowanej listy kandydata, który złożył na piśmie oświadczenie o wycofaniu zgody na kandydowanie, przy czym oświadczenie takie złożone później niż 13. dnia przed dniem wyborów powoduje, że jest on skreślany z listy, ale nie pociąga to za sobą konieczności unieważnienia rejestracji listy, jeżeli liczba kandydatów spadła poniżej ustawowego minimum (chyba że na liście nie pozostaje nazwisko żadnego kandydata). Z analizy art. 436 § 4 Kodeksu wyborczego wynika, że uchwalając ustawę w jej tekście omyłkowo zastosowano błędne odwołanie do § 1 zamiast do § 3 tego artykułu. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej intencją ustawodawcy było zapewnienie ochrony liście kandydatów, na której pozostaje mniej kandydatów niż ustawowe minimum, gdy następuje to w wyniku wycofania zgody na kandydowanie jednego lub więcej kandydatów w okresie krótszym niż 14 dni przed dniem wyborów, a nie uniemożliwienie zrezygnowania z kandydowania w tym okresie. Należy bowiem zauważyć, że odmienna interpretacja prowadziłaby do innego postępowania w przypadku wyborów do rad gmin liczących do 20 000 mieszkańców, a innego w przypadku wyborów do pozostałych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w gminach liczących do 20 000 mieszkańców wycofanie zgody na kandydowanie w terminie krótszym niż 13 dni przed dniem wyborów powodowałoby skreślenie z listy, ponieważ nie pozostawałby na niej żaden kandydat, a w większości przypadków w wyborach do pozostałych rad kandydat nie byłby skreślany w takich samych okolicznościach i był niejako „zmuszany” do kandydowania w wyborach. Odmienne traktowanie kandydatów wycofujących zgodę na kandydowanie w zależności od wyborów, w których uczestniczą, nie było w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej intencją ustawodawcy. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że także we wcześniej obowiązującej ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. poz. 1190 i z 2011 r. poz. 172), znajdował się przepis, stanowiący,

iż oświadczenie o wycofaniu zgody na kandydowanie złożone w terminie krótszym niż 14 dni przed dniem wyborów nie wywołuje skutków prawnych określonych w ustawie, chyba że na liście nie pozostaje nazwisko żadnego kandydata. Analogiczny przepis znajdował się w pierwotnym projekcie Kodeksu wyborczego, lecz w trakcie prac legislacyjnych doszło, w opinii Państwowej Komisji Wyborczej, do wskazania nieprawidłowego odwołania. Dlatego też konieczna jest zmiana tego przepisu;

- 30) konieczna jest zmiana art. 472 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie może jednocześnie kandydować do rady powiatu i do sejmiku województwa. Kandydat na wójta może kandydować do rady gminy tylko na obszarze gminy, w której kandyduje na wójta. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej należy jednoznacznie przesądzić, że w przypadku, gdy dana osoba zamierza kandydować zarówno na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak też do rady gminy na obszarze gminy, w której kandyduje na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to musi zostać zgłoszony przez ten sam komitet wyborczy. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej w przypadku jednoczesnego kandydowania jednej osoby na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i na radnego, osoba ta nie powinna móc być zgłoszona przez dwa różne komitety wyborcze. Tego rodzaju działanie stoi bowiem w sprzeczności z art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitety wyborcze prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów. Proces wyborczy polega na konkurencyjności. Poza tym z całościowej analizy regulacji Kodeksu wyborczego, które stanowią kompleksowy, komplementarny wobec siebie zbiór przepisów wynika, że w takim przypadku niemożliwe byłoby prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz tej osoby, zarówno przez komitet wyborczy, z list którego kandyduje ona w wyborach do rady gminy, jak i przez komitet wyborczy, który zgłosił ją jako kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Agitacja wyborcza na rzecz tej osoby prowadzona i finansowana przez jeden komitet byłaby bowiem jednocześnie agitacją wyborczą na rzecz kandydata innego komitetu wyborczego, a zatem także na rzecz innego komitetu wyborczego. Byłoby to zatem dysponowaniem środków finansowych jednego komitetu wyborczego na promowanie innego komitetu, co jest sprzeczne z art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami.

Celami tymi są bez wątpienia wyłącznie działania podejmowane na rzecz danego komitetu wyborczego i jego kandydatów w wyborach, a nie na rzecz kandydatów innych komitetów wyborczych. Niedopuszczalne jest także przekazywanie przez komitet innemu komitetowi wyborczemu, jak i przyjmowanie od niego jakichkolwiek korzyści majątkowych, zarówno tych o charakterze niepieniężnym, jak i środków finansowych (art. 131 § 1 Kodeksu wyborczego). W tym kontekście wątpliwości budziłaby już sytuacja, w której kandydat na radnego jednego komitetu wyborczego, startujący w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z innego komitetu wyborczego, uczestniczyłby w różnego typu spotkaniach agitacyjnych któregośkolwiek z tych komitetów wyborczych. Jego udział mógłby bowiem wpływać na zwiększenie popularności zarówno tej osoby jako kandydata komitetu, który to spotkanie organizuje i finansuje, ale jednocześnie zwiększać generalnie rozpoznawalność i popularność tej osoby, a zatem także jako kandydata drugiego komitetu. Należy mieć też na uwadze, że intencją tego przepisu było umożliwienie przegranemu w wyborach do organu wykonawczego gminy kandydatowi reprezentowanie swoich zwolenników w radzie tej gminy, w której kandydował on na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że obecne brzmienie powołanego przepisu i brak jednoznacznego zakazu kandydowania z dwóch różnych komitetów wyborczych powoduje, iż zdarzają się jednostkowe przypadki, gdzie jedna osoba zgłaszana jest w tej samej gminie jako kandydat na radnego z jednego komitetu wyborczego, a jako kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z innego komitetu wyborczego. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej jest to niedopatrzenie i powinno być jednoznacznie zabronione przepisem Kodeksu wyborczego;

- 31) konieczna jest zmiana art. 476 § 5 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komisarz wyborczy w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów podaje do publicznej wiadomości, w formie komunikatu w dzienniku o zasięgu wojewódzkim, liczbę mieszkańców w poszczególnych gminach według stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory są przeprowadzane. Przepis ten ma kilkadziesiąt lat. Analogiczny przepis przewidywał również art. 24 ust. 6 obowiązującej do 2011 r. ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191). Regulacja ta nie odpowiada

dzisiejszym realiom sposobu podawania informacji do publicznej wiadomości. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że wystarczającą formą podania do publicznej wiadomości komunikatu jest ogłoszenie go w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej komisarza wyborczego, ponieważ taka forma zapewnia szerszą niż przewidziana powołanym przepisem dostępność komunikatu;

32) konieczne jest przyznanie komisarzowi wyborczemu kompetencji do podziału dzielnic m.st. Warszawy na okręgi wyborcze. W obowiązującym stanie prawnym komisarz wyborczy dokonuje podziału na okręgi wyborcze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, do których wybierane są organy stanowiące (rady gmin i miast, rady powiatów, sejmiki województw). Nie ma żadnego uzasadnienia, aby podziału na okręgi wyborcze w dzielnicach m.st. Warszawy, przeprowadzanych na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, co wynika z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1817), dokonywała Rada m.st. Warszawy. Komisarz wyborczy jako profesjonalny i stały organ wyborczy ma większą wiedzę na temat zasad dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym zasadna wydaje się zmiana art. 7 ust. 4 ustawy o ustroju m.st. Warszawy, zgodnie z którym podziału dzielnic na okręgi wyborcze dokonuje Rada m.st. Warszawy. Potwierdziły to problemy, jakie pojawiły się przed wyborami w 2024 r., gdy Rada m.st. Warszawy kilkakrotnie musiała korygować opisy granic okręgów wyborczych, usuwając błędy i niezgodności z bazą TERYT;

33) konieczne jest uregulowanie w przepisach Kodeksu wyborczego lub w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, kwestii dotyczących:

a) „nakładania się kadencji” organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności spraw związanych ze stwierdzeniem wygaszania mandatów osób wybranych na nową kadencję, a pełniących funkcję w kończącej się kadencji, kwestii związanych z koniecznością wystąpienia z wnioskiem o urlop bezpłatny w takich sytuacjach, a także możliwości przejścia tych osób na emeryturę pomiędzy kadencjami. Każdorazowo po zakończeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do Państwowej Komisji Wyborczej wpływa szereg najróżniejszych wniosków o interpretację przepisów z tym związanych, w tym np. czy osoba wybrana na radnego nowej kadencji, może do końca trwającej kadencji pełnić mandat radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo czy w związku

z wyborem na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nowej kadencji wygasa jednocześnie mandat kończącej się kadencji, a także, czy radny kończącej się kadencji może brać udział w sesjach rady trwającej wciąż kadencji, jeżeli został wybrany na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nowej kadencji. Kwestie „nakładania się kadencji” nie są w ogóle uregulowane w obowiązujących przepisach prawa. Natomiast sytuacja ta będzie się powtarzała, gdyż wynika to z przepisów dotyczących okresów i terminów dotyczących trwania i zakończenia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, a także zarządzania kolejnych wyborów. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej kwestie te powinny zostać jednoznacznie uregulowane w przepisach rangi ustawowej, a nie być przedmiotem każdorazowo interpretacji Państwowej Komisji Wyborczej lub komisarzy wyborczych. Poza tym w wielu sprawach organy wyborcze nie są właściwe do udzielenia wyjaśnień, gdyż w niektórych przypadkach organem właściwym do ewentualnego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu jest rada, a poszczególne regulacje wynikają z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych i pozostają poza kompetencjami Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych,

- b) stwierdzania przez komisarzy wyborczych wygaśnięcia mandatu radnego w związku z niezłożeniem przez wybraną osobę przed przystąpieniem do wykonywania mandatu wniosku o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, w przypadku, gdy wykonywała ona pracę w ramach stosunku pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego (urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim), w której uzyskała mandat, oraz wykonywała funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie obowiązujące przepisy (art. 24b ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 26 ustawy o samorządzie województwa) w tym zakresie są niejednoznaczne i budzą szereg wątpliwości. Niezłożenie tego wniosku we wskazanym terminie jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Z kolei w art. 383 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego ustawodawca posłużył się pojęciem „pisemnego zrzeczenia się mandatu”. Jak wynika z art. 383 § 2a Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu radnego z dniem wystąpienia przyczyny (w tym pisemnego zrzeczenia się mandatu) stwierdza niezwłocznie komisarz

wyborczy w drodze postanowienia. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że mimo tego, iż przepis art. 383 §1 pkt 4 Kodeksu wyborczego określa tę przesłankę jako „pisemne zrzeczenie się mandatu”, to należy uznać, że omawiana konstrukcja znajduje zastosowanie również do zrzeczenia się mandatu, o którym mowa w art. 24b ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 24 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 26 ustawy o samorządzie województwa. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że pomimo odmienności w zakresie wyrazu „pisemne” przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują innej formy zrzeczenia się mandatu, niż pisemna w odniesieniu do radnych (art. 383 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego) i wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast (art. 492 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego). Niemniej jednak kwestia ta budzi wątpliwości interpretacyjne. Poza tym konieczne jest jednoznaczne przesądzenie, czy obowiązek złożenia wniosku o urlop bezpłatny, o którym mowa w powołanych wyżej przepisach, zachodzi także w przypadku ponownego wyboru na radnego tej samej rady w kolejnej kadencji. Kwestie te są także przedmiotem sporów i wątpliwości;

34) raz jeszcze należy podkreślić, że konieczne jest ustalenie jednoznacznego brzmienia treści przepisu, że okręgowa komisja wyborcza, której została zgłoszona lista kandydatów na posłów danego komitetu wyborczego na podstawie oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, wstrzymuje się z wydaniem odmowy rejestracji tej listy kandydatów do czasu rozstrzygnięcia w zakresie rejestracji lub odmowy rejestracji list kandydatów na posłów zgłoszonych przez ten komitet wyborczy, w tym w postępowaniu odwoławczo-skargowym, o którym mowa w art. 218 § 2-4 Kodeksu wyborczego, we wszystkich okręgach wyborczych, w których zgłoszone zostały listy kandydatów na posłów przez ten komitet (por. pkt 10 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r. znak ZPOW.502.1.2024). Niezbędne jest także jednoznaczne wskazanie, że okręgowa komisja wyborcza, która po sprawdzeniu podpisów poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów danego komitetu wyborczego ustaliła, iż lista ta nie uzyskała wymaganego poparcia, a termin na zgłaszanie list już upłynął i w związku z tym nie ma możliwości uzupełnienia wykazu podpisów, również wstrzymuje się z wydaniem odmowy rejestracji tej listy kandydatów do czasu rozstrzygnięcia w zakresie rejestracji lub odmowy list

kandydatów zgłoszonych przez ten komitet wyborczy w innych okręgach wyborczych, w tym również w postępowaniu odwoławczo-skargowym, a komitet ma szansę na skorzystanie z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego. Jest to istotne dla prawidłowego ustalenia, czy ostatecznie – po rozpatrzeniu wszystkich zgłoszonych do rejestracji list kandydatów – komitet wyborczy uzyska uprawnienie, o którym mowa w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego. Na konieczność dokonania zmiany przepisów w tym zakresie wskazał również Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 maja 2024 r. sygn. akt. I NSW 13/24, dotyczącym skargi pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej odnoszącą się do rozstrzygnięcia odwołania od uchwały okręgowej komisji wyborczej w zakresie odmowy rejestracji listy kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Z postanowienia tego wynika, że uchwałę okręgowej komisji wyborczej o odmowie rejestracji listy kandydatów wydaną przed rozstrzygnięciem wszystkich innych zgłoszeń dokonanych na podstawie podpisów poparcia należy za przedwczesną. Sąd Najwyższy wskazał, że możliwość skorzystania z uprawnienia, o którym stanowi art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego nie może być uzależniona od koincydencji czasowej działania poszczególnych okręgowych komisji wyborczych. Mając świadomość wątpliwości wynikających z brzmienia art. 210 Kodeksu wyborczego, a także uwzględniając powołane wyżej rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że konieczne jest dokonanie zmiany tego przepisu. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej z nowego brzmienia przepisu musi jednoznacznie wynikać, że okręgowa komisja wyborcza musi wstrzymać się z odmową rejestracji listy kandydatów zgłoszonej zarówno na podstawie oświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, jak też w przypadku ustalenia że zgłoszenie listy kandydatów nie uzyskało wymaganego poparcia, lecz w związku z trwającymi wciąż postępowaniami w zakresie zgłoszonych list kandydatów w innych okręgach wyborczych, możliwe jest spełnienie przez dany komitet wyborczy wymogu z art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, uprawniającego do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców, a w konsekwencji, o ile spełnią one pozostałe wymogi Kodeksu wyborczego, do ich zarejestrowania;

35) po raz kolejny należy podkreślić konieczność dokonania zmiany art. 215 § 3 i 5 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z:

- a) § 3 tego przepisu, jeżeli zgłoszenie listy kandydatów ma wady inne niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców, komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do ich usunięcia w terminie 3 dni,
- b) § 5, jeżeli wada zgłoszenia polega na niespełnieniu wymogu, o którym mowa w art. 211 § 3, komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do jej usunięcia w terminie 3 dni.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w Kodeksie wyborczym początek biegu terminu np. do wniesienia skargi od uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205 § 1) lub odmowy rejestracji listy bądź kandydata liczone są od dnia ogłoszenia na stronie internetowej organu wyborczego postanowienia tego organu. Ma to na celu umożliwienie terminowego wykonania poszczególnych czynności wyborczych (por. pkt 2 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r. znak ZPOW.502.1.2024). Analogicznie jak w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2013 r. wątpliwości w tym zakresie powtórzyły się w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.;

- 36) zasadne jest uchylenie art. 217 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym 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 w oparciu o dane zawarte w Centralnym Rejestrze Wyborców lub sprawdzenia wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, a w miarę potrzeby występuje o wyjaśnienia wyborców. O wszczęciu postępowania wyjaśniającego zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę (§ 1). Jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania ustalone zostanie, iż zgłoszona lista nie uzyskała poparcia wymaganej w kodeksie liczby podpisów wyborców, okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji listy kandydatów (§ 2). Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że od czasu uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców, który obejmuje przede wszystkim osoby, którym przysługuje prawo wybierania (art. 18 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego), to właśnie ten rejestr państwowy jest wykorzystywany do sprawdzania posiadania prawa wybierania lub prawa udziału w referendum w związku z weryfikacją podpisów złożonych

właściwemu organowi w związku z zamiarem przeprowadzenia referendum lub zgłoszeniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli lub obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców gminy, powiatu lub województwa. Wynika to wprost z art. 18 § 3 pkt 4 Kodeksu wyborczego. Dane w Centralnym Rejestrze Wyborców stanowią podstawową i aktualną informację o wyborcach, w tym informację o ich miejscu stałego zamieszkania, o czym mowa w art. 5 pkt 9 i 14 Kodeksu wyborczego. Zatem obecnie działania podejmowane przez okręgową komisję wyborczą są działaniami realizowanymi w standardowym trybie postępowania przy weryfikacji podpisów, o czym mowa w powołanym art. 18 § 3 pkt 4, i nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowego trybu w tym zakresie i stosowania art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza przy tym, że wątpliwości budzi także regulacja odnosząca się do wyjaśnień wyborców, o których mowa w art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego, gdyż jak od wielu lat przyjmują organy wyborcze, wyjaśnienia te dotyczyć mogłyby jedynie potwierdzenia w szczególnych przypadkach, czy dany wyborca udzielał poparcia (np. w razie podejrzenia sfałszowania podpisu tego wyborcy, tj. wpisania danych osoby bez jej wiedzy), a nie na weryfikacji danych w wykazie danych. Wyjaśnienia wyborców nie mogą natomiast umożliwić poprawienia danych w wykazie poprzez np. uzupełnienie nieczytelnego imienia i nazwiska, wpisanie lub poprawienie błędnie podanego numeru PESEL albo uzupełnienie adresu, o co niejednokrotnie wnoszą komitety wyborcze odwołując się od negatywnych rozstrzygnięć organów wyborczych, nieprawidłowo interpretując ten przepis. Tego rodzaju działanie byłoby sprzeczne z przepisami Kodeksu wyborczego (por. art. 207 § 7 pkt 3, art. 209 § 2, art. 265 § 3, art. art. 403 § 4 pkt 3 i art. 427 § 3 Kodeksu wyborczego). Przepis art. 217 Kodeksu wyborczego był stosowany przed wejściem w życie przepisów przewidujących funkcjonowanie Centralnego Rejestru Wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że w obowiązującym stanie prawnym regulacja ta jest zbędna i powinna zostać uchylona.

- 37) konieczna jest kompleksowa analiza przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy o partiach politycznych, określających zasady finansowania kampanii wyborczej i zasady finansowania partii politycznych.

Przebieg kampanii wyborczych związanych z wyborami przeprowadzonymi w latach 2023 i 2024 potwierdził zasadność postulatów sformułowanych w tym zakresie we wcześniejszych informacjach Państwowej Komisji Wyborczej. Dotyczy to w szczególności przywrócenia wyłączności komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii wyborczej w celu wyeliminowania zjawiska obchodzenia limitów wydatków poprzez prowadzenie agitacji wyborczej przez osoby fizyczne i inne podmioty, angażujące w to znaczne środki finansowe.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla jednocześnie, że zmiany wskazanych ustaw powinny zostać dokonane po przeprowadzeniu pełnej analizy przepisów obecnie obowiązujących i proponowanych zmian pod kątem realizacji celów, którym ma służyć jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Dokonane w licznych nowelizacjach zmiany w tych ustawach spowodowały bowiem ich niespójność i pozbawiły rozwiązania ustawowe charakteru systemowego.

W szczególności rozważyć należy unowocześnienie sposobów realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych przez zobowiązanie komitetów wyborczych i partii politycznych do bieżącej publikacji istotnych z punktu widzenia wyborców informacji o źródłach finansowania i wydatkowaniu środków. Zadania związane z jawnością finansowania powinny być realizowane przez komitety wyborcze i partie polityczne, a forma udostępniania informacji powinna gwarantować ich łatwą dostępność i standaryzację. Niezbędne wydaje się w tym celu stworzenie ram prawnych dla publikacji danych w jednolitych formach cyfrowych.

Zadania związane z kontrolą finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych wymagają wyposażenia organów kontrolnych w uprawnienia umożliwiające uzyskanie niezbędnych informacji, a przeprowadzenie skutecznej kontroli wymaga – jak to jest w przypadku innych organów kontrolnych – zachowania tajemnicy kontroli w czasie prowadzenia postępowania, przy zachowaniu zasady pełnej jawności jej wyników.

Ważnym elementem analiz powinny stać się również kwestie zaangażowania podmiotów gospodarujących środkami publicznymi w działania o charakterze agitacji wyborczej lub promocji partii politycznych. Zagadnienia te wymagają rozwiązań systemowych, wychodzących poza sferę wąsko rozumianego prawa wyborczego, a zapobieżenie nieakceptowalnemu angażowaniu środków publicznych w działalność polityczną jedynie środkami prawnymi prawa wyborczego nie wydaje się możliwe.

Pracom nad wprowadzeniem zmian w Kodeksie wyborczym i w ustawie o partiach politycznych powinny towarzyszyć zatem prace nad zasadami gospodarowania majątkiem publicznym.

Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie podtrzymuje niezrealizowane dotychczas postulaty dotyczące zmiany przepisów prawa wyborczego zawarte we wcześniejszych informacjach Państwowej Komisji Wyborczej, w tym w szczególności w Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r. znak ZPOW.502.1.2024 r.

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak