

Mikołaj Truszkowski*

**Centralny Rejestr Wyborców jako element
procesu wyborczego w świetle nowelizacji
Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 roku
– teoria a praktyka na przykładzie gmin
województwa łódzkiego**

**The Central Register of Voters as a Component
of the Electoral Process in the Light of the Amendment
to the Electoral Code of January 26, 2023 – Theory and
Practice on the Example of Communes in the Łódź Voivodeship**

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, Centralny Rejestr Wyborców, wybory, prawo wyborcze, Konstytucja

Key words: Electoral Code, Central Register of Voters, elections, electoral law, Constitution

Abstrakt: W wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego ze stycznia 2023 roku, w celu usprawnienia i zapobiegania nieprawidłowościom w procesie wyborczym, akt ten uzupełniono o przepisy dotyczące Centralnego Rejestru Wyborców. Jest to narzędzie zawierające między innymi wykaz osób uprawnionych do głosowania w Rzeczypospolitej Polskiej. Służy w szczególności do sporządzania spisów wyborców oraz osób uprawnionych do udziału w referendum i ustalania liczby wyborców. W artykule przedstawiono ratio legis wprowadzenia tego instrumentu do polskiego systemu prawa wyborczego, dane gromadzone w CRW oraz jego funkcjonowanie w gminach województwa łódzkiego na przykładzie wyborów parlamentarnych z 2023 roku.

Abstract: As a result of the amendment to the Electoral Code of January 2023, in order to improve and prevent irregularities in the electoral process, this act was supplemented with provisions regarding the Central Register of Voters. It is a tool containing, among other things, a list of people entitled to vote in the Republic of Poland. It is used in particular to prepare lists of voters and persons entitled to participate in the referendum, and to determine the number of voters. The article presents the ratio legis of introducing

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4262-5776>; student na kierunku prawo, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: ul0264162@edu.uni.lodz.pl.

this instrument into the Polish electoral law system, data collected in the CRW and its functioning in the municipalities of the Łódź Voivodeship on the example of the 2023 parliamentary elections.

Wstęp

Od momentu wejścia w życie¹ nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 roku Centralny Rejestr Wyborców² stał się integralną częścią systemu wyborczego *sensu largo*³. Ponadto z analizy projektu ustawy zakładającej utworzenie tego swoistego „inwentarza wyborców” wynika, że jego twórcy inspirowali się rozwiązaniami z innych państw europejskich⁴. Dla potrzeb niniejszej publikacji za definicję CRW należy przyjąć, iż jest to rejestr prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w systemie teleinformatycznym, zawierający między innymi wykaz osób uprawnionych do głosowania w wyborach i referendach przeprowadzanych w Rzeczypospolitej Polskiej, mający na celu ułatwienie procesu wyborczego⁵. Innymi słowy, służy usprawnieniu (niekiedy zautomatyzowaniu), procesowi organizacji wyborów, w wyniku których Naród – jako suweren – wybiera swoich przedstawicieli.

Publikacja ma umożliwić odpowiedź na pytania: z czego wynikała potrzeba utworzenia CRW? Jakie dane on zawiera, oraz na jakich zasadach funkcjonuje? Jak również: w czym przejawia się jego funkcjonalność? Czy zgodnie z założeniem prawodawcy wpływa na ułatwienie procesu wyborczego? W tym celu posłużono się metodą teoretycznoprawną oraz dogmatycznoprawną. Ponadto Autor, mając na względzie pełniejsze omówienie zagadnienia, posiłkował się również poglądami przedstawicieli doktryny prawniczej, informacjami uzyskanymi od gmin z terenu województwa łódzkiego oraz opiniami prawnymi sporządzonymi w toku procesu legislacyjnego (druk sejmowy nr 2897 oraz senacki nr 911)⁶.

¹ Z dniem określonym w Komunikacie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia terminu uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców, tj. 4 sierpnia 2023 r.

² Dalej: CRW, rejestr, Centralny Rejestr Wyborców.

³ Zob. K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 134.

⁴ Rozwiązania takie funkcjonują w wielu państwach europejskich, zob. D. Dziewulak, A. Pol, *Centralny Rejestr Wyborców. Przegląd rozwiązań międzynarodowych. Wnioski dla Polski*, «Analizy Biura Analiz Sejmowych» 2009, nr 9 (17), s. 1–5.

⁵ Gov.pl, Czym jest Centralny Rejestr Wyborców?, <https://www.gov.pl/web/gov/sprawdz-swoje-dane-w-centralnym-rejestrze-wyborcow2> (20.11.2023).

⁶ Sejm IX kadencji oraz Senat X kadencji.

Należy podkreślić, że zagadnienie to jest kluczowe z uwagi na ważną rolę, jaką odgrywa Centralny Rejestr Wyborców w procesie organizacji wyborów, zarówno samorządowych, jak i państwowych. Ze względu na jego wprowadzenie w ostatnim czasie zasadne wydaje się przybliżenie aspektów jego funkcjonowania. Dodatkowo celem Autora jest identyfikacja ewentualnych nieprawidłowości oraz wypracowanie postulatów mających na celu ich usunięcie.

Cel utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców

Zasadniczym celem przyświecającym projektodawcom nowelizacji Kodeksu wyborczego było dążenie do podniesienia poziomu społecznej partycypacji w procesie wyborczym. Zakładano również zwiększenie „transparentności i przejrzystości” owej procedury⁷. Należy zgodzić się z powyższymi intencjami, gdyż wartości te są jednymi z podstawowych zasad procesu elekcyjnego. W opinii G. Krysznia wskazane podstawy aksjologiczne składają się na zasadę uczciwości wyborów i są dla niej fundamentalne⁸. Także inni przedstawiciele doktryny podkreślają, iż implikują one konieczność zapewnienia całkowitej klarowności we wszystkich procedurach i działaniach systemu wyborczego⁹.

Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego niniejszej publikacji konieczne jest wskazanie *ratio legis* dla ustanowienia CRW. Warto przy tym podkreślić, iż projektodawcy poza poczynionymi powyżej spostrzeżeniami nie odnieśli się w najmniejszym stopniu do racji przemawiających za wprowadzeniem omawianego rejestru. Jednakże zagadnienie to znalazło znaczący oddźwięk w literaturze podmiotu, na której łamach sformułowano argumenty na rzecz uchwalenia wskazanego rozwiązania.

Zdaniem A. Rakowskiej i M. Rulki rejestr przede wszystkim umożliwiłby¹⁰ wyborcom złożenie wniosku o wpisanie do rejestru lub spisu wyborców, w sposób skracający termin na skorzystanie z tego uprawnienia. Ponadto uprawnieni do głosowania uzyskaliby możliwość potwierdzenia, czy „figurują w rejestrze lub w spisie wyborców”, „przesłania do urzędu gminy upoważnienia

⁷ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2897/IX kad., s. 1.

⁸ G. Krysznia, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, «Studia Wyborcze» 2016, nr 21, s. 26.

⁹ P. Jakubowski, *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*. Część 2, Warszawa 2016, s. 60.

¹⁰ Postulaty były wysuwane w oparciu o stan prawny obowiązujący na dzień 19 stycznia 2011 r.

do odbioru zaświadczenia o prawie do głosowania przez osobę upoważnioną” oraz „wydania takiego zaświadczenia przez urząd gminy w miejscu pobytu wyborcy, jeżeli urząd gminy w miejscu stałego zamieszkania wyborcy elektronicznie prześle informację, że wyborca złożył wniosek o wydanie takiego zaświadczenia”. Upatrywali oni także możliwość wykorzystania tego narzędzia w perspektywie zapobiegania ewentualnym nieprawidłowościom, jak również w ostatecznej fazie umożliwienia głosowania przez Internet¹¹.

Konieczność utworzenia CRW postulowała w ciągu ostatnich lat także Państwowa Komisja Wyborcza, wskazując na szereg korzyści wynikających z jego wprowadzenia. Zdaniem tego organu umożliwiłoby to sprawniejszą „weryfikację kandydatów na członków obwodowych komisji wyborców”. Zauważono bowiem, iż gminy, na których spoczywa zasadniczy ciężar związany z organizacją wyborów na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, musiały uzyskiwać informację od innych gmin, czy dany kandydat na członka ujęty jest we właściwym rejestrze wyborców. Ponadto utworzenie rejestru „umożliwiłoby również prowadzenie centralnej informacji o wpisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu zaświadczenia o prawie do głosowania”¹². Zalety tego rozwiązania, przywoływane przez PKW korespondują zatem z aspektami zauważanymi już wcześniej przez przedstawicieli doktryny prawniczej.

W tym kontekście można wskazać na wieloletnią obecność i efektywność podobnych rozwiązań w systemach prawnych innych państw europejskich. Należy pamiętać przy tym, iż takie rejestry nie funkcjonują w tych państwach według uniwersalnego schematu – pełnią w danych porządkach prawnych różne funkcje. Jak zauważają D. Dziewulak oraz A. Pol, we Francji rejestr główny wyborców funkcjonuje „w celu uaktualniania spisów i powiadamiania odpowiednich prefektur o zauważonych nieprawidłowościach na listach”. Bardziej pragmatyczną funkcję pełni z kolei rejestr luksemburski. Wykorzystywany jest on przy „zarządzaniu i rocznej weryfikacji spisów wyborców oraz zarządzaniu organizacją pracy punktów wyborczych przy obsłudze wyborów wszystkich

¹¹ A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Warszawa 2011, s. 10–18.

¹² Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, Warszawa 2020, s. 1–2; Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, Warszawa 2021, s. 1–2; J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Informator o zmianach 2023*, Warszawa 2023, s. 17–19; P. Uziębło, *Postulaty Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące pożądanego kierunku zmian kodeksu wyborczego*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2023, nr 2 (72), s. 94.

szczebli”¹³. Wynika z tego, że istnieją różne modele funkcjonowania takich rejestrów na świecie, a zakres jego wykorzystywania w procesie wyborczym zależy od indywidualnej decyzji ustawodawcy. Należy jednak podkreślić, iż służy on ułatwieniu procesu wyborczego z perspektywy zarówno organów organizujących wybory, jak i wszystkich uprawnionych do głosowania.

Dane gromadzone w CRW

W celu poczynienia dalszych rozważań na temat zasad funkcjonowania CRW warto rozważyć kwestie dotyczące zakresu danych w nim gromadzonych. Zgodnie z unormowaniem ustawowym rejestr obejmuje informacje o: osobach, którym przysługuje prawo wybierania; które ukończyły 17 lat¹⁴; niemających prawa wybierania z powodów wskazanych w art. 10 § 2¹⁵; stałych obwodach głosowania i okręgach wyborczych. Kolejne przepisy natomiast uszczegóławiają zakres przetwarzanych danych.

W części A rejestru, obejmującej dane obywateli polskich, gromadzi się dane takie jak: imię (imiona), nazwisko, numer ewidencyjny PESEL, data urodzenia, adres zameldowania na pobyt stały, adres stałego zamieszkania¹⁶, adres przebywania¹⁷, informacja o pozbawieniu prawa wybierania¹⁸, właściwym obwodzie głosowania w danych wyborach i ze względu na adres oraz o zgłoszeniu chęci głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przepro-

¹³ D. Dzięwulak, A. Pol, *Centralny Rejestr Wyborców. Przegląd rozwiązań międzynarodowych. Wnioski dla Polski*, «Analizy Biura Analiz Sejmowych» 2009, nr 9 (17), s. 1–5.

¹⁴ Ujęcie owej grupy wiekowej gwarantuje uwzględnienie ich w spisie wyborców, gdy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, a zatem celem ich ujęcia jest umożliwienie im udziału w głosowaniu.

¹⁵ Chodzi o: pozbawienie praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub Trybunału Stanu oraz o ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądu.

¹⁶ W przypadku złożenia wniosku o ujęcie w części A rejestru w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania.

¹⁷ Chodzi o sytuacje dopisania do spisu wyborców osób odbywających służbę wojskową lub medyczną, wyborców głosujących w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich oraz za granicą.

¹⁸ Dołącza się okres pozbawienia prawa wybierania, oznaczenie sądu lub Trybunału Stanu, sygnaturę akt, datę wydania oraz datę uprawomocnienia się takiego orzeczenia. Zawiadomienie o takim orzeczeniu przekazywane jest wójtowi w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia lub zwrotu akt z właściwego sądu. Obowiązek wprowadzenia takiej informacji ciąży na wójcie właściwym ze względu na siedzibę sądu wydającego orzeczenie skutkujące pozbawieniem prawa wybierania. W przypadku orzeczenia Trybunału Stanu – wprowadzenia danych dokonuje burmistrz dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy. Analogicznie wygląda postępowanie dotyczące wprowadzenia informacji do CRW o wygaśnięciu przyczyny pozbawienia czynnego prawa wyborczego.

wadzanych przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej. W przypadku części B rejestru, obejmującej dane obywateli unijnych i obywateli Zjednoczonego Królestwa niebędących obywatelami polskimi, gromadzi się dodatkowo informacje, takie jak: obywatelstwo oraz numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość¹⁹. Należy w związku z tym podkreślić, iż ustawodawca (co wydaje się słusznym rozwiązaniem z uwagi na konieczność ochrony danych osobowych), zdecydował się na zawarcie zamkniętego katalogu przetwarzanych danych.

W tym kontekście można wskazać, że ujęcie wyborców w stałym obwodzie głosowania następuje na wniosek (w formie papierowej lub elektronicznej), złożony do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania. W podaniu powinny być zawarte podstawowe dane pozwalające na ustalenie tożsamości i zawarcie ich w CRW, tj.: imię (imiona), nazwisko, numer ewidencyjny PESEL oraz oświadczenie co do adresu stałego. Ponadto fakultatywnie można dodatkowo umieścić adres poczty elektronicznej lub numer telefonu komórkowego oraz informację o wyrażeniu zgody na przekazanie danych do rejestru danych kontaktowych osób fizycznych. W przypadku wyborców nielegitymujących się polskim obywatelstwem dodatkowo wskazuje się posiadane obywatelstwo oraz numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość²⁰.

Po sprawdzeniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czy wnioskodawca spełnia warunki stałego zamieszkania pod adresem wskazanym we wniosku, organ, w terminie pięciu dni od otrzymania żądania, wydaje decyzję o ujęciu lub o odmowie ujęcia w stałym obwodzie głosowania. Z wykładni językowej wynika, iż jedynie w stosunku do decyzji odmownej ustawodawca zawarł wymóg sporządzenia uzasadnienia. Koreponduje to z postanowieniem Kodeksu postępowania administracyjnego statuującym możliwość odstąpienia przez organ od sporządzenia uzasadnienia w przypadku uwzględnienia w całości żądania strony.

Autor nie zgadza się z literalnym brzmieniem przepisu w zakresie stanowiącym, iż jedynie decyzję o odmowie ujęcia w stałym obwodzie głosowania niezwłocznie doręcza się wnioskodawcy. W związku z tym należy przyznać prymat wykładni systemowej i funkcjonalnej. Mając na względzie cel wydanych regulacji – pogłębianie transparentności procesu wyborczego i partycypacji społecznej w wyborach²¹, jak również fakt, iż na gruncie postępowania admi-

¹⁹ J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*, s. 24.

²⁰ Tamże, s. 25–26.

²¹ Ł. Buczkowski, *Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, «Studia Politologiczne» 2023, vol. 70, s. 252–253; M. Cichosz, M. Michalczuk-Wlizło, M. Podolak, *Nowelizacja Kodeksu wybor-*

nistracyjnego obowiązuje zasada informowania stron postępowania²² należy stwierdzić, że każda decyzja powinna podlegać niezwłocznemu doręczeniu wnioskodawcy.

W przypadku decyzji odmownej, wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Wnosi się ją za pośrednictwem wójta w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Organ wówczas niezwłocznie przekazuje skargę sądowi wraz z decyzją i aktami sprawy. W ramach instytucji autokontroli zapewniono przy tym możliwość zmiany albo uchylecia wydanego rozstrzygnięcia, w przypadku uznania skargi w całości za zasadną.

Obsługa CRW

Prawodawca zdecydował się na powierzenie co do zasady właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) obowiązku wprowadzenia danych do systemu teleinformatycznego²³. Za wyjątki od tej zasady należy uznać przypadki wyborców korzystających z czynnego prawa wyborczego w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich – wówczas ciężar ten spoczywa na organie sporządzającym spis wyborców lub burmistrzowi dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy. Ponadto dane dotyczące informacji o zgłoszeniu chęci głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej wprowadzane są przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Warto zauważyć, że część danych osobowych pobierana i weryfikowana jest automatycznie z rejestru PESEL, co znacząco wpływa na ułatwienie funkcjonowania CRW.

Skorelowanie dwóch rejestrów – PESEL oraz CRW pozwala także na szybsze usuwanie danych osób, w przypadku ich śmierci lub utraty obywatelstwa polskiego (względnie utraty obywatelstwa państwa członkowskiego UE innego niż Rzeczpospolita Polska lub obywatelstwa Zjednoczonego Królestwa). Osobom, których dane są gromadzone w części B rejestru, przyznano także dodatkowe uprawnienie do złożenia wniosku o ich usunięcie²⁴. W kontekście funkcjonowania CRW należy nadmienić, iż określona osoba w rejestrze może być ujęta

czego w styczniu 2023 r. *Przyczynek do dyskusji o frekwencji wyborczej w Polsce*, «Przegląd Sejmowy» 2023, nr 5 (178), s. 35.

²² Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 67–68.

²³ Zgodnie z art. 10 „aktualizacja danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Wyborców przez gminę jest zadaniem zleconym gminie”.

²⁴ Wniosek jest składany do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania.

jedynie tylko w jednym stałym obwodzie głosowania, przy czym zameldowani na pobyt stały na obszarze danej gminy są z urzędu ujmowani w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały²⁵.

W aspekcie informacji gromadzonych w rejestrze na aprobatę zasługuje uwzględnienie przez prawodawcę unijnych wymogów z zakresu prawa ochrony danych osobowych. Ustawodawca ograniczył się w myśl zasady minimalizacji danych do zachowania odpowiedniej proporcji w gromadzeniu danych w stosunku do celu, w którym są przetwarzane. Ponadto przy zapewnieniu łączności pomiędzy rejestrami PESEL oraz CRW staje się zadość zasadzie merytorycznej poprawności danych. Zakłada ona wymóg uaktualniania danych, by spełniały kryteria aktualności, bezbłędności i zgodności ze stanem faktycznym.

Dodatkowo prawodawca zawarł mechanizmy mające na celu „stanie na straży bezpieczeństwa danych”²⁶. Dostęp do CRW ograniczono bowiem do możliwie najwęższego kręgu zainteresowanych podmiotów – wójtów, konsulów, Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych. Organy te są bowiem ściśle zaangażowane w proces organizacji wyborów. W tym kontekście słusznie zauważa J. Zbieranek, iż „sprawdzenia posiadania prawa wybierania przez mieszkańców powiatu lub województwa (w przypadku zadań wykonywanych przez powiatową lub wojewódzką komisję wyborczą oraz przez organy powiatu lub województwa) dokonuje się za pośrednictwem wójta”²⁷. Ponadto przechowywanie przez okres pięciu lat zapisów w dziennikach systemów umożliwi ustalenie i pociągnięcie do odpowiedzialności określonych podmiotów w przypadku wykrycia nieprawidłowości.

Funkcjonowanie CRW

Zgodnie z postanowieniami Kodeksu wyborczego, CRW służy do sporządzania spisów wyborców, osób uprawnionych do udziału w referendum, ustalania liczby wyborców, sprawdzania posiadania prawa wybierania lub prawa udziału w referendum w związku z weryfikacją podpisów, ustalania

²⁵ Zgodnie z art. 19 § 3 „wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały w tej gminie są ujmowani w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania, jeżeli złożą w tej sprawie wnioski do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania”.

²⁶ P. Fajgielski, *Prawo ochrony danych osobowych. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 67–72. Wątpliwości budzi brak odniesienia się Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do materii należącej do tego organu w kontekście utworzenia CRW w opinii z dnia 16 stycznia 2023 r.

²⁷ J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*, s. 23.

liczby mieszkańców dla potrzeb w określonych w kodeksie²⁸ oraz dla realizacji innych zadań wynikających z ustaw szczególnych²⁹. Należy jednak pamiętać, iż każdy z tych celów koresponduje z przepisami szczególnymi (doprecyzującymi) kodyfikacji wyborczej.

Omawiany rejestr przede wszystkim znajduje zastosowanie w zakresie spraw dotyczących obwodów głosowania. Z art. 25a § 1 Kodeksu wyborczego wynika, iż prawodawca zawarł w sposób pośredni rolę CRW w procedurze wyborczej. Przepis ten stanowi, iż w celu organizacji wyborów z Centralnego Rejestru Wyborców mogą być przekazywane do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez gminę informacje określone w punktach 1 i 2 przywołanego przepisu. Z tego wynika, iż ustawodawca postanowił wysunąć na pierwszy plan funkcję organizatorską tego rozwiązania w kontekście organizacji procesu wyborczego, przede wszystkim przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (gminę). Należy podkreślić, iż z kolejnych przepisów wynikają postanowienia konkretyzujące ową funkcję. Przykładowo art. 26 odnoszący się do spisu wyborców *expressis verbis* statuuje, iż ów sporządzany jest w Centralnym Rejestrze Wyborców. W związku z tym warto zaznaczyć fundamentalną rolę jaką przyznano omawianemu rejestrowi, gdyż wygenerowany na jego podstawie spis wyborców określa „osoby uprawnione o głosowania w poszczególnych obwodach głosowania”³⁰.

W tym kontekście należy również nadmienić, iż wyborcom przysługuje uprawnienie do wniesienia reklamacji do urzędu gminy właściwego ze względu na miejsce zameldowania na pobyt stały lub zamieszkania na nieprawidłowości w rejestrze. Dotyczy to sytuacji, w których nie został on ujęty w Centralnym Rejestrze Wyborców lub nie ujęto go w żadnym obwodzie głosowania albo został on nieprawidłowo ujęty w obwodzie głosowania.

W związku z powyższym ustawodawca ustanowił dwie formy skorzystania z tego prawa – pisemną (forma elektroniczna opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym bądź forma papierowa opatrzona własnoręcznym podpisem) oraz ustną do protokołu. Zaaprobować należy stanowisko prawodawcy, który ustanowił trzydniowy termin na rozpatrzenie reklamacji przez wójta. Wydaje się oczy-

²⁸ Chodzi o ustalenie: czy stały obwód głosowania obejmuje, co do zasady, od 200 do 4000 mieszkańców; składu obwodowej komisji wyborczej; liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województwa na okręgi wyborcze; liczby mieszkańców na potrzeby zmiany granic okręgów wyborczych i posłów w nich wybieranych, czy na potrzeby podziału na okręgi wyborcze; liczby radnych wybieranych do rad; limitu wydatków na kampanię wyborczą; minimalnej ilości podpisów na listach poparcia w celu zgłoszenia kandydata na wójta.

²⁹ P. Grebla-Tarasek, *Zmiany w organizacji wyborów. Poradnik dla JST*, Warszawa 2023, s. 12.

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 178.

wistym, iż wyborcy niejednokrotnie dokonują sprawdzenia danych w CRW na kilka dni przed dniem głosowania. Określenie takiego terminu wydaje się wystarczające oraz odpowiada wymogom sprawności procesu wyborczego. Rozstrzygnięcie wydane jest w formie decyzji administracyjnej z uzasadnieniem, od której przysługuje skarga w terminie trzech dni za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego³¹. Należy jednak podkreślić, iż z wykładni literalnej wynika, iż każda decyzja (nawet uwzględniająca żądanie wyborcy) musi zawierać uzasadnienie. Środek odwoławczy przysługuje jedynie w przypadku decyzji nieuwzględniającej reklamacji lub powodującej skreślenie z obwodu głosowania.

Jawność CRW

Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania rejestru jest ukonstytuowana w art. 36 Kodeksu wyborczego klauzula jawności CRW i spisu wyborców. Wpływa z niej obowiązek umożliwienia osobie, której dane są w nim przetwarzane, wglądu do rejestru przy użyciu usługi elektronicznej oraz pobrania tych informacji³². Należy wspomnieć, iż zgodnie z § 2 wspomnianego przepisu zakres tych danych od czterdziestego czwartego dnia przed dniem wyborów ulega rozszerzeniu o dane przetwarzane w spisie wyborców, ze wskazaniem obwodu, w którym spis został sporządzony.

Dodatkowo, na wniosek takiej osoby złożony najpóźniej do piątego dnia przed wyborami, wójt został zobligowany do udostępnienia informacji zawierającej zgromadzone o niej dane. Podkreślić również należy wyraźny wpływ idei *e-government* na funkcjonowanie całego systemu wyborczego. Osobie zainteresowanej przyznano bowiem obok możliwości złożenia takiego podania na piśmie w postaci papierowej opatrzonej własnoręcznym podpisem także możliwość złożenia go w formie elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Należy przy tym wspomnieć o ograniczeniu złożenia wniosku w postaci papierowej – możliwość taka istnieje tylko w okresie od czterdziestego czwartego dnia do piątego dnia przed dniem wyborów. Z kolei udzielona informacja

³¹ Skarga powinna być rozpatrzona przez sąd w terminie 3 dni od dnia jej doręczenia.

³² W celu potwierdzenia autentyczności pobranych danych oraz zabezpieczenia przed ingerencją w ich treść informacja jest opatrywana „zaawansowaną pieczęcią elektroniczną ministra właściwego do spraw informatyzacji opartą na kwalifikowanym certyfikacie pieczęci elektronicznej”; A. Jackiewicz, *Centralny Rejestr Wyborców jako przejaw wpływu rozwoju technologii na prawo wyborcze. Uwagi na tle nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2023, nr 5 (75), s. 65.

może stanowić wydruk z systemu teleinformatycznego, a na żądanie jest ona potwierdzana przez wójta na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym podpisem.

Za rozszerzenie zasady jawności rejestru należy także uznać prawo wyborcy niepełnosprawnego oraz wyborcy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy sześćdziesiąt lat, do uzyskiwania informacji o właściwym dla siebie okręgu wyborczym i obwodzie głosowania, lokalach obwodowych komisji wyborczych znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania wyborcy, warunkach ujęcia wyborcy w spisie wyborców w obwodzie głosowania, w którym znajduje się lokal. Z uwagi na częste wykluczenie informatyczne owych grup społecznych, ustawodawca zdecydował, iż informacji tych udziela wójt lub upoważniony przez niego pracownik telefonicznie lub w drukowanych materiałach informacyjnych przesyłanych na wniosek wyborcy, w tym w formie elektronicznej.

Praktyka stosowania CRW na przykładzie gmin województwa łódzkiego

Z informacji uzyskanych od 147 gmin województwa łódzkiego w trybie dostępu do informacji publicznej oraz udostępnionych w Internecie wynika wysokie zainteresowanie wyborców instytucją ujęcia wyborcy w stałym obwodzie głosowania. W świetle zgromadzonych danych wynika, iż w tej materii wydano łącznie 2670 decyzji, w tym 2639 pozytywnych. W przypadku decyzji odmownych (31), żaden z wyborców nie zdecydował się zaskarżyć ich do właściwego sądu rejonowego. Należy podkreślić, iż obligatoryjnym elementem każdej decyzji jest właściwe pouczenie o przysługujących stronie uprawnieniach. W związku z tym fakt niezaskarżania tych rozstrzygnięć należy wiązać z „brakami” po stronie wnioskodawców. Ponadto należy podkreślić wzmożone zainteresowanie tym rozwiązaniem wśród gmin o większej liczbie ludności, takich jak: Łódź, Kutno, Piotrków Trybunalski.

W kontekście niewniesienia przez wyborców reklamacji na nieprawidłowości w zakresie danych zawartych w CRW, warto podkreślić skuteczne skorelowanie tego rozwiązania z bazą PESEL, jak i możliwością zgłoszenia nieprawidłowych danych w systemie teleinformatycznym. Z kolei niewielu wyborców skorzystało z uprawnienia przyznanego w ramach zasady jawności CRW – wglądu do rejestru w zakresie przetwarzanych danych. Złożono zaledwie 193 wnioski w trybie art. 36 Kodeksu wyborczego, z czego przeważającą część w wersji papierowej – 126. Zdaniem Autora niskie zainteresowanie wynikało przede wszystkim z możliwości samodzielnego sprawdzenia danych poprzez

platformę mObywatel, która eliminuje konieczność złożenia odpowiedniego wniosku.

W zakresie wdrożenia CRW zdecydowana większość urzędów gmin skorzystała z nieodpłatnych szkoleń zorganizowanych przez Centralny Ośrodek Informatyki w ramach Ministerstwa Cyfryzacji. Z przeprowadzonych badań wynika jednoznacznie pozytywny odbiór zapewnionych szkoleń, *webinarów* oraz innych materiałów szkoleniowych. Nieliczne gminy zdecydowały się na dodatkowe skierowanie pracowników na odpłatne szkolenia przeprowadzane przez podmioty zewnętrzne. Urzędy gminy w zakresie funkcjonowania CRW wskazywały, iż rejestr ten umożliwił im „sprawną i bezpieczną organizację wyborów”, co wiąże się z jego funkcjonalnością i przystępną dla użytkowników szatą graficzną. Problemy i uwagi zgłaszane przez gminy były na bieżąco rozwiązywane przez Ministerstwo Cyfryzacji.

Podsumowanie

Abstrahując od kwestii przestrzegania zasad prawidłowej legislacji, w tym tzw. ciszy legislacyjnej, wprowadzone zmiany dotyczące utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców zasługują na pełną aprobatę. Ustanowienie CRW pozwoliło przybliżyć Rzeczpospolitą Polską do wcielania w życie idei *e-government* oraz *new public management*. System ten bez wątplenia odgrywa znaczącą rolę w organizacji procesu wyborczego, przez co, nie budząc wątpliwości, wpływa na jego ułatwienie³³.

Poprzez powierzenie Państwowej Komisji Wyborczej nadzoru nad aktualizowaniem danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Wyborców odbiurokratyzowano procedurę sporządzania spisu wyborców w obrębie całego państwa. Dodatkowo podawanie przez ów organ do publicznej wiadomości informacji o liczbie wyborców ujętych w CRW w podziale na gminy pozwala na sprawniejsze zorganizowanie procedury wyborczej, chociażby w zakresie wyznaczania limitu wydatków na agitację wyborczą, co wpływa dodatkowo na przejrzystość całego procesu. Znacznym mankamentem jest jednak ustanowienie ministra właściwego do spraw informatyzacji jako administratora omawianego systemu teleinformatycznego. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rola organu politycznego w tym zakresie powinna zostać ograniczona do niezbędnego minimum. Natomiast w kontekście jednolitości rozwiązań, należy wspomnieć, iż minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opi-

³³ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 6 lutego 2023 r., sygn. 14/2023/MPL/MW/EŚ, druk senacki nr 911/X kad.

nii Państwowej Komisji Wyborczej, określa wzór wniosku o ujęcie w obwodzie głosowania, o skreślenie wyborcy z CRW, o zmianę miejsca głosowania oraz o prawie do głosowania oraz sposób ewidencjonowania tych zaświadczeń.

Jak słusznie zauważają A. Domańska i M. Wrzalik ustanowienie takiego narzędzia eliminuje możliwość podwójnego wpisania wyborcy w dwóch spisach oraz zapewnia większą partycypację społeczeństwa w procesie wyborczym, poprzez umożliwienie np. możliwości zmiany miejsca zamieszkania (lub głosowania) przez wyborcę. Ponadto zapewnienie prawa do uzyskania w dowolnym urzędzie gminy zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów pozytywnie wpływa na wysokość frekwencji³⁴. Jednak w myśl opinii Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie można zastanowić się nad celem ustanowienia niezwykle krótkiego terminu na wdrożenie CRW, gdyż powinny zostać przeprowadzone odpowiednie testy systemu, jak również „wypracowane zaufanie obywateli do jego działania”³⁵.

Warto podkreślić, iż praktyka ukazuje wysokie zainteresowanie tym rozwiązaniem normatywnym. W świetle dostępnych danych statystycznych wyborcy w skali kraju, około 2 miliony razy sprawdzili swoje dane ujęte w CRW w aplikacji mObywatel. Również „prawie 900 tys. osób zgłosiło jednorazową zmianę miejsca głosowania, ponad 260 tys. osób pobrało zaświadczenie o prawie do głosowania, prawie 4 tys. osób złożyło wnioski o głosowanie korespondencyjne”. Z dostępnych danych wynika, iż rejestr znalazł znaczące odzwierciedlenie w życiu społeczno-politycznym, a samo zaangażowanie społeczeństwa zasługuje na uznanie³⁶.

Bibliografia

- Buczowski Ł., *Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, «Studia Politologiczne» 2023, vol. 70.
- Cichosz M., Michalczuk-Wlizło M., Podolak M., *Nowelizacja Kodeksu wyborczego w styczniu 2023 r. Przyczynek do dyskusji o frekwencji wyborczej w Polsce*, «Przegląd Sejmowy» 2023, nr 5 (178).
- Domańska A., Wrzalik M., *Centralny Rejestr Wyborców*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/08/Centralny-Rejestr-Wyborcow.pdf> (9.03.2024).
- Dziewulak D., Pol A., *Centralny Rejestr Wyborców. Przegląd rozwiązań międzynarodowych. Wnioski dla Polski*, «Analizy Biura Analiz Sejmowych» 2009, nr 9 (17).
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022.

³⁴ A. Domańska, M. Wrzalik, *Centralny Rejestr Wyborców*, Warszawa 2023, s. 2–13.

³⁵ Opinia Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z dnia 20 lutego 2023 r., druk senacki nr 911/X kad.

³⁶ PortalSamorządowy.pl, *Polacy sprawdzają swoje dane w Centralnym Rejestrze Wyborców*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleszczenstwo/polacy-sprawdzaja-swoje-dane-w-centralnym-rejestrze-wyborcow,494988.html> (20.11.2023).

- Grebla-Tarasek P., *Zmiany w organizacji wyborów. Poradnik dla JST*, Warszawa 2023.
- Jackiewicz A., *Centralny Rejestr Wyborców jako przejaw wpływu rozwoju technologii na prawo wyborcze. Uwagi na tle nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2023, nr 5 (75).
- Jakubowski P., *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*. Część 2, Warszawa 2016.
- Kryszewski G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, «Studia Wyborcze» 2016, nr 21.
- Rakowska A., Rulka M., *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Warszawa 2011, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/centralny-elektroniczny-rejestr-wyborcow-podstawa-reform-prawa-wyborczego> (9.03.2024).
- Skotnicki K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020.
- Uziębło P., *Postulaty Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące pożądanego kierunku zmian kodeksu wyborczego*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2023, nr 2 (72).
- Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Informator o zmianach 2023*, Warszawa 2023.