

Rozdział I. Wybrane doświadczenia związane z organizacją wyborów w latach 2018–2020 z perspektywy Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak

§ 1. Wprowadzenie

W okresie 2018–2020 Państwowa Komisja Wyborcza stanęła przed olbrzymimi wyzwaniami, być może największymi po 1989 r. Związane było to nie tylko ze zmianami legislacyjnymi polskiego prawa wyborczego, lecz przede wszystkim ze zmianami osobowymi i rezygnacją z zasady wyłącznie sędziowskiego składu Państwowej Komisji Wyborczej i jej pełnomocników w województwach lub ich części – komisarzy wyborczych. Wreszcie od marca 2020 r. doszedł jeszcze jeden czynnik, a mianowicie epidemia COVID-19.

Trzeba mieć przy tym także na uwadze, że właściwie okres ten stanowił nieustający festiwal wyborczy. W zasadzie w ciągu niespełna dwóch lat przeprowadzono wybory: do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (listopad 2018 r.), do Parlamentu Europejskiego (maj 2019 r.), do Sejmu i Senatu (październik 2019 r.) i w 2020 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeżeli chodzi o nowości legislacyjne, jakie były stosowane praktycznie w tych wyborach, to wynikały one ze zmian Kodeksu wyborczego wprowadzonego ustawą z 11.1.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹. Dość przypomnieć wprowadzenie dwóch

¹ Ustawa z 11.1.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130), dalej: ustawa zmieniająca.

obwodowych komisji wyborczych, tj. jednej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie, oraz drugiej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych, a ponadto ustanowienie instytucji urzędników wyborczych, możliwości zaskarżenia wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej i postanowień komisarzy wyborczych oraz uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych czy też definicji znaku „x”. Jednakże kwestie te, aczkolwiek bardzo ważne, pozostawię poza zakresem moich rozważań, tym bardziej że będą one przedmiotem innych opracowań.

Dodać należy, że powyższą ustawą zmieniono także skład i sposób powoływania Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych oraz Szefa Krajowego Biura Wyborczego.

Moim zdaniem najważniejsza jest pamięć instytucjonalna. To ludzie tworzą historię, dlatego też pragnę przypomnieć kilka faktów z tym związanych oraz skoncentrować się właśnie na tej kwestii, gdyż organizacja wyborów w omawianym okresie była uzależniona od umiejętności i zdolności osób w nią zaangażowanych.

§ 2. Nowe przepisy, nowy skład

Ustawa zmieniająca weszła w życie z dniem 31.1.2018 r. Zgodnie z jej przepisami (art. 10) Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek powołać nowego Szefa Krajowego Biura Wyborczego w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. W terminie ustawowym spośród trzech kandydatów przedstawionych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych Państwowa Komisja Wyborcza powołała na to stanowisko *Magdalenę Pietrzak*. Następnie, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, PKW miała obowiązek powołać nowych komisarzy wyborczych, także na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, przy czym miało być ich 100 (a nie jak dotychczas – 50) i nie musieli być to wyłącznie sędziowie, lecz także osoby mające wykształcenie wyższe prawnicze oraz dające rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Spośród kilkuset kandydatów, którzy zgłosili się do ministra, przedstawiono PKW ponad 150 kandydatów. Państwowa Komisja Wyborcza w terminie ustawowym powołała wymaganą liczbę komisarzy wyborczych, spośród których było 5 dotychczasowych komisarzy wyborczych. Ponadto komisarzami wyborczymi zostało 50 innych sędziów, a także adwokaci, radcowie prawni, pracownicy administracji i pracownicy naukowci.

Z kolei skład Państwowej Komisji Wyborczej był w tym okresie wyłącznie sędziowski. Został wszak ukształtowany w grudniu 2014 r., a jego członkami, wskazanymi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zostali *Zbigniew Cieślak*, *Wojciech Hermeliński* i *Janusz Niemcewicz*; przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – *Wiesław Błuś*, *Wiesław Koziulewicz* i *Krzysztof Strzelczyk*, natomiast przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – *Arkadiusz Despot-Mładanowicz*, *Wojciech Kręcisz* i *Sylwester Marciniak*. Funkcję przewodniczącego pełnił sędzia *Wojciech Hermeliński*, a zastępców przewodniczącego – sędziowie *Wiesław Koziulewicz* i *Sylwester Marciniak*.

Mimo że wybory samorządowe są wyborami najtrudniejszymi do przeprowadzenia, a taki los przydzieliła historia nowym komisarzom wyborczym i nowej Szefowej Krajowego Biura Wyborczego, należy uznać, że chrzest wyborczy tych osób został zaliczony na ocenę bardzo dobrą.

Jeżeli chodzi o skład PKW przed wyborami do europarlamentu, należy pamiętać, iż wygasło wówczas członkostwo sędziego *Wojciecha Hermelińskiego* z uwagi na ukończenie przez niego 70 lat, i w jego miejsce został powołany sędzia Trybunału Konstytucyjnego *Grzegorz Jędrejek* (1.4.2019 r.), który niestety zmarł (19.1.2020 r.), a przed wyborami do parlamentu polskiego wygasło członkostwo sędziego *Janusza Niemcewicza* (także z uwagi na ukończenie 70 lat), którego zastąpił sędzia Trybunału Konstytucyjnego *Wojciech Sych* (29.7.2019 r.).

Od marca 2019 r. nie wybrano Przewodniczącego PKW, co spowodowało, że jak stwierdził żartobliwie sędzia *Wiesław Koziulewicz*, „pracami PKW kierowali konsulowie”, czyli dwaj zastępcy przewodniczącego. *Notabene*, we wrześniu 2019 r. misja obserwacyjna OBWE zarzuciła, że w składzie PKW nie ma kobiet i właśnie przewodniczącego. Nie mogąc spełnić pierwszego warunku, w dniu 9.10.2019 r. na Przewodniczącego PKW wybrano sędziego *Wiesława Koziulewicza*, a na drugiego zastępcę sędziego *Zbigniewa Cieślaka*.

Trzeba mieć na uwadze, że przez cały ten okres członkowie Państwowej Komisji Wyborczej mieli świadomość, że zgodnie z art. 7 ustawy zmieniającej kadencja dotychczasowej PKW wygasa z dniem wejścia w życie przepisów art. 5 pkt 59 i 60 niniejszej ustawy (ust. 1), zaś w myśl art. 19 pkt 2, art. 5 pkt 59 oraz pkt 60 lit. a, b i d, wchodzi w życie z pierwszym dniem kadencji Sejmu (12.11.2019 r.) następującej po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie. Z kolei ust. 2 art. 7 stanowił, że Prezydent Rzeczypospolitej powołuje wszystkich członków Państwowej Komisji Wyborczej w ciągu 100 dni (20.1.2020 r.) od dnia wyborów do Sejmu zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji Sejmu (13.10.2019 r.) oraz zwołuje jej pierwsze posiedzenie

w nowym składzie, wyznaczając jego termin najpóźniej na 110. dzień od dnia powołania nowego składu Państwowej Komisji Wyborczej (10.5.2020 r.). Natomiast ust. 3 tegoż artykułu przewidywał, że Państwowa Komisja Wyborcza działa w dotychczasowym składzie do czasu otwarcia posiedzenia, o którym mowa w ust. 2. Sytuacja była zatem skomplikowana i to nie tylko pod względem czasowym.

Sejm na posiedzeniu w dniu 20.12.2019 r. wskazał do Państwowej Komisji Wyborczej *Ryszarda Balickiego, Zbigniewa Cieślaka, Liwiusza Laskę, Dariusza Lasockiego, Macieja Miłozza, Arkadiusza Pikulika i Konrada Składowskiego* (na liczbę 431 głosujących posłów, 423 głosowało za, a jedynie 8 posłów było przeciw). Kandydatów na członków PKW wskazały kluby parlamentarne, z tym że liczba tych członków musiała odzwierciedlać proporcjonalnie ich reprezentację w Sejmie, a liczba członków powołanych spośród wskazanych przez jeden klub parlamentarny nie mogła być większa niż 3 (art. 157 § 4a i § 4b KWyb²). Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazał natomiast sędziego *Wojciech Sycha*, a Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego sędziego *Sylwestra Marciniaka*. Wszystkie te osoby zostały powołane w skład PKW przez Prezydenta w dniu 20.1.2020 r. Na pierwszym posiedzeniu PKW w dniu 11.2.2020 r. wybrano przewodniczącego w osobie sędziego NSA *Sylwestra Marciniaka* oraz zastępców – sędziego TK *Wojciech Sycha* i sędziego TK w stanie spoczynku *Zbigniewa Cieślaka*.

Z uwagi na ramy wydawnicze nie sposób przedstawić wszystkich sytuacji wyborczych z tego okresu. Dlatego też skoncentruję się na wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.

§ 3. Wybory Prezydenta RP w czasach epidemii – tło, przebieg, ocena

Kiedy w dniu 5.2.2020 r. ogłoszono postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z tej samej daty w sprawie wyborów Prezydenta RP³ sądzę, że nikt nie przypuszczał, iż wystąpią problemy z realizacją czynności wyborczych, i że termin daty wyborów 10.5.2020 r. jest zagrożony.

² Ustawa z 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319).

³ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 5.2.2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 184).

Najlepiej dylematy Państwowej Komisji Wyborczej z tego okresu wyrażają dokumenty; i tak już w komunikacie z 27.3.2020 r.⁴ Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że zgodnie z „kalendarzem wyborczym dla wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określonym w postanowieniu Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r.”, do 16.3.2020 r. przyjęła 40 zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP, z których ostatecznie zarejestrowano 35, a w 5 przypadkach odmówiono rejestracji. W dniu 23.3.2020 r. powołano 49 okręgowych komisji wyborczych. Natomiast 26.3.2020 r. o godz. 24.00 upłynął termin zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP. Zgłoszono 19 kandydatów i ówczas trwało sprawdzanie prawidłowości ich zgłoszenia.

Jednocześnie już wówczas PKW zwróciła uwagę, że zgodnie z treścią art. 228 ust. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵ wybory Prezydenta Rzeczypospolitej czy też organów samorządu terytorialnego nie mogą być przeprowadzane jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu, a kadencje tych organów ulegają wówczas odpowiedniemu przedłużeniu. Decyzje o wprowadzeniu jednego z konstytucyjnie opisanych stanów nadzwyczajnych mogą podjąć wyłącznie organy państwa upoważnione do tego w Konstytucji RP. Państwowa Komisja Wyborcza oczekiwała, że podjęte rozstrzygnięcia będą gwarantowały możliwość rzeczywistej realizacji konstytucyjnych praw wyborczych obywateli.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza, mając na uwadze już ogłoszony na obszarze RP stan epidemii⁶, oraz istniejące zagrożenie dla zdrowia i życia obywateli zwróciła się także z apelem do wszystkich organów władzy i administracji publicznej oraz wszystkich komitetów wyborczych o współdziałanie w sprawach wyborów z uwzględnieniem zdrowia i życia wyborców, jak i dobra Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei w komunikacie z 9.4.2020 r.⁷ PKW poinformowała, że 9.4.2020 r. zakończyła sprawdzanie prawidłowości zgłoszeń kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i z liczby 19 dokonanych zgłoszeń zarejestrowała 10 kandydatów. Nadto wskazała, że jeśli PKW, badając wykaz podpisów

⁴ Komunikat PKW z 23.3.2020 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/panstwowa-komisja-wyborcza-informuje> (dostęp: 5.12.2020 r.).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20.3.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491).

⁷ Informacja PKW z 9.4.2020 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/informacja-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-9-kwietnia-2020-r>. (dostęp: 6.12.2020 r.).

w sposób określony w KWyb, miała uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów z uwagi na liczbę, jak i charakter stwierdzonych nieprawidłowości, przekazywała sprawę do Prokuratury Okręgowej w Warszawie oraz Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Przekazano lub Komisja w najbliższym czasie przekaże pisma w przypadku 11 spośród 40 złożonych przez komitety wyborcze wykazów podpisów.

Poza tym, w związku z licznie napływającymi pismami od komitetów wyborczych, organizacji i obywateli, Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że jako organ powołany do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego jest zobowiązana do działania na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W szczególności PKW podkreśliła, iż nie uczestniczy w procesie stanowienia prawa, albowiem ta kompetencja przysługuje wyłącznie władzy ustawodawczej, sprawowanej – z mocy art. 95 ust. 1 Konstytucji RP – przez Sejm i Senat.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła także, że wybory to moment, w którym suweren może się wypowiedzieć i zdecydować, w czyje ręce powierzy swoje losy. Jednak w demokratycznym państwie wybory to nie tylko głosowanie, lecz skomplikowany mechanizm, w którym uczestniczą zarówno wyborcy, kandydaci, jak i organy administracji publicznej organizujące proces wyborczy. Proces ten, z uwagi na swoje znaczenie i złożony kształt, musi opierać się na jasnych i jednoznacznych normach wyprowadzanych wprost z Konstytucji RP. Obowiązujące w państwie przepisy muszą zagwarantować, że reguły rywalizacji politycznej będą jasne i równe dla wszystkich, a wynik wyborów będzie urzeczywistniał wolę narodu. Dla realizacji tego celu prawo wyborcze musi być stabilne, w szczególności proces jego modyfikacji nie może budzić żadnych wątpliwości prawnych.

Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała także swój apel zawarty w stanowisku ogłoszonym 27.3.2020 r., skierowany do organów władzy i administracji publicznej oraz komitetów wyborczych, o konieczne współdziałanie w sprawach organizacji i przeprowadzenia wyborów z uwzględnieniem zarówno zdrowia i życia wyborców, jak i dobra Rzeczypospolitej Polskiej, a w konsekwencji podjęcie rozstrzygnięć, które będą gwarantowały możliwość rzeczywistej realizacji konstytucyjnych praw wyborczych obywateli.

Z kolei z uwagi na toczące się prace legislacyjne odnośnie do zmiany prawa wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza, w stanowisku do komisji senackich z 24.4.2020 r. dotyczącym opinii w sprawie ustawy o szczególnych zasa-

dach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.⁸ wskazała co następuje.

Przede wszystkim, w związku z szeroko toczącą się dyskusją polityczną, dotyczącą sposobu przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza zaznaczyła, że stosownie do art. 157 § 1 KWyb jest stałym, najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i podejmuje działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Państwowa Komisja Wyborcza jest zatem organem apolitycznym, realizującym swoje obowiązki związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na podstawie obowiązującego prawa. Państwowa Komisja Wyborcza nie posiada inicjatywy legislacyjnej. Jednocześnie po każdych wyborach, zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8 KWyb, Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest do przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów informacji o realizacji przepisów Kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian. Informacja taka po wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych w 2019 r. została przekazana zgodnie z ustawowym obowiązkiem Komisji w dniu 10.2.2020 r.

Zatem biorąc pod uwagę powyższe, Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do oceny wprowadzanych przez ustawodawcę regulacji, lecz zobowiązana jest ustawowo do ich realizacji. Kwestie związane z ustaleniem sposobu przeprowadzenia wyborów są bowiem decyzjami o charakterze politycznym, a Państwowa Komisja Wyborcza z uwagi na charakter wykonywanych ustawowych zadań nie może wypowiadać się w tego rodzaju sprawach. Decyzje polityczne w przedmiotowym zakresie należą do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Następnie w piśmie z 5.5.2020 r. skierowanym do Marszałka Sejmu, Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10.5.2020 r. jest niemożliwe z przyczyn prawnych i organizacyjnych.

Do wyznaczonego przez Marszałek Sejmu terminu wyborów pozostało 5 dni, a stan prawny, na podstawie którego miałyby one zostać przeprowadzone, nie był ustalony. Kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania i zarządzenia druku kart zostały zawieszony na mocy art. 102 ustawy z 16.4.2020 r. o szczególnych instrumentach

⁸ Druk senacki Nr 99, dalej: projekt ustawy.

wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2⁹, a ustawa z 6.4.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.¹⁰ w dalszym ciągu była procedowana przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej.

Dla sprawnego oraz rzetelnego przeprowadzenia wyborów niezbędny jest w szczególności czas na zaplanowanie, przygotowanie i wdrożenie procedur przewidzianych w przepisach prawa. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła także, że „sposób przeprowadzenia wyborów musi być wcześniej znany wszystkim organom i podmiotom uczestniczącym w procesie wyborczym oraz komitetom wyborczym. Ponadto warunki udziału w głosowaniu muszą być znane wszystkim wyborcom. Obecnie wyborcy nie posiadają wiedzy, w jaki sposób będą mogli oddać głos. Poza tym w przypadku wejścia w życie projektu ustawy wszyscy uprawnieni do tego wyborcy powinni otrzymać pakiety wyborcze, a w dniu głosowania wiedzieć, gdzie zostały zlokalizowane specjalnie wyznaczone skrzynki nadawcze, do których mieliby wrzucać koperty zwrotne. Trzeba mieć także na uwadze, że w ostatnich wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ogółem w skład obwodowych komisji powołano 234 445 wyborców. Natomiast w przypadku uchwalenia projektu ustawy komisarze wyborczy będą musieli powołać gminne obwodowe komisje wyborcze. Wprawdzie liczba tych komisji to jedynie około 2,5 tys. komisji, które łącznie liczyłyby około 25 tys. członków, jednakże należy mieć na uwadze, iż niezbędne byłoby przeprowadzenie procedury zgłaszania kandydatów, dokonanie ewentualnego losowania składów lub ich uzupełnienia. Następnie komisje te musiałyby się ukonstytuować, a w dalszej kolejności członkowie tych komisji musieliby zostać przeszkoleni. Wykonanie tych zadań może okazać się niemożliwe w ciągu dwóch dni”.

Tym samym, skoro procedowana ustawa nie została uchwalona i nie zostały wydane przewidziane w niej liczne akty wykonawcze kilku ministrów oraz Państwowej Komisji Wyborczej, przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w dniu 10.5.2020 r. nie było możliwe.

Również inne organy i podmioty uczestniczące w procedurze wyborczej muszą znać przepisy i obowiązki, które będą zobowiązani zrealizować w celu sprawnego przeprowadzenia wyborów. Są to m.in. poszczególni ministrowie

⁹ Ustawa z 16.4.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

¹⁰ Ustawa z 6.4.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 827).

właściwi do wydania określonych rozporządzeń, ale też organy jednostek samorządu terytorialnego, zobowiązane do wykonania zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze swojej właściwości.

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła także uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 procedowanej wówczas w Senacie ustawy, zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca przebywający za granicą zgłasza właściwemu konsulowi do 14. dnia przed dniem wyborów. Zatem przewidziany w projekcie ustawy termin upłynął. Prawdopodobne jest także, że termin określony w tym przepisie upłynie wcześniej niż przewidziany w KWyb termin na zgłaszanie konsulowi wniosków o wpisanie do spisu wyborców za granicą. Zgodnie bowiem z art. 35 § 2 KWyb zgłoszenia do konsula w sprawie wpisu do spisu wyborców można dokonać najpóźniej w 3. dniu przed dniem wyborów.

Mając powyższe na względzie, Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że ze wskazanych wyżej przyczyn nie da się właściwie przygotować tak skomplikowanego organizacyjnie mechanizmu, jakim są wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, by móc je prawidłowo przeprowadzić w dniu 10.5.2020 r.

Wreszcie w komunikacie z 7.5.2020 r.¹¹ Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że podjęła wszystkie czynności związane z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10.5.2020 r., do których była zobowiązana przepisami prawa.

W dniu 16.4.2020 r. została jednak uchwalona ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2¹². Na mocy art. 102 tej ustawy zawieszono zostały obowiązki informacyjne wynikające z przepisów KWyb, nałożone na wójtów i komisarzy wyborczych, ponadto przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania, głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika.

Zawieszono zostały przede wszystkim kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania i zarządzenia druku kart. Pozbawienie PKW prawnych możliwości drukowania kart do głosowania sprawiło, że głosowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

¹¹ Komunikat PKW z 7.5.2020 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp: 6.12.2020 r.).

¹² Powołana wyżej ustawa z 16.4.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2.

w dniu 10.5.2020 r. okazało się niemożliwe. Karty wyborcze są bowiem warunkiem koniecznym do przeprowadzenia głosowania.

Obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję Wyborczą instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, że głosowanie w dniu 10.5.2020 r. nie może się odbyć.

Jednocześnie w konsekwencji powyższego nie mogły mieć zastosowania także inne przepisy KWyb związane z głosowaniem, w tym: nieprzygotowanie spisu wyborców przez wójtów i konsulów, brak obowiązywania tzw. ciszy wyborczej, czyli zakazu prowadzenia agitacji wyborczej i podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych.

Kwintesencją powyższej sytuacji była uchwała Nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z 10.5.2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Została ona podjęta na podstawie art. 293 § 1 w zw. z § 3 oraz w zw. z art. 160 § 1 pkt 1 KWyb. Państwowa Komisja Wyborcza uchwaliła co następuje: Stwierdza się, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10.5.2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów. „(§ 1) Fakt wskazany w § 1 równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów (§ 2). Uchwała podlega przekazaniu Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, podaniu do publicznej wiadomości i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (§ 3). Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 4)”.

Choć wyżej przywołana uchwała wzbudziła, zwłaszcza początkowo, szereg wątpliwości natury prawnej i politycznej, to jej istota, waga oraz znaczenie okazały się kluczowe dla zapobieżenia eskalacji wyborczego chaosu. Dla przykładu, pozwolę zacytować wypowiedź profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, *Jarosława Flisa*, który stwierdził (w trakcie seminarium zorganizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich 30.11.2020 r.), że „nowa PKW przyczyniła się do zaradzenia kryzysowi podczas wyborów prezydenckich w 2020 r.”

¹³ Uchw. Nr 129/2020 PKW z 10.5.2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 967).

Warto wreszcie zacytować wypowiedź *Alexandra Shlyka*, szefa Departamentu Wyborczego Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), wygłoszoną w trakcie konferencji pt. Dylematy polskiego prawa wyborczego (3.12.2020 r.): „Ja chciałbym podkreślić, że z naszego punktu widzenia to, co się zdarzyło, to co się stało z wyborami podczas tak ciężkiego czasu COVIDu, podkreśla to, że administrowanie wyborów... to świadczy o zdolności administracji wyborczej działać poprzez ciśnienie polityczne. Wszyscy wiedzieliśmy o podziale politycznym kraju i o tym, jak były przyjmowane ustawy... Z naszego punktu widzenia to nie stawia... to nie jest sygnałem słabości systemu, to nie jest sygnałem słabości administracji wyborczej. A odwrotnie – jest to zdolność administracji wyborczej przeprowadzić wybory prawidłowo, przejrzyście. To świadczy o zdolności i o tym, że w ogóle administracja wyborcza w Polsce działa”.

Następnie, po uchwaleniu ustawy z 2.6.2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., z możliwością głosowania korespondencyjnego¹⁴ przeprowadzono wybory w dniu 28.6.2020 r. i 12.7.2020 r. w warunkach pandemii. Był to olbrzymi ciężar, choć na szczęście nie ma żadnych wiarygodnych dowodów, aby ich przeprowadzenie wpłynęło na pogorszenie zdrowia i życia obywateli polskich, ale jest to już materiał na kolejne opracowanie.

§ 4. Podsumowanie

Tytułem podsumowania należy wskazać, że skład Państwowej Komisji Wyborczej od 11.2.2020 r. jest faktycznie inny, ze starego składu z 2014 r. pozostaliśmy z prof. *Zbigniewem Cieślakiem*, a sędzia *Wojciech Sych* został powołany w sierpniu 2018 r. Natomiast nowi członkowie to profesorowie prawa: *Ryszard Balicki* i *Konrad Składowski* oraz adwokaci i radcowie prawni: *Liwiusz Laska*, *Dariusz Lasocki*, *Maciej Miłoś*z i *Arkadiusz Pikulik*, którzy, co trzeba podkreślić, wybrani zostali właściwie przez cały Sejm. Zatem skład ten, w przeciwieństwie do poprzedniego, nie jest wyłącznie sędziowski. W ten sposób nawiązaliśmy do pierwszego składu PKW powołanego na podstawie ordynacji wyborczej z 1922 r., jak również wykonaliśmy zalecenia Komisji Weneckiej co do

¹⁴ Ustawa z 2.6.2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 979).

składu centralnej komisji wyborczej. Skład jest niewątpliwie inny, ale wcale nie gorszy. Ten rok pracy oceniam bardzo wysoko. Mimo różnicy poglądów, co jest rzeczą naturalną i cenną, udało się nam zapewnić harmonijną współpracę. Widoczne to było zwłaszcza przy podjęciu uchwały z dnia 10 maja czy też przyjęciu sprawozdania z wyborów prezydenta, za którymi opowiedzieli się wszyscy obecni członkowie Komisji. Mam nadzieję, że Państwowa Komisja Wyborcza zdała egzamin wyborczy w tym trudnym dla nas wszystkich roku.

Charakter Komisji nie wykuwa się w komfortowych warunkach, lecz w trudnej, skrajnej sytuacji. Nowy skład PKW musiał także przejść przyspieszony praktyczny kurs wyborczy. Dość wskazać, że w 2020 r. przyjęto 280 uchwał, często liczących kilkadziesiąt stron.

Sądzę, że kluczem do dobrej organizacji wyborów było duże zaangażowanie członków PKW oraz udana współpraca z komisarzami wyborczymi i bardzo dobre współdziałanie z Szefem i pracownikami Krajowego Biura Wyborczego oraz twórcze wykorzystanie dorobku orzecznictwa i doktryny.

Streszczenie

Działalność i funkcjonowanie Państwowej Komisji Wyborczej w latach 2018–2020 budziło szczególnie duże zainteresowanie opinii publicznej. Fakt ten był spowodowany nie tylko wprowadzeniem daleko idących zmian w prawie wyborczym oraz funkcjonowaniu i sposobie wyboru składu osobowego tego organu, ale również perspektywą organizacji wyborów Prezydenta RP w realiach epidemicznych. Cel niniejszego opracowania stanowi przekrojowe omówienie zmian, zarówno legislacyjnych, jak i personalnych, które towarzyszyły kształtowaniu się Państwowej Komisji Wyborczej w wyżej wspomnianym okresie, a w szczególności zaś – analiza wybranych zagadnień odnoszących się do przebiegu wyborów Prezydenta RP z 2020 r.

Summary

This paper aims at analyzing the modifications concerning the activity and the functioning of the National Electoral Commission (PKW), in terms of legislation and its personal composition, in the years 2018–2020 – which was a period of time teemed with plenty of experiences and challenges. Many new amendments were introduced to the Polish Election Code and the process of selecting the members of PKW underwent some changes. Last but not least, PKW was presented with a challenge of holding the 2020 Polish presidential

elections during the ongoing COVID-19 pandemic. The main purpose of this paper is to analyze the selected problems linked to the organization of said elections while taking into account the specific circumstances of an epidemic. The most significant conclusion of this article is that the activity of PKW in the abovementioned years should be assessed positively.