

Cytowanie

CHICAGO: T. Czapiewski, *Samorząd lokalny w procesie organizacji wyborów powszechnych w czasie pandemii – doświadczenia z wyborów Prezydenta RP z 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 123–135, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.09>

APA: Czapiewski, T. (2023), *Samorząd lokalny w procesie organizacji wyborów powszechnych w czasie pandemii – doświadczenia z wyborów Prezydenta RP z 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 123–135, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.09>

Tomasz Czapiewski

ORCID ID: 0000-0002-7861-8455

Uniwersytet Szczeciński

E-mail: tomasz.czapiewski@usz.edu.pl

Samorząd lokalny w procesie organizacji wyborów powszechnych w czasie pandemii – doświadczenia z wyborów Prezydenta RP z 2020 r.

Słowa kluczowe: wybory, samorząd lokalny, pandemia, głosowanie, administracja wyborcza
Keywords: election, local government, pandemic, voting behaviour, electoral management

Streszczenie

Przedmiotem tekstu jest analiza zadań i działań samorządu gminnego w trakcie organizacji wyborów Prezydenta RP w okresie po 12 maja 2020 r., na kiedy to pierwotnie zaplanowano wybory, w których jednak nie doszło do głosowania. Szczególnym elementem kontekstu tych wyborów było zagrożenie pandemiczne. Podstawą badania są dokumenty źródłowe oraz pięć wywiadów eksperckich przeprowadzonych z osobami związanymi z organizacją wyborów. Analiza koncentruje się na dwóch obszarach – poszerzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego oraz ograniczeniach sanitarnym w lokalach wyborczych. W tym kontekście zwraca się uwagę na zwiększenie zakresu zadań samorządu oraz krótki czas na adaptację do nowego reżimu prawnego.

Abstract

Local Government in the Process of Organizing General Elections During the Pandemic – The Experience of the 2020 Presidential Election in Poland

The aim of this text is to analyse the tasks and activities of the municipal government during the organisation of elections in the period after 12 May 2020, when elections were originally scheduled for, but in which no voting took place. A particular element of the context of this election was the pandemic threat. The study is based on source documents and five expert interviews conducted with people involved in the organisation of elections. The analysis focuses on two areas – the expansion of postal voting and sanitary restrictions at the polling station. This study draws attention to the increased tasks of local government and the short time for adaptation to the new legal regime.

✱

I. Wprowadzenie

Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w 2020 r. ostatecznie odbyły się w dwóch turach: 28 czerwca 2020 r. oraz 10 lipca 2020 w oparciu o Kodeks Wyborczy¹ zmodyfikowany ustawą z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego² (uszowp). Celem niniejszego tekstu jest analiza zadań i działań samorządu gminnego podczas organizacji wyborów w okresie po 12 maja 2020 r., na kiedy to pierwotnie zaplanowano wybory, w których jednak nie doszło do głosowania³. Zagrożenie sanitarno-epidemiologiczne oraz trudne doświadczenia współpracy przed fiaskiem wyborów majowych spowodowa-

¹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21 poz. 112 ze zm.).

² Ustawa z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979).

³ Analizę dotyczącą opisywanych wyborów w okresie od pierwotnego ich ogłoszenia do 10 maja można znaleźć w tekście: T. Czapiewski, *Local Government in the Process of Organizing General Elections During the Pandemic – The Experience of the 2020 May Elections in Poland*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 6 (64), s. 53–62.

ły, że proces przygotowania wyborów przebiegał w tym przypadku w sposób szczególny. Analiza tego procesu jest oparta na badaniach dokumentów źródłowych, a także na pięciu pogłębionych wywiadach eksperckich przeprowadzonych z osobami związanymi z organizacją wyborów – trzema przedstawicielami samorządów miejskich lub gminnych oraz dwoma przedstawicielami państwowej administracji wyborczej różnych szczebli.

Pandemia na całym świecie wymusiła adaptację instytucji publicznych do nowych warunków⁴, także w zakresie organizacji wyborów, a jednocześnie budziła wiele kontrowersji zwłaszcza w pierwszym okresie, kiedy zagrożenie było nowe i trudne do zdefiniowania. Zagadnienia te zaczęły budzić szerokie zainteresowanie w świecie naukowym. W kontekście wyborczym największą skalę mają obecnie badania naukowe dotyczące wpływu pandemii na zachowania wyborcze, w tym frekwencję⁵. Rozważa się wpływ pandemii na system polityczny na poziomie ustrojowym⁶. Kluczowe znaczenie mają również badania oceniające ryzyko zwiększenia skali zachorowań spowodowane organizacją wyborów⁷. Relatywnie mniej uwagi poświęca się obszarowi administracji wyborczej i jej działaniom na różnych poziomach przy organizacji procesu wyborczego w pandemii⁸.

⁴ *Global Overview Of COVID-19 Impact On Elections*, red. E. Asplund, „International Idea”, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> (17.12.2022).

⁵ ; E. Merkle, T. Bergeron, P.J. Loewen, A. Elias, M. Lapp, *Communicating safety precautions can help maintain in-person voter turnout during a pandemic*, „Electoral Studies” 2022, nr 75, s. 102421.

⁶ T.S. James, S. Alihodzic, *When is it democratic to postpone an election? Elections during natural disasters, COVID-19, and emergency situations*, „Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy” 2020, nr 19 (3), s. 344–362; R. Krimmer, D. Duenas-Cid, I. Krivonosova, *Debate: safeguarding democracy during pandemics. Social distancing, postal, or internet voting – the good, the bad or the ugly?*, „Public Money & Management” 2021, nr 41 (1), s. 8–10.

⁷ C. Cotti, B. Engelhardt, J. Foster, E. Nesson, P. Niekamp, *The relationship between in-person voting and COVID-19: Evidence from the Wisconsin primary*, „Contemporary Economic Policy” 2021, nr 39 (4), s. 760–777; W.D. Flanders, M. Goodman, *The association of voter turnout with county-level coronavirus disease 2019 occurrence early in the pandemic*, „Annals of Epidemiology” 2020, nr 49, s. 42–49; M. Mello, G. Moscelli, *Voting, contagion and the trade-off between public health and political rights: quasi-experimental evidence from the Italian 2020 polls*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2022, nr 200, s. 1025–1052.

⁸ S. Birch, F. Buri, N. Cheeseman, A. Clark, et al., *How to Hold Elections Safely and Democratically During the COVID-19 Pandemic 2020*, The British Academy, London 2020, <https://www>.

Z perspektywy pandemicznej organizacja wyborów stanowi szczególne wyzwanie, ponieważ liczna grupa osób jest obecna w jednym miejscu w tym samym czasie, a wytyczne dotyczące bezpieczeństwa zdrowotnego mogą zwiększyć zatłoczenie⁹. Eksploracja pola badawczego odbywać się będzie w szczególności w następujących wymiarach: wykorzystania tzw. *Special Voting Arrangements*¹⁰, organizacji wyborów na poziomie technicznym i materialnym oraz ograniczeń sanitarno-epidemiologicznych w działaniach związanych z procesem wyborczym.

W nawiązaniu do zmian w prawie wyborczym odnoszących się choćby pośrednio do pozycji z powyższej listy, wskazane zostaną rozwiązania i działania w trzech kategoriach: wdrożone, przewidziane w ustawie, ale faktycznie niezrealizowane, najczęściej z powodu braku zaostrenia sytuacji epidemiologicznej oraz proponowane, ale nieuwjęte w ustawie lub planach działania (obecne w projekcie ustawy itp.).

System wyborczy w Polsce oparty jest na ścisłym współdziałaniu szeregu podmiotów. Począwszy od Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) i obsługującego ją Krajowego Biura Wyborczego (KBW), poprzez urzędy gmin, zakończywszy na partiach politycznych. Rola samorządów gminnych w wyborach jest znaczna, ale w 2020 r. była jeszcze większa, co zostanie szerzej wskazane w niniejszej pracy. Specyfika tych wyborów prowadzonych w zmienionym reżimie prawnym oraz przyjęcie perspektywy samorządów powodują, że w niniejszym tekście uwypuklone zostały dwa obszary – głosowanie korespondencyjne oraz ograniczenia sanitarne w lokalach wyborczych.

thebritishacademy.ac.uk/publications/covid-19-how-to-hold-elections-safely-democratically-during-pandemic (15.03.2022); T.S. James, *New development: Running elections during a pandemic*, „Public Money & Management” 2021, nr 41 (1), s. 65–68; A. Clark, T.S. James, *Electoral administration and the problem of poll worker recruitment: Who volunteers, and why?*, „Public Policy and Administration” 2021, vol. 38, iss. 2, s. 188–208. <https://doi.org/10.1177/09520767211021203>, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09520767211021203> (15.03.2022).

⁹ S. Mondschein, M. Olivares, F. Ordonez, D. Schwartz, A. Weintraub, I. Torres-Ulloa, C. Aguayo, G. Canessa, *Service design to balance waiting time and infection risk: An application for elections during the COVID-19 pandemic*, „Service Science” 2022, nr 14 (2), s. 90–109.

¹⁰ International Idea, *Special Voting Arrangements*, 2021, <https://www.idea.int/data-tools/data/specialvoting-arrangements> (15.11.2022).

II. Ustawa z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Już w pierwszym dniu po wyborach, w których nie odbyło się głosowanie, pojawiła się nowa koncepcja przeprowadzenia wyborów. 11 maja 2020 r. grupa posłów złożyła w Sejmie projekt ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, do którego już 12 maja złożono obszerną, liczącą 15 punktów, autopoprawkę¹¹. 3 czerwca 2020 r., Marszałek Sejmu Elżbieta Witek zarządziła wybory na dzień 28 czerwca 2020 r. W konsekwencji postanowień tego aktu, który wprowadzał powszechne uprawnienie do głosowania korespondencyjnego, instytucje zaangażowane w organizację procesu wyborczego miały do dyspozycji 26 dni.

Z perspektywy celów niniejszej pracy można wyróżnić dwa założenia spośród podstawowych wytycznych przedmiotowej ustawy. Po pierwsze, dopuszczano możliwość zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego dla każdego wyborcy. Drugim aspektem kluczowym dla czerwcowych wyborów była określona w art. 16 uszowp delegacja dla ministra właściwego do spraw zdrowia, do określenia w formie rozporządzenia wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków OKW, a także szczegółowe zasady bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym, mając na względzie potrzebę ochrony zdrowia osób przebywających w lokalu OKW. Te dwa przepisy odnosiły się wprost do zadań gminy i w konsekwencji nakładały na nie nowe obowiązki.

W złożonym projekcie znalazł się przepis, który nakładał na głosującego wyborcę obowiązek wpisania do oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu swojego imienia, nazwiska i numeru PESEL oraz samodzielnego wpisania na kopertę na kartę do głosowania pełnego adresu właściwej dla jego miejsca zamieszkania OKW. W toku procedowania ustawy uznano, że wyborcy wiedzą, w jakim budynku znajduje się lokal wyborczy, ale nie będą znali jego dokładnego adresu, co spowoduje zmarnowanie głosu. Ostatecznie przedmiotowy przepis stwierdzał, że wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w państwie, otrzymuje z urzędu gminy, nie później niż 5 dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy. Wyborca podlegający

¹¹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=368-A> (19.11.2022).

w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, który zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosił w okresie od 12 dnia przed dniem wyborów, otrzymuje pakiet wyborczy nie później niż 2 dni przed dniem wyborów¹². Urząd gminy przysyłał wyborcy pakiet wyborczy za pośrednictwem operatora pocztowego, ale pakiet wyborczy mógł być doręczony do wyborcy przez upoważnionego pracownika urzędu gminy. Alternatywnie wyborca mógł osobiście odebrać pakiet wyborczy w urzędzie gminy, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego. W ten sposób obowiązek zaadresowania koperty przeniesiono w trakcie prac legislacyjnych na urząd gminy obsługujący urzędnika wyborczego. Analogicznie zapisano w ustawie, że formularz oświadczenia o tajnym i osobistym głosowaniu ma zawierać już informacje takie jak: imię, nazwisko i PESEL. Zmiana ta poszerzała zakres obowiązku przygotowania pakietów wyborczych przez gminy, prawdopodobnie w dziesiątkach tysięcy egzemplarzy.

III. Głosowanie korespondencyjne

Pośpiech w procedowaniu i organizacji wyborów wymagał ciągłego doprecyzowywania przepisów. Przepis regulujący formę zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego w pierwszych dniach kalendarza wyborczego według PKW był interpretowany błędnie. Przepisy ustawy wprost dopuszczały zgłoszenie głosowania korespondencyjnego ustnie (zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy zgłoszenie może być dokonane ustnie, pisemnie lub w formie elektronicznej za pośrednictwem usługi udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji). W wielu gminach uruchomiono infolinię, która obsługiwała od pierwszych dni takie zgłoszenia. Jednak już 5 czerwca w godzinach popołudniowych KBW rozesłało pilnie informacje do swoich delegatur celem przesłania informacji do gmin, w której to doprecyzowano w sposób pozaustawowy definicję zgłoszenia „ustnego”. W mailu autorstwa eksperta Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW przekazanym urządowi gmin przez delegatury stwierdzono, że ustne zgłoszenie zamiaru głosowania kore-

¹² J. Branna, T. Kupis, *Holding elections in the context of the COVID-19 epidemic* (ECPRD Request No. 4586), „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 70 (2), s. 241–250.

spondencyjnego nie jest równoznaczne z telefonicznym zgłoszeniem zamiaru głosowania korespondencyjnego¹³. Przez ustne zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego należy rozumieć osobiste zgłoszenie głosowania w ten sposób w urzędzie gminy. Konieczny stał się kontakt z osobami, które złożyły ustne wnioski celem powiadomienia o nieskuteczności zgłoszenia. Wytyczne KBW i PKW w tej sprawie wzbudziły liczne kontrowersje. Ograniczenie możliwości określonego w ustawie zgłoszenia ustnego i potraktowanie go jako konieczności złożenia wizyty w urzędzie narażało szczególnie osoby starsze, które nie mogły wysłać zgłoszenia poprzez ePUAP lub wydrukować i wysłać papierowego zgłoszenia bez narażania na niepotrzebne kontakty z osobami postronnymi.

Nie był to jedyny problem z technicznymi szczegółami głosowania korespondencyjnego. PKW uchwałą nr 182/2020 z 10 czerwca 2020 r. określiła wzory i rozmiary kopert wchodzących w skład pakietu korespondencyjnego¹⁴. Ustalono również, że karta do głosowania na żadnym etapie przy wysłaniu do wyborcy oraz odesłaniu do komisji nie może być składana. W praktyce okazało się, że chcąc wypełnić nakazy uchwał PKW, koperta, którą nadać miał urząd gminy, powinna być w formacie E4, który nie mieścił się do skrzynek pocztowych. Sytuacja ta groziła albo awizowaniem przesyłek i koniecznością wizyty wyborców na poczcie. W wielu samorządach przystąpiono do przygotowywania wysyłki i zabezpieczono koperty według dotychczasowych wytycznych. Aby uniknąć takich sytuacji, PKW 16 czerwca, na jeden dzień przed końcowym terminem składania wniosków o głosowanie korespondencyjne, zmieniła wytyczne tak, aby gminy mogły nadać pakiety w rozmiarach, które zmieszczą się w tzw. euroskrzynekach.

Kolejnym logistycznym wyzwaniem dla samorządów było zorganizowanie procesu przygotowywania i nadawania pakietów wyborczych. Termin zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego minął 16 czerwca, natomiast 20 czerwca mijał ostateczny termin przekazania pakietów Poczcie Polskiej. Po-

¹³ W materiałach własnych autora.

¹⁴ § 1.1 oraz § 2.1 uchwały nr 182/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z 10 czerwca 2020 r. w sprawie określenia wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

nieważ karta do głosowania musiała posiadać pieczęć OKW, zaszła konieczność zwołania pierwszych posiedzeń niemal wszystkich komisji pomiędzy 16 a 20 czerwca. OKW na takim spotkaniu musiała dokonać szeregu czynności, które nie były dotychczas praktykowane. Po zebraniu się we wskazanym miejscu komisja wysłuchiwała krótkiego szkolenia i instruktażu z przepisów głosowania korespondencyjnego, następnie sprawdzała poprawność danych wyborcy i stawiała pieczęć na karcie do głosowania.

IV. Reżim sanitarny w lokalach wyborczych

Drugim nowym i skomplikowanym logistycznie zadaniem, jakie zostało postawione samorządom, była konieczność zapewnienia reżimu sanitarnego w lokalach wyborczych. Prawodawca zwlekał z wydaniem jakiegokolwiek stanowiska w tej sprawie, co rodziło spekulację na ten temat. Dziennik Gazeta Prawna 13 maja dotarł do projektu rozporządzenia ministra zdrowia, określającego wymogi bezpieczeństwa zdrowotnego dla przebywających w lokalach wyborczych¹⁵, który zakładał rygorystyczne limity analogiczne dla tych, które obowiązują w sklepach – na jedną osobę w lokalu miało przypadać 15 m². Stanowiska pracy członków OKW miały być przegrodzone barierą z tworzywa nieprzepuszczającego powietrza, a pakiety do głosowania korespondencyjnego miały być składowane w osobnym pomieszczeniu, na co najmniej dobę od dostarczenia¹⁶.

W toku prac nad tym rozporządzeniem stwierdzono, że powyższe zasady są niemożliwe do realizacji i finalnie zmodyfikowano je znacznie. Wymóg 15 m² na osobę sparaliżowałby proces przeprowadzenia wyborów, ponieważ już sama obecność wymaganej liczby członków OKW wystarczyłyby, żeby przekroczyć ten limit w wielu lokalach wyborczych. Pomysł oddzielenia członków komisji w pierwotnym założeniu Ministerstwa nie byłby możliwy do wprowadzenia w życie z dwóch głównych przyczyn. Po pierwsze, konieczny byłby zakup ok. 125 000 przesłon w skali państwa, które należało zamontować

¹⁵ T. Żółciak, G. Osiecki, *Lokale wyborcze niczym supermarkety. Tak będą wyglądały wybory prezydenckie*, „Gazeta Prawna” 13.05.2022, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1476314,wybory-prezydenckie-w-lokalach-srodk-bezpieczenstwa.html> (10.11.2022).

¹⁶ *Ibidem*.

w ciągu 2–3 tygodni. Po drugie, nie przewidziano udostępniania wyborcy spisu wyborców celem złożenia podpisu przy swoich danych, który jest przysyłany specjalnymi nakładkami, które uniemożliwiają wgląd do danych osobowych innych wyborców. Te dwa czynniki przesądziły o wykreśleniu tego przepisu z ostatecznej wersji rozporządzenia.

Propozycja, aby przechowywać pakiety wyborcze w osobnym pomieszczeniu na co najmniej dobę od dostarczenia ich do komisji, miała wady, które mogły spowodować zakłócenie procesu ustalania wyników głosowania. Rodziłoby to problemy lokalowe i wymagałoby osobnej procedury płombowania i zabezpieczenia tego pomieszczenia, czy ewentualnych dyżurów członków OKW w osobnym pomieszczeniu. Koncepcja otwierania pakietów korespondencyjnych w dniu następującym po dniu głosowania spowodowałaby ogromny chaos w procedurze ustalania wyników. Praca członków niemal wszystkich komisji wyborczych musiałaby zostać przerwana w nocy z 28 na 29 czerwca i wznowiona następnego dnia, czyli w poniedziałek wieczorem. Wykluczyłoby to możliwość normalnej pracy instytucji aż do wtorku, służby porządkowe musiałaby zabezpieczyć budynek oraz zapewnić obsługę komisji w dniu kolejnym. Zaistniałoby niebezpieczeństwo rezygnacji członków komisji, którzy nie mogliby realizować swoich obowiązków w kolejnych dobach.

Ostateczną wersję przepisów opisujących organizację i reżim sanitarny w lokalu opublikowano dopiero 15 czerwca 2020 r. – niemal dokładnie w połowie kalendarza wyborczego – w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym¹⁷. Gminy czekały dwa tygodnie od zarządzenia wyborów na informacje, jak powinien wyglądać lokal wyborczy i jakie zasady mają obowiązywać głosujących. W myśl przepisów tego rozporządzenia członków OKW wyposaża się w jednorazowe rękawice, płyny do dezynfekcji rąk, maseczki medyczne w liczbie zapewniającej ich zmianę zgodnie z czasem użytkowania oraz przyłbice. Po opublikowaniu rozporządzenia za pośrednictwem strony Ministerstwa Zdrowia

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 15 czerwca 2020 r. w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym (Dz.U. 2020 poz. 1046).

samorządy mogły składać zapotrzebowania na powyższe materiały, które pochodziły z Agencji Rezerw Materiałowych. Formularz zamówienia wymagał wpisania liczby członków komisji. Zamówienie nie przewidywało dostawy środków ochrony dla tzw. gospodarzy lokali oraz operatorów informatycznych (np. w Krakowie umowy zawarto z 300 gospodarzami lokalu, a 326 osób pełniło rolę operatora informatycznego, co daje łączną liczbę 626 osób).

Pomiędzy członkami komisji winien być utrzymany co najmniej 1,5 metrowy odstęp i zniknąć miały dobrze rozpoznawalne z każdego wyborów sukna, które pokrywały stoły komisji. Powierzchnie takie jak np. klamki, urny wyborcze, blaty stołów winny być dezynfekowane dostarczonymi środkami przed rozpoczęciem pracy komisji oraz co najmniej 6 razy w trakcie głosowania. Z wykonaniem tego obowiązku pojawiło się najwięcej problemów, ponieważ przepisy nie rozstrzygały, kto ma wykonywać to zadanie. W praktyce udało się znaleźć efektywne rozwiązanie, gdyż na zachowaniu bezpiecznych warunków zależało obu stronom. W lokalach wyborczych obowiązki te wykonywali albo członkowie komisji albo gospodarze lokalu, a najczęściej dzielili się tym zadaniem. Celem kontrolowania limitu wyborców przebywających w lokalu wyborczym w wielu komisjach przygotowano tyle miejsc do tajnego głosowania, ile wynosił limit. Mimo nowych okoliczności, z jakimi spotkali się wszyscy uczestnicy procesu wyborczego, w dniu głosowania 28 czerwca 2020 r. nie doszło do poważniejszych naruszeń przepisów związanych z reżimem sanitarnym. Na tradycyjnych konferencjach prasowych PKW w dniu głosowania jej Przewodniczący Sylwester Marciniak informował o niewielkiej liczbie incydentów, dotyczących głównie łamania ciszy wyborczej¹⁸.

Kontrowersje wywołała kwestia lokalizacji komisji wyborczych w placówkach oświatowych¹⁹. Podnoszone było pytanie, czy po niecałych 12 godzinach

¹⁸ PKW: *Rekordowa frekwencja na godzinę 12*, „Gazeta Prawna”, 28.06.2022, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1484638,pkw-wybory-prezydenckie-jaka-frekwencja-na-godzine-12.html> (11.12.2022).

¹⁹ Nie jest to tylko polski przypadek, podobne kontrowersje powstały np. Wielkiej Brytanii. Zob. list ministra Nicka Gibba oraz ministra Lorda True z 11 lutego 2021 r. skierowany do przewodniczących komisji wyborczych oraz dyrektorów szkół, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/960651/Letter_from_the_Minister_of_State_for_School_Standards_and_the_Minister_of_State_for_the_Cabinet_Office_to_Returning_Officers_and_Headteachers_on_using_schools_during_the_elections.pdf (20.11.2022).

po zakończeniu głosowania, bezpiecznie z punktu widzenia epidemiologicznego będzie wpuszczanie do takich pomieszczeń dzieci. Żaden z przepisów prawa obowiązujących w czasie czerwcowych wyborów ani nie zabraniał ulokowania lokalu wyborczego w siedzibie przedszkola czy szkoły, ani też nie nakazywał nieotwierania placówek w poniedziałek po wyborach. Siatka lokali wyborczych w wielu gminach została zmieniona przed wyborami z uwagi na liczne rezygnacje z udostępnienia siedziby przez podmioty prywatne, które do tej pory miały podpisane porozumienia z gminami. W Lublinie zmieniono siedziby 22 komisji z uwagi na brak zgody dotychczasowych dysponentów ze względów sanitarnych²⁰.

Decyzję o tym, czy otworzyć dla dzieci przedszkola i szkoły, czy zawiesić zajęcia 29 czerwca, samorządy musiały podjąć samodzielnie. W Lublinie w 39 placówkach miejskich przedszkoli, w których ulokowane były siedziby OKW, w następnym dniu po głosowaniu zajęcia zostały zawieszono. W Warszawie pouczono burmistrzów, że w przypadku wystąpienia zdarzenia na terenie placówki, które może zagrozić zdrowiu uczniów, dyrektor takiej placówki ma kompetencje do zawieszenia zajęć²¹. Z możliwości tej skorzystała część przedszkoli, których dyrektorzy nie byli pewni zakończenia procesu liczenia głosów do czasu otwarcia placówki oraz konieczności przeprowadzenia kompleksowej dezynfekcji. W Szczecinie Prezydent Miasta Piotr Krzystek podjął decyzję o zleceniu usług dezynfekcji siedzib lokali wyborczych w przedszkolach w nocy, bezpośrednio po zakończeniu pracy przez komisje.

V. Podsumowanie

Ocena autora niniejszego tekstu dotycząca organizacji procesu wyborczego całościowo jest w tym przypadku pozytywna. Wybory odbyły się w terminie, przyniosły rozstrzygnięcie generalnie akceptowane, nie odnotowano wzrostu zachorowań, a liczba incydentów związanych ze szczególnym sposobem organizacji tych konkretnych wyborów w odmiennym, temporalnym reżimie

²⁰ P. Kozłowski, *Wybory prezydenckie 2020. Gdzie głosować w Lublinie? Szlak zmiany. Wszystkie obwody i lokale wyborcze*, „Gazeta Wyborcza. Lublin” 26.06.2020.

²¹ Pismo zastępcy Prezydenta Miasta Renaty Kaznowskiej do Burmistrzów m.st. Warszawy z 16 czerwca 2020 r., znak: BE-WSP.0644.112.2020.JSZ (w zasobach autora).

prawnym była relatywnie niewielka. Wziąć pod uwagę należy również termin wyborów przypadający na okres letni, kiedy to zagrożenie pandemiczne zwyczajowo jest niższe, a w dodatku stosowanie środków zabezpieczających takich jak wentylacja pomieszczeń jest znacznie ułatwione.

Implementację instytucji powszechnego uprawnienia do głosowania korespondencyjnego także należy ocenić pozytywnie, a szczególną rolę w tym procesie miały przecież gminy. W całej Polsce nie doszło do znaczących uchybień w tym zakresie, a jednostkowe błędy nie miały wpływu na wynik wyborów. PKW w Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycji ich zmiany z 25 stycznia 2021 r. skierowanej do Sejmu stwierdziła, że rozważenia wymaga przywrócenie powszechnego głosowania korespondencyjnego jako alternatywnej formy głosowania, natomiast konieczne jest wprowadzenie do Kodeksu wyborczego regulacji dotyczących głosowania korespondencyjnego związanych z obowiązującym stanem epidemii²².

Literatura

- Global Overview Of COVID-19 Impact On Elections*, „International Idea”, red. E. Asplund, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>
- Birch, S., Buriel, F., Cheeseman, N., Clark, A., et al., *How to Hold Elections Safely and Democratically During the COVID-19 Pandemic 2020*, London 2020.
- Branna J., Kupis T., *Holding elections in the context of the COVID-19 epidemic* (ECPRD Request No. 4586), „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 70 (2).
- Clark A., James T.S., *Electoral administration and the problem of poll worker recruitment: Who volunteers, and why?*, „Public Policy and Administration” 2021, vol. 38, iss. 2, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09520767211021203>
- Cotti, C., Engelhardt, B., Foster, J., Nesson, E., Niekamp, P., *The relationship between in-person voting and COVID-19: Evidence from the Wisconsin primary*, „Contemporary economic policy” 2021, nr 39 (4).
- Czapiewski T., *Local Government in the Process of Organizing General Elections During the Pandemic – The Experience of the 2020 May Elections in Poland*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 6 (64).

²² Państwowa Komisja Wyborcza, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, 26.01.2021, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (15.12.2022).

- Flanders, W.D., Goodman, M., *The association of voter turnout with county-level coronavirus disease 2019 occurrence early in the pandemic*, „Annals of epidemiology” 2020, nr 49.
- James, T.S., Alihodzic, S., *When is it democratic to postpone an election? Elections during natural disasters, COVID-19, and emergency situations*, „Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy” 2020, nr 19 (3).
- James, T.S., *New development: Running elections during a pandemic*, „Public Money & Management” 2021, nr 41 (1).
- Krimmer, R., Duenas-Cid, D., Krivonosova, I., *Debate: safeguarding democracy during pandemics. Social distancing, postal, or internet voting—the good, the bad or the ugly?*, „Public Money & Management” 2021, nr 41 (1).
- Mello, M., Moscelli, G., *Voting, contagion and the trade-off between public health and political rights: quasi-experimental evidence from the Italian 2020 polls*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2022, nr 200.
- Merkley, E., Bergeron, T., Loewen, P.J., Elias, A., Lapp, M., *Communicating safety precautions can help maintain in-person voter turnout during a pandemic*, „Electoral Studies” 2022, nr 75.
- Mondschein, S., Olivares, M., Ordonez, F., Schwartz, D., Weintraub, A., Torres-Ulloa, I., Aguayo, C., Canessa, G., *Service design to balance waiting time and infection risk: An application for elections during the COVID-19 pandemic*, „Service Science” 2022, nr 14 (2).
- Żółciak T., Osiecki G., *Lokale wyborcze niczym supermarket. Tak będą wyglądały wybory prezydenckie*, „Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1476314,wybory-prezydenckie-w-lokalach-srodki-bezpieczenstwa.html>.