



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei



# Wyzwania związane z organizacją dnia głosowania w wyborach parlamentarnych

## Komentarz

**Bartłomiej Michalak**

### Skala przedsięwzięcia

Wybory do Sejmu RP i Senatu RP są najważniejszymi ustrojowo wyborami w Polsce, bo decydują o tym, kto będzie kontrolował parlament i rząd, a w konsekwencji, jak będzie stanowione

i wykonywane prawo. Frekwencja wyborcza w tych elekcjach oscyluje w okolicach 47%, co przekłada się na kilkanaście milionów głosujących, z tego kilkaset tysięcy za granicą.

Rok	Głosujący: ogółem	przez pełnomocnika	na zaświadczenia	za granicą	ko- respon- dencyjnie	Liczba obwodów głosowania
2011	15 053 754	12 427	174 482	126 274	22 951	25 993
2015	15 563 499	9 731	145 702	146 043	45 538	27 859
2019	18 682 535	21 666	202 810	315 655	2 104	27 415

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

## Napięty kalendarz wyborczy

Wybory parlamentarne charakteryzują się dość napiętym kalendarzem wyborczym. Zarządza się je co najmniej 90 dni przed upływem kadencji aktualnego parlamentu i choć sam proces wyborczy jest rozciągnięty w czasie, to jednak terminy dotyczące głosowania ulegają wyraźnemu „zagęszczeniu” pod koniec tego okresu. Pierwsze czynności związane *stricte* z przygotowaniem do dnia głosowania rozpoczynają się dopiero 55 dni przed wyborami; są to ewentualne propozycje zmian w siatce obwodów głosowania. Zmiany te muszą zostać przeprowadzone do 45. dnia przed głosowaniem i do tego momentu można podjąć kolejne działania. To oczywiście konsekwencja faktu, że głosowanie jest ostatnim etapem wyborów, który chronologicznie musi być poprzedzony szeregiem innych działań, takich jak rejestracja komitetów wyborczych, kampania wyborcza czy rejestracja kandydatów. To ostatnie działanie mocno warunkuje później logistykę dnia głosowania, bo determinuje format i kształt karty wyborczej, a zamyka się stosunkowo późno, bo dopiero 40 dni przed głosowaniem.

W przypadku obwodów tworzonych dla Polaków głosujących za granicą sprawa komplikuje się jeszcze bardziej ze względu na brak bezpośredniego zaplecza logistycznego ze strony administracji wyborczej oraz funkcjonowanie w różnych reżimach prawnych państw, gdzie tego typu obwody są tworzone. Co nie mniej istotne, niektóre czynności wyborcze (np. aktualizowanie spisów wyborczych) prowadzone są praktycznie do ostatniej chwili, a to oznacza, że ostatni tydzień przed dniem głosowania jest niezwykle napięty. Wymaga to bardzo sprawnej koordynacji działań, szybkiego przepływu informacji i natychmiastowych reakcji w ramach wszystkich zaangażowanych w proces organizacji dnia wyborów organów i służb. A nie jest ich mało: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) i Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) ze swoimi terenowymi delegaturami, komisarze wyborczy i okręgowe komisje wyborcze, urzędnicy wyborczy w gminach, urzędy gmin, miast i dzielnic, obwodowe komisje wyborcze, konsultacje i podległe im służby w krajach, gdzie w dniu

wyborów są obecni Polacy i możliwe jest przeprowadzenie głosowania, kapitanowie polskich statków morskich z polskimi załogami, zarządcy budynków, w których znajdują się lokale wyborcze, funkcjonariusze policji państwowej ochraniający newralgiczne punkty itd.

## Informowanie o wyborach

Wyzwaniem ciągle pozostaje skuteczne informowanie wyborców o wyborach. W tej kwestii w ostatnich latach nastąpiła istotna poprawa. Kodeks wyborczy nakłada bowiem szereg obowiązków informacyjnych na wszystkie organy wyborcze. I tak na 30 dni przed wyborami wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast muszą za pomocą obwieszczeń poinformować o granicach i siedzibach obwodów głosowania. Ten sam obowiązek spoczywa na konsulach za granicą, jednak tam informacja ta może pojawić się 9 dni później. Na 21 dni przed dniem głosowania podobną informację muszą rozesłać bezpośrednio do wyborców (w formie druku bezadresowego) komisarze wyborczy. Informacje te można również znaleźć w serwisach PKW poświęconych konkretnym wyborom oraz na stronach urzędów gmin. Bezpośrednio przed wyborami kampanię informacyjną prowadzi też PKW za pośrednictwem środków masowego przekazu.

Podczas ostatnich „pandemicznych” wyborów w 2020 roku do informowania wykorzystywano ogólnopolski, esemesowy system Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, co wzbudziło jednak szereg wątpliwości, czy jest to właściwy kanał dystrybucji informacji wyborczych. Nadal jednak pojawiają się głosy o małej skuteczności polityki informowania o wyborach, o tym, co jest ważne dla wyborców zmuszonych do głosowania poza miejscem stałego zamieszkania, w szczególności dotyczy to wyborców przebywających w dniu głosowania za granicą. Wydaje się, że w tym przypadku stworzony specjalnie w tym celu system powiadomień esemesowych, którym zarządzałoby Krajowe Biuro Wyborcze i do którego wyborca sam by się zapisywał, mógłby wiele z tych problemów rozwiązać.

## Jakość pracy obwodowych komisji wyborczych

Jednym z największych wyzwań i bolączek procesu organizacji dnia głosowania jest jakość pracy Obwodowych Komisji Wyborczych (OKW). Wybory parlamentarne wymagają powołania około 27 tysięcy OKW, w których podczas ostatnich wyborów parlamentarnych z 2019 roku pracowało ponad 234 tysiące członków. Zgodnie z prawem, stały obwód głosowania powinien obejmować od 500 do 4000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować nawet mniejszą liczbę mieszkańców. W praktyce przeciętny obwód głosowania liczy około 1100 uprawnionych i około 700 głosujących, przy czym im obwód większy, tym więcej głosujących. I tak w obwodach do tysiąca mieszkańców będzie to ponad dwukrotnie mniej osób, a w największych ponad dwukrotnie więcej niż średnia ogólnopolska. Statystycznie wyborca pojawił się w obwodzie co 1 minutę i 12 sekund, jednak w najmniejszych obwodach był tam prawie co 3 minuty, podczas gdy w największych co 30 sekund.

Liczba zaangażowanych w głosowanie osób, zarówno po stronie administracji wyborczej, jak i samych głosujących, rzutuje na jakość pracy Obwodowych Komisji Wyborczych. Z tego powodu niezwykle ważny jest poziom merytorycznego przygotowania członków komisji przeprowadzających głosowanie. Kwestia skutecznego przeszkolenia tak wielkiej rzeszy ludzi w tak krótkim czasie w celu przeprowadzenia nie tylko samego głosowania, ale – co równie ważne – rzetelnego policzenia wszystkich głosów i właściwego przygotowania protokołów z głosowania nie jest zadaniem łatwym i od lat nęści wielu kłopotów.

## System szkoleń

System szkoleń członków OKW w swojej zasadniczej części nie podlegał większym zmianom od dziesięcioleci. Szkolenia prowadzono na podstawie uchwały PKW w sprawie wytycznych dla Obwodowych Komisji Wyborczych na dzień głosowania. Dokument ten stanowił i stanowi nadal

formalną podstawę określania zadań OKW. Nie nadaje się jednak jako narzędzie dydaktyczne. Tekst wytycznych jest ze swej istoty obszerny, nasycony językiem prawniczym, miejscami źle zredagowany i trudno przyswajalny tak w formie, jak i w treści. Niektóre fragmenty nie zmieniały się od lat i powielały te same niedociągnięcia. W praktyce obowiązek szkoleń członków komisji wyborczych przez wiele lat spoczywał na barkach delegatur Krajowego Biura Wyborczego, gdzie szczupłe zasoby kadrowe, presja kalendarza wyborczego oraz związany z tym natłok wielu innych – często ważniejszych czynności wyborczych – nie pozwalał tego zrobić na oczekiwanym przez odbiorców poziomie<sup>1</sup>.

Sytuacja nieco się zmieniła po katastrofalnych wyborach samorządowych z 2014 roku. Pod naciskiem opinii publicznej i ekspertów położono większy nacisk na szkolenia wyborcze, czego efektem było podjęcie próby przygotowania zupełnie nowych i realizowanych we współpracy z zewnętrznymi ekspertami materiałów szkoleniowych<sup>2</sup>. Kolejną zmianą w tym zakresie było kodeksowe przypisanie (nowelizacją z 2018 roku) zadań związanych z tworzeniem i organizowaniem szkoleń wyborczych do kompetencji nowo powstałej instytucji urzędnika wyborczego. Odciążyło to w oczywisty sposób delegatury KBW i w zamierzeniu ustawodawcy miało się przyczynić do większej profesjonalizacji szkoleń.

W praktyce bywało różnie i dużo zależało od umiejętności oraz zaangażowania konkretnych urzędników wyborczych, a także od lokalnych uwarunkowań. Nawet najlepsza organizacja samych szkoleń nie przyniesie bowiem pożądanego efektu bez ogólnopolskiej, zestandaryzowanej

<sup>1</sup> Zob. B. Michalak, J. Zbieranek, *Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość*, w: *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis i inni, Warszawa 2015, s. 19–20, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Co%20sie%20stalo%2016%20listopada.pdf> [tu i dalej dostęp: 2.01.2023].

<sup>2</sup> Tytułem przykładu można wskazać *Poradnik dla obwodowych komisji wyborczych*, przygotowany na potrzeby wyborów z 2015 roku, [https://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1444383356\\_Poradnik%20dla%20okw%202015.pdf](https://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1444383356_Poradnik%20dla%20okw%202015.pdf).

i merytorycznej zawartości materiałów szkoleniowych, za opracowanie których muszą odpowiadać nadzorujące cały proces wyborczy centralne organy wyborcze. Wydaje się, że doświadczenia zdalnego nauczania w czasie pandemii COVID-19 mogłyby zostać z powodzeniem wykorzystane w przygotowaniu kompleksowego systemu e-learningowego szkolenia członków OKW.

## Organizacja pracy komisji

Często przywoływanym problemem jest kwestia podziału komisji na zespoły, a nawet jednoosobowe stanowiska w celu usprawnienia i przyspieszenia procesu zliczania głosów już po wyjęciu kart z urny wyborczej<sup>3</sup>. Wprawdzie dzielenie komisji na zespoły robocze przyspiesza pracę komisji obwodowych, jednak może prowadzić do nieprawidłowego klasyfikowania głosów, a w skrajnym przypadku nawet do ich fałszowania przez pojedyncze osoby będące przecież reprezentantami poszczególnych komitetów wyborczych, a więc mające wyraźnie określone sympatie polityczne. W polskim prawie wyborczym pluralizm politycz-

ny i kolegalność pracy komisji jest fundamentem społecznej kontroli ustalania wyników głosowania w obwodzie. Dlatego od lat wytyczne PKW dotyczące organizacji pracy Obwodowych Komisji Wyborczych w dniu głosowania bezwzględnie zabraniają tego typu praktyk.

Zdarza się jednak w każdych wyborach, że członkowie niektórych komisji sami łamią ten zakaz, chcąc usprawnić pracę. Z tego powodu pojawiają się w przestrzeni publicznej pomysły wprowadzenia ustawowego zakazu tego typu praktyk. Należy jednak pamiętać, że bez autodyscypliny samych komisji, których członków zgłaszają przeciwkomitety wyborcze, niewiele się w tym zakresie zmieni i zawsze znajdą się jakieś komisje, które będą chciały „iść na skróty”. Problem ten mógłby zostać rozwiązany przez same komitety: mają one przecież prawo zgłaszania mężów zaufania do wszystkich komisji wyborczych, a korzystają z tej instytucji sporadycznie.

W tym kontekście dużo lepiej sprawdziła się wprowadzona do Kodeksu wyborczego w 2018 roku instytucja społecznej obserwacji wyborów, umożliwiająca monitoring przez różne organizacje społeczne. Warto ją zatem wzmocnić i poszerzać o kolejne podmioty – np. grupy badawcze – tak aby pracy komisji przyglądało się jak najwięcej oczu, co jest przecież w interesie wszystkich uczestników procesu wyborczego.

<sup>3</sup> Zob. m.in. A. Zdun, *Przykłady niezbędnych zmian prawa wyborczego dla ograniczenia fałszerstw wyborczych*, Ruch Kontroli Wyborów – Ruch Kontroli Władzy (Stowarzyszenie RKW) 2022, s. 7–8, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/821\\_20220128/\\$file/821\\_20220128.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/821_20220128/$file/821_20220128.pdf); M. Wróblewski, *Jarosław Kaczyński chce nowego liczenia głosów w wyborach. Z kluczowej rzeczy zrezygnował*, <https://wiadomosci.wp.pl/jaroslaw-kaczynski-chce-nowego-liczenia-glosow-w-wyborach-z-kluczowej-rzeczy-zrezygnowal-6816560615713632a>.

**Bartłomiej Michalak** – dr hab., profesor Wydziału Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalista z zakresu prawa wyborczego i referendalnego, teorii systemów wyborczych, procedur decyzyjnych oraz partii politycznych i systemów partyjnych. Stały ekspert prawa wyborczego Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie.

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Agnieszka Łodzińska  
Warszawa 2023  
ISBN 978-83-66544-94-9