

Bartłomiej Michalak, Jarosław Zbieranek

Administracja wyborcza w kryzysie

Analiza i rekomendacje na przyszłość

Wprowadzenie

Przebieg wyborów, które odbyły się w listopadzie 2014 roku, można uznać za wyjątkowy¹. Awaria systemu informatycznego spowodowała, że wyniki wyborów zostały ogłoszone relatywnie późno, co – wraz ze sporym (w porównaniu do innych elekcji) odsetkiem głosów nieważnych w przypadku wyborów do rad powiatów i sejmików województw – wywołało liczne głosy krytyki pod adresem organów wyborczych. Przejawy niezadowolenia wśród obywateli doprowadziły do demonstracji, a nawet okupacji siedziby Państwowej Komisji Wyborczej. Po ogłoszeniu wyników ze swoich funkcji zrezygnowali członkowie komisji, a także szef Krajowego Biura Wyborczego odpowiedzialny za organizacyjne aspekty wyborów.

Czy wstrząsy związane z przebiegiem wyborów samorządowych mogą stać się podstawą dla postulatów całkowitej zmiany modelu systemu organów wyborczych w Polsce, opartego na niezależnej, sędziowskiej, w pełni apolitycznej Państwowej Komisji Wyborczej? Czy też stanowią raczej bolesne zwieńczenie wieloletnich zapóźnień w przeprowadzaniu potrzebnych korekt i organizacyjnego (a również mentalnego) przystosowywania administracji wyborczej, w szczególności Krajowego Biura Wyborczego, którego struktura i sposób funkcjonowania nie uległy zmianie od ponad 20 lat, mimo pojawienia się nowych wyzwań, związanych m.in. ze zmianą stylu życia Polaków i rozwojem kanałów komunikacji?

Kryzys

W niedzielę 16 listopada 2014 roku o godzinie 7.00 rozpoczęło się głosowanie, czyli najważniejszy element każdej elekcji. Wybory samorządowe są uznawane za najbardziej rozbudowane i skomplikowane pod względem organizacyjnym oraz technicznym. Głosowanie przeprowadzono łącznie w 27 435 obwodach. W organizowanie wyborów była zaangażowana ogromna armia obywateli. Komisarze wyborczy powołali 2825 terytorialnych komisji wyborczych: gminnych, miejskich, dzielnicowych, powiatowych i wojewódzkich, w skład których weszło ponad 23 tys. wyborców (w tym 395 sędziów pełniących z urzędu funkcję przewodniczących wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych oraz miejskich komisji wyborczych

¹ Opinie przedstawione w niniejszym artykule są wyrazem wieloletnich analiz, badań oraz obserwacji autorów i nie stanowią – jako całość – oficjalnego stanowiska instytucji, z którymi są powiązani.

w miastach na prawach powiatu). Powołano 27 435 obwodowych komisji wyborczych, w których pracowało łącznie przeszło 260 tys. osób. Warto również pamiętać, że w każdej z gmin w organizowanie wyborów zaangażowana była duża grupa pracowników urzędów gmin/miast realizujących zadania zlecone, w tym pełnomocnicy ds. wyborów.

Liczba wyborców w kraju ujętych w rejestrach na krótko przed wyborami samorządowymi wyniosła 30 546 582 osoby. Każdy wyborca otrzymywał trzy bądź cztery karty do głosowania (w zależności od miejsca zamieszkania). Do udziału w wyborach utworzono 12 582 komitety wyborcze. Terytorialne komisje zarejestrowały: 131 799 list kandydatów do rad gmin ubiegających się o 37 842 mandaty; 2290 list do rad miast na prawach powiatu obejmujących 22 795 kandydatów do 1694 mandatów; 7429 list do rad powiatów obejmujących 64 875 kandydatów do 6276 mandatów; 903 listy do sejmików województw z liczbą 8901 kandydatów do 555 mandatów; 530 list do rad dzielnic m.st. Warszawy, na których było 4720 kandydatów ubiegających się o 423 mandaty. Łącznie do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kandydowało 233 090 osób².

W czasie głosowania odnotowano szereg incydentów, w przeważającej większości drobnych. Były one zgłaszane organom ścigania. W Centrum Dowodzenia Policji zanotowano łącznie około 80 wydarzeń związanych z wyborami, m.in. wynoszenie przez wyborców kart do głosowania poza lokal wyborczy, oferowanie sprzedaży głosu, nakłanianie do głosowania na określonego kandydata, zniszczenie karty do głosowania³. Do kilku delegatur Krajowego Biura Wyborczego przesłano pocztą elektroniczną anonimowe informacje o podłożeniu w lokalach wyborczych paczek z trucizną, o czym zawiadomiono policję. Warto podkreślić, że stwierdzono wiele przypadków błędnie wydrukowanych kart do głosowania, dostarczenia niewłaściwych kart (np. zamiast do rady gminy – do rady powiatu), a także wydawania wyborcom kart do głosowania z innego okręgu wyborczego⁴. Jak zaznaczyła Państwowa Komisja Wyborcza w swoim sprawozdaniu: „błędy na kartach do głosowania dotyczyły najczęściej kart zbroszurowanych i polegały na niekompletności karty, niezadrukowaniu wszystkich stron karty i braku jednej lub kilku list kandydatów, różnicy w kolorze poszczególnych stron karty”.

Ustalanie wyników głosowania obwodowe komisje wyborcze rozpoczęły po zamknięciu lokali, o godzinie 21.00. W tym samym czasie w mediach zostały opublikowane wyniki sondażu *exit poll* przygotowanego przez ośrodek IPSOS dla stacji telewizyjnych TVN, TVP oraz Polsat. Już wkrótce po zakończeniu głosowania do mediów przedostały się sygnały o problemach w obliczaniu wyników⁵. Nad ranem 17 listopada członkowie terytorialnych komisji wyborczych alarmowali media: „System zliczania głosów nie działa od kilku godzin: nie drukuje protokołów i nie przyjmuje danych. W żadnych poprzednich wyborach samorządowych nie było tak źle. Kończyliśmy późno, bo w okolicach 2–3 w nocy, ale w tym roku jest już po 5.30, a my jesteśmy w szczerym polu”⁶. Państwowa Komisja Wyborcza na konferencji po godzinie 6.00 rano podała, że system się „podniósł” i działa bez większych problemów.

2 Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r., Warszawa 2015. Źródło: pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_03/ec7e7f5b93dff615524e7e5940408b5d.pdf (dostęp: 19.03.2015).

3 Tamże.

4 Tamże.

5 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114884,16980360.html#TRrel_nc_SST (dostęp: 23.03.2015).

6 Tamże.

„System się troszeczkę zreformował i działa już satysfakcjonująco” – wskazał jeden z członków PKW⁷. „Wyniki, które mamy, są wciąż bardzo cząstkowe. Są to wyniki z 55 295 protokołów wyników głosowania (na ogólną liczbę 123 367 protokołów głosowania, jakie będą) – poinformowano na konferencji”⁸. Współwłaściciel firmy odpowiedzialnej za system informatyczny rano 17 listopada zapewniał, że system nie ma kłopotów z wydajnością. W jego opinii taki problem wystąpił w niedzielę około 23.00, gdy był duży napływ protokołów, i trwał około 10 minut. Jak tłumaczył, obecny problem polega na przejściu między „formatem czysto cyfrowym” a wersją „strawną dla zwykłych ludzi”. Powtarzały się jednak liczne sygnały poważnych trudności komisji obwodowych i terytorialnych w ustalaniu wyników wyborów, za co winę ponosił system informatyczny. 17 listopada prezes Najwyższej Izby Kontroli zapowiedział, że kontrolerzy NIK sprawdzą „sposób zakupienia systemu informatycznego pod kątem jego zgodności z prawem, rzetelności, celowości i gospodarności”. Tymczasem w poniedziałek część komisji wyborczych przerwała liczenie głosów – ich członkowie wskazywali na zmęczenie i chaos organizacyjny, a media nazwały takie działania „buntem”⁹.

We wtorek 18 listopada ciągle dysponowano jedynie cząstkowymi wynikami wyborów. W środę 19 listopada – ze względu na brak wyników i liczne relacje dotyczące awarii systemu informatycznego – w mediach wyraźnie nasiliły się formułowane przez polityków różnych ugrupowań żądania dymisji całego składu Państwowej Komisji Wyborczej. Sformułowano również apel o powtórzenie wyborów, a także zapowiadano zwrócenie się do Parlamentu Europejskiego i OBWE o objęcie wyborów w Polsce misją obserwacyjną¹⁰. Prezydent RP rozmawiał w godzinach przedpołudniowych o sytuacji związanej z funkcjonowaniem Państwowej Komisji Wyborczej z przewodniczącymi Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, którzy wskazują kandydatów do komisji.

W środowe popołudnie Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że podjęła ponowną uchwałę, w której przypominała wytyczne o ręcznym sumowaniu. Przyznano również, że doszło do „ataku hackerskiego na stronę PKW”¹¹. Kwestia ta wzbudziła ogromne emocje i była szeroko komentowana przez media oraz ekspertów.

Wieczorem 19 listopada rezygnację z pełnionej funkcji zapowiedział szef Krajowego Biura Wyborczego, wskazując, że nastąpi ona po ogłoszeniu wyników wyborów samorządowych, a więc po 30 listopada 2014 roku.

W czwartek 20 listopada przed siedzibą PKW w Warszawie odbyła się manifestacja „Stop manipulacjom wyborczym” z udziałem m.in. działaczy Ruchu Narodowego, Kongresu Nowej Prawicy i Stowarzyszenia Solidarni 2010. Część protestujących wdarła się do siedziby komisji. Po godzinie 21.00 poinformowano: „W związku z wtargnięciem dużej grupy osób do pomieszczeń Kancelarii Prezydenta RP – zajmowanych na potrzeby Państwowej Komisji Wyborczej związane z ustaleniem wyników wyborów – stwarzającym zagrożenie dla bezpieczeństwa pracy PKW,

7 Źródło: www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,16980501,PKW_System_juz_dziala_ale_wyniki_sa_bardzo_czastkowe_.html (dostęp: 23.03.2015).

8 Tamże.

9 Źródło: wyborcza.pl/1,75478,16991237,Bunt_komisji_wyborczych_w_Krakowie_Bo_300_zl_diety.html (dostęp: 23.03.2015).

10 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/Samorzad2014/1,140990,16995940,SLD_chce_powtorzenia_wyborow_i_obserwatorow_OBWE_.html (dostęp: 23.03.2015).

11 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/Samorzad2014/1,140990,16997126,PKW_Wciaz_nie_wiadomo_kiedy_beda_wyniki_wyborow.html (dostęp: 23.03.2015).

pracowników KBW i dokumentacji wyborczej, Państwowa Komisja Wyborcza postanawia przerwać pracę do czasu usunięcia tego zagrożenia” – podano w uchwale podpisanej przez przewodniczącego PKW¹². Komisja wznowiła prace w piątek rano. W mediach na podstawie wciąż częściowych wyników głosowania akcentowano problematykę liczby głosów nieważnych i przyczyn ich występowania, krytykując m.in. sposób informowania obywateli przez organy wyborcze o zasadach oddawania głosu ważnego.

Wieczorem 21 listopada o rezygnacji z pełnionej funkcji i zasiadania w komisji poinformował przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, a następnie decyzje takie ogłosili kolejni członkowie PKW. Podkreślono przy tym, że rezygnacje nastąpią po ogłoszeniu wyników wyborów, a więc po 30 listopada¹³. W sobotę 22 listopada na wieczornej konferencji prasowej Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła wyniki wyborów do sejmików województw¹⁴.

W niedzielę 30 listopada odbyły się ponowne wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (łącznie w 890 gminach). Ich zbiorcze wyniki Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła nazajutrz, na poniedziałkowej konferencji. Następnie szef Krajowego Biura Wyborczego oraz ośmioro (z dziewięciorga) członków komisji, zgodnie z zapowiedzią, zrezygnowało z pełnienia funkcji¹⁵.

Przyczyny kryzysu

Załamanie sprawności procesu wyborczego w wyborach samorządowych 2014 roku wymaga postawienia dwóch zasadniczych pytań. Po pierwsze: jakie czynniki były powodem kryzysu w czasie wyborów samorządowych 16 listopada 2014 roku? I po drugie: co przeszkadzało w jego rozwiązaniu już po tym, jak został ujawniony? Wymaga to przeprowadzenia analizy na dwóch poziomach: zidentyfikowania sił sprawczych kryzysu, czyli jego przyczyn bezpośrednich z jednej strony, a z drugiej – uwarunkowań systemowych, to znaczy przyczyn niebezpośrednich, „głębokich”, stanowiących konsekwencję długotrwałych zaniechań systemowych. Bezpośrednią przyczyną kryzysu był wadliwy system informatyczny. Z kolei do przyczyn niebezpośrednich, stanowiących konsekwencję przyjęcia określonych założeń natury systemowej, można zaliczyć: aktywność i „skostnienie” aparatu wyborczego, brak profesjonalnych działań informacyjnych PKW i KBW oraz – w pewnym zakresie – niedobór skutecznych narzędzi prawnych, jakimi powinna dysponować PKW.

Przyczyny bezpośrednie

Wadliwy system informatyczny

Bezpośrednią przyczyną kryzysu była bez wątpienia poważna awaria informatycznego systemu wspomagania wyborów (o nazwie „Platforma wyborcza”), a dokładniej

12 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/Samorzad2014/1,140990,17004975,Manifestacje_wtargniecia_do_budynku_Komisji_zatrzymania_html (dostęp: 23.03.2015).

13 Źródło: wyborcza.pl/1,75478,17010974,Dymisja_calej_PKW_Najpierw_przewodniczacy_potem.html (dostęp: 23.03.2015).

14 Źródło: samorzad.pap.pl/depesze/temat_dnia/145584/ (dostęp: 23.03.2015). Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie danych uzyskanych od komisarzy wyborczych sporządziła i podała do publicznej wiadomości (na konferencji prasowej 22 listopada 2014 roku) obwieszczenia o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju oraz o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku. Obwieszczenia zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 24 listopada 2014 roku, poz. 1642 i 1643.

15 Stało się to 2 grudnia 2014 roku. Więcej: „Przegląd Wyborczy” 2014, nr 9–12.

– systemu obsługi komisji wyborczych ustalających wyniki głosowania i rezultaty wyborów. System ten miał przede wszystkim umożliwić obwodowym komisjom wyborczym wprowadzenie do komputerów wyników głosowania (ustalonych przez komisję podczas liczenia kart wyborczych) i ich weryfikację pod względem poprawności arytmetycznej. W następstwie miało dojść do sporządzenia prawidłowych arytmetycznie protokołów głosowania w obwodzie i przekazania wyników do systemu centralnego, z którego miały korzystać komisje wyższego szczebla. Na tej podstawie terytorialne komisje wyborcze powinny z kolei przeprowadzić weryfikację prawidłowości ustalenia wyników głosowania przez obwodowe komisje wyborcze, a następnie obliczyć zbiorcze wyniki głosowania i wyborów na obszarze odpowiednio: gminy (gminne komisje wyborcze), miasta (miejskie komisje wyborcze), powiatu (powiatowe komisje wyborcze) i województwa (wojewódzkie komisje wyborcze). Z kolei kontroli prawidłowości ustaleń komisji terytorialnych mieli dokonać właściwi miejscowo komisarze wyborczy, działający na podległym im obszarze jako pełnomocnicy Państwowej Komisji Wyborczej¹⁶. Rolą systemu było więc wyeliminowanie ewentualnych błędów rachunkowych komisji, sporządzenie poprawnych wydruków protokołów z głosowania i wyborów oraz przesłanie ich do systemu centralnego.

Mimo pewnych trudności i błędów w generowaniu protokołów głosowania, system informatyczny na szczeblu obwodów zasadniczo zadziałał. Problemy pojawiły się natomiast już na poziomie komisji wyższego szczebla (terytorialnych), gdzie ze względu na błędy i przekłamania w wydrukach formularzy (początkowo w ogóle nie można było ich wydrukować) nie sposób było dokonać podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze w wyborach proporcjonalnych (do rad miast na prawach powiatu, do rad powiatów i sejmików województw). W rezultacie komisje te nie mogły ogłosić pełnych wyników wyborów. W sytuacji, gdy nie było protokołów z komisji, analogicznej weryfikacji i podania zbiorczych wyników wyborów nie mogli dokonać wojewódzcy komisarze wyborczy (dla obszaru województwa) oraz Państwowa Komisja Wyborcza (na szczeblu państwowym). Kwestię tę należy wyraźnie podkreślić, bowiem problemy wynikające z tej swoistej piramidy były przyczyną bezradności PKW, która nie mając informacji o wynikach wyborów z komisji terenowych i od komisarzy, przez wiele dni nie mogła w żaden sposób ogłosić całościowych rezultatów.

Co przesądziło o awarii systemu informatycznego? Dokładna analiza przebiegu procesu jego wdrożenia pozwala na wyróżnienie bardzo konkretnych kategorii problemów.

Brak planu awaryjnego

Podczas przygotowywania projektu wdrożenia systemu informatycznego nie przeprowadzono analizy ryzyka. W rezultacie zespół wdrażający nie miał nawet świadomości tego, co w praktyce może się nie udać. Było to poważne zaniedbanie o charakterze zarządczym. Skoro nie sporządzono „mapy zagrożeń”, nie sposób było również na etapie projektowania przygotować żadnego planu awaryjnego, który później mógłby stanowić podstawę działań zmierzających do opanowania kryzysu. Zarzut ten jest tym bardziej zasadny, że gdy analizuje się protokoły Państwowej

¹⁶ Zob. § 3 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 22 września 2014 roku w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (M.P., poz. 903).

Komisji Wyborczej z okresu styczeń–listopad 2014 roku¹⁷, można zauważyć, że opóźnienia na poszczególnych etapach wdrażania wspomaganie informatycznego były komisji dobrze znane, a jej członkowie zasadnie obawiali się, czy system zostanie ukończony przed wyborami. Jednak nie brano poważnie pod uwagę tego, że wykonawca zwyczajnie nie zdąży z przygotowaniem całego oprogramowania. W efekcie nie opracowano żadnych narzędzi awaryjnych. Oczekiwanie na przywrócenie pełnej sprawności systemu, który do końca i tak jej nie uzyskał, oraz fakt, że KBW nie miało alternatywnych narzędzi wspomagających proces ustalania i weryfikacji wyników wyborów, doprowadziły do sytuacji, w której zdeorientowane komisje terytorialne traciły czas, a ostatecznie i tak były zmuszone przeprowadzić procedurę weryfikacji, sumowania i podziału mandatów w oparciu o naprędce przygotowane, często tylko we własnym zakresie, tradycyjne narzędzia, takie jak arkusz kalkulacyjny, kalkulatory itp.

Brak audytu systemu

Założeń systemu informatycznego oraz harmonogramu jego realizacji nie skonsultowano ani z delegaturami KBW w terenie, ani z osobami odpowiadającymi za obsługę informatyczną w urzędach gmin i operatorami kalkulatorów wyborczych, będącymi końcowymi użytkownikami tego systemu. Zgłaszane w trakcie jego wdrażania uwagi z terenu nie zawsze były brane pod uwagę, a usterek niekiedy nie naprawiano, zapewne ze względu na braki czasowe i kadrowe. Wydruki protokołów w ogóle nie zostały poddane weryfikacji. Wykonawca otrzymał też zbyt późno pewne kluczowe dane. Maciej Cetler, wiceprezes firmy Nabino, która współtworzyła system do obsługi wyborów, tłumaczył się dziennikarzom, że „niezbędne do wykonania oprogramowania informacje o tym, do jakich organów samorządu odbędą się wybory w danym obwodzie (np. rady Warszawy, sejmiku województwa mazowieckiego), Nabino otrzymało dopiero 15 października”¹⁸. W efekcie, na skutek błędów w wydrukach, w czasie wyborów dochodziło – jak donosiły media – do takich sytuacji jak w Szczecinie, gdzie Krzysztof Woźniak został zwycięzcą w wyborach na prezydenta tego miasta, mimo że kandydował w innej gminie¹⁹.

Zbyt późno ogłoszony przetarg

Przetarg rozstrzygnięto dopiero 4 sierpnia 2014 roku²⁰. W zgodnej opinii ekspertów był to zbyt krótki czas na wdrożenie całego systemu, a przede wszystkim na jego poprodukcyjną ewaluację dokonywaną przed wyborami, najpierw przez wewnętrznych testerów, a później docelowych użytkowników. Prawie roczne opóźnienie rozpoczęcia procedur przetargowych sprawiło, że zabrakło czasu na spokojne zintegrowanie elementów systemu, a następnie ich przetestowanie, w tym w warunkach skrajnych. W tej sytuacji fakt, że prace nad zaprojektowaniem i wykonaniem modułów do wyborów samorządowych 2014 roku podjęto dopiero trzy miesiące przed

17 Zob. *Ujawniamy protokoły PKW z 2014 roku*, www.wipler.pl/2014/11/ujawniamy-protokoly-pkw-z-2014-roku/ (dostęp: 26.03.2015).

18 *Przestrogi Nabino. Wyjaśnienia firmy współtworzącej system do obsługi wyborów*, samorząd.pap.pl/depesza/szablon.depesza/dep/146232/ (dostęp: 26.03.2015).

19 *W Szczecinie wygrał kandydat, którego nie było*, wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,W-Szczecinie-wygral-kandydat-ktorego-nie-bylo,wid,17043603,wiadomosc.html (dostęp: 26.03.2015).

20 Zob. ogłoszenie o wyniku przetargu na „zaprojektowanie i wykonanie modułów do wyborów samorządowych 2014 roku wraz z administrowaniem i utrzymaniem” z 4 sierpnia 2014 roku (KBW ZP-3710-16/14), pkw.gov.pl/zamowienia-publiczne/zaprojektowanie-i-wykonanie-modulow-do-wyborow-samorzadowych-2014r-wraz-z-administrowaniem-i-utrzymaniem.html (dostęp: 26.03.2015).

wyborami, mógł – według wielu ekspertów – świadczyć o nieodpowiedzialności zarówno KBW, jak i wykonawcy²¹.

Pasywność kierownictwa PKW/KBW w obliczu kryzysu

Niewątpliwie na zakres, czas trwania i głębokość kryzysu wpłynął paraliż decyzyjny, jaki ogarnął kierownictwo organów wyborczych. Na kolejne doniesienia medialne i pytania o opóźnienia w przekazywaniu danych do systemu centralnego PKW odpowiadała, że sprawność systemu informatycznego jest cały czas podnoszona i lada chwila osiągnie on pełną funkcjonalność. To oczekiwanie na przywrócenie sprawności systemu, w połączeniu z brakiem planu awaryjnego i alternatywnych narzędzi, spowodowały całkowitą niedecyzyjność komisji. Brak zarówno bieżącej, jak i strategicznej ewaluacji stosowanych procedur wyborczych sprawił, że decydenci – w obliczu wybuchu kryzysu informatycznego – nie mogli adekwatnie i szybko zareagować na zaistniałą sytuację kryzysową ani też podjąć działań mających na celu długofalową optymalizację przeprowadzania procesów wyborczych. Niewłaściwy obieg informacji, nierzetelność zarządzającego projektem wdrażania systemu informatycznego, fałszywy obraz sytuacji, brak ewaluacji poprzednich akcji, fakt, że nie wyciągnięto wniosków z zauważonych błędów natury organizacyjno-informatycznej, a także niestosowanie narzędzi nadzoru kierowniczego – doprowadziły do sytuacji, w której nie podjęto żadnych działań w celu zażegnania kryzysu, a jedynie poddano się całkowicie jego dynamice. W efekcie zarówno wynik wyborów, jak i same organy wyborcze uznano za mało wiarygodne.

Przyczyny systemowe

Akcyjność i „skostnienie” aparatu wyborczego

Cechą charakterystyczną dotychczasowej działalności Krajowego Biura Wyborczego była jego akcyjność. Dopiero od momentu formalnego zarządzenia wyborów następowała mobilizacja całego aparatu i wszystkich pozostających w jego dyspozycji zasobów. Stopień tej mobilizacji, ale i obciążenia struktury, osiągał swoje natężenie bezpośrednio przed dniem głosowania i natychmiast po zakończeniu akcji radykalnie spadał. W konsekwencji nie podejmowano działań o charakterze ewaluacyjnym, a samo zarządzanie procesem wyborczym nie było analizowane pod kątem popełnionych błędów, systemowych „wąskich gardeł” czy nieoptymalnych rozwiązań. Często powielano te same uchybienia, pojawiały się problemy, których wystąpienie można było wcześniej przewidzieć i przygotować adekwatny plan reakcji, nie usprawniano procedur. Przede wszystkim nie prowadzono jednak żadnej profesjonalnej działalności planistycznej. W rezultacie każda akcja była realizowana według standardowego schematu i na bieżąco dostosowywana do aktualnej sytuacji. Nie wypracowano również jasnych i zestandaryzowanych procedur postępowania w określonych przypadkach, nie prowadzono analizy ryzyka i nie stworzono systemu zarządzania kryzysowego.

Kolejną wadą systemową mającą niebagatelne znaczenie dla organizacji wyborów jest wewnętrzne „skostnienie” Krajowego Biura Wyborczego. Niezmieniona od ponad dekady struktura tej instytucji nie odpowiada zadaniom i wyzwaniom, jakie dziś stają przed administracją wyborczą. Hermetyczność organizacji, wieloletnia

21 Stanowisko Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) wobec problemów z realizowanym przez Krajowe Biuro Wyborcze systemem teleinformatycznym do obsługi wyborów samorządowych (z 3 marca 2014 roku), www.piit.org.pl/documents/10181/762970/Stnowisko%20PIIT%20w%20sprawie%20systemu%20KBW_03%2012%2014.pdf?version=1.0&t=1417730539190 (dostęp: 26.03.2015).

stabilizacja, brak refleksji organizacyjnej, utarcie się pewnych schematów zarządzania przy braku rotacji kadry – to wszystko doprowadziło do bardzo wysokiej rutynizacji działań KBW i niewydolności decyzyjnej kierownictwa PKW/KBW w obliczu kryzysu. W efekcie część pracowników może nadal nie widzieć konieczności dokonania głębszych zmian. To z kolei może skutkować demotywowaniem pozostałych osób, torpedowaniem planów naprawczych i dezawuowaniem liderów zmian.

Tymczasem – zgodnie z zasadami zarządzania biurokratycznego – struktura wewnętrzna urzędu powinna być dostosowana do zadań, jakie ma on realizować. Zbyt obciążony zadaniami jest Zespół Prawny i Organizacji Wyborów. Obecnie to na nim spoczywa obsługa prawna, organizacyjna, informatyczna, komunikacyjna oraz planistyczna wyborów, jak również szereg innych, zasadniczo pobocznych zadań o charakterze administracyjnym (np. organizacja posiedzeń PKW). Skuteczna realizacja tych zadań wymaga poważnej reorganizacji wewnętrznej KBW. Jest to istotne zwłaszcza w obliczu nowych wyzwań i oczekiwań płynących z otoczenia, takich jak: potrzeba szerszego i skuteczniejszego informowania o wyborach, wymóg wdrażania alternatywnych procedur głosowania oraz wykorzystywania nowoczesnych technik informatycznych, konieczność ewaluacji i reformy prawa wyborczego w Polsce, a także postulat efektywniejszego szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych.

Błędem systemowym jest również niedopuszczanie podmiotów i ekspertów zewnętrznych do prawdziwej i szczerzej współpracy. Wciąż brakuje autentycznego dialogu z otoczeniem aktywnie zabiegającym o reformę systemu prawa wyborczego. Doprowadziło to do sytuacji, w której PKW i KBW przestały nadawać ton w toczących się w Polsce dyskusjach na ten temat. Instytucje te stały się biernymi odbiorcami, a przez część najaktywniejszych środowisk są postrzegane jako wręcz „hamulcowi” wszelkich zmian, które później, po ich uchwaleniu przez parlament (co nie zawsze następuje w optymalnej formie, nie tylko z punktu widzenia administracji wyborczej, ale w ogóle skuteczności ich wdrażania) i tak muszą realizować. Tymczasem to właśnie Państwowa Komisja Wyborcza powinna inspirować i aktywnie prowadzić stałe interdyscyplinarne działania analityczne związane z praktycznym stosowaniem prawa wyborczego. Pozwoliłoby to zidentyfikować pojawiające się problemy i w porę im przeciwdziałać, m.in. dzięki proponowanym zmianom legislacyjnym, a także odpowiednim kampaniom edukacyjnym oraz informacyjnym. W tym zakresie możliwa byłaby ścisła współpraca instytucji wyborczych ze środowiskami eksperckimi i naukowymi. Wydaje się, że znajduje uzasadnienie postulat powołania w ramach struktury PKW/KBW zespołu analitycznego, który koordynowałby takie prace²².

Organy wyborcze (PKW, okręgowe komisje wyborcze, komisarze wyborczy) nie wykorzystują w wystarczającym stopniu bezpośrednich instrumentów nadzoru, takich jak inspekcje wyborcze. Kodeks Wyborczy (w art. 155) daje instytucjom wyborczym możliwość powołania inspekcji w celu realizacji przewidzianych w kodeksie zadań przez inne organy państwowe i samorządowe. Niestety w praktyce inspekcja jest za słabo wykorzystywana. Tymczasem podczas organizacji wyborów wiele działań natury organizacyjno-technicznej realizowanych jest przez gminy jako zadania zlecone. Są to m.in.: rozplakatowanie obwieszczeń wyborczych; wyznaczenie odpowiedniej liczby bezpłatnych miejsc na plakaty dla komitetów wyborczych; zorganizowanie i wyposażenie lokali wyborczych, także tych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych; powołanie i obsługa techniczno-materiałowa

22 Zob. m.in.: J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 49.

obwodowych komisji wyborczych (przede wszystkim zapewnienie pomieszczeń, obsługi i warunków pracy, w tym wspomaganie informatycznego); druk kart do głosowania (w wyborach samorządowych); przechowywanie w depozycie dokumentów obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych z wyborów.

W tym kontekście warto podkreślić, że w wyborach samorządowych w 2014 roku dużo zastrzeżeń wzbudziły kwestie właściwego przygotowania lokali wyborczych, w szczególności ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jest to sprawa o tyle istotna, że zgodnie z wynikami badań opinii publicznej, przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich²³, zdecydowana większość wyborców niepełnosprawnych (jak również tych w zaawansowanym wieku) preferuje głosowanie osobiste w lokalu wyborczym, a tylko niewielka część wskazywała na zamiar głosowania z wykorzystaniem tzw. alternatywnych procedur (takich jak głosowanie korespondencyjne czy przez pełnomocnika).

Wyniki kontroli lokali wyborczych przeprowadzanych tuż przed wyborami samorządowymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich pokazują, że aż w 84% badanych lokali mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych stwierdzono uchybienia – lokale te nie spełniały wymogów rozporządzenia ministra infrastruktury²⁴. Jak podkreślono w raporcie RPO²⁵, uchybienia te dotyczyły „organizacji lokalu wyborczego: przygotowania miejsc zapewniających tajność głosowania (w tym odpowiedniej wysokości blatów, oświetlenia), oznakowania krawędzi stopni itp. Nieprawidłowości tych można było stosunkowo łatwo, w krótkim czasie uniknąć, lub naprawić”.

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą zarówno gminy, jak i członkowie obwodowych komisji wyborczych. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej wyraźnie wskazują bowiem, że nie później niż w przeddzień wyborów obwodowa komisja kontroluje stan wyposażenia lokalu oraz oznakowania budynku, w którym odbędzie się głosowanie. „O stwierdzonych brakach lub nieprawidłowościach komisja zawiadamia wójta, a następnie sprawdza, czy zostały one usunięte”. Niestety, jak wskazały wyniki wizytacji RPO, w przeważającej większości członkowie obwodowych komisji wyborczych nie znali przepisów rozporządzenia i nie dysponowali jego tekstem – a ponieważ nie wiedzieli o wymogach, nie mogli stwierdzić i zgłosić uchybień. Z reguły członkowie komisji nie mieli też pojęcia o – wynikającym z wytycznych PKW – obowiązku sprawdzenia lokalu wyborczego i konieczności zawiadomienia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o stwierdzonych brakach, które należy uzupełnić. Najczęściej członkowie komisji dowiadawali się o tych obowiązkach od przeprowadzających kontrolę pracowników Biura RPO. To rodzi z kolei ponowne pytanie o jakość szkoleń komisji obwodowych oraz efektywność nadzoru sprawowanego przez organy wyborcze wyższego szczebla.

W konkluzji raportu RPO sformułowano szereg rekomendacji dotyczących m.in. merytorycznego przygotowania członków obwodowych komisji wyborczych, którzy powinni kontrolować przygotowanie lokali wyborczych i interweniować w przypadku stwierdzenia braków. W szczególności wskazano na potrzebę działań szkoleniowych i informacyjnych, a także zalecono, by członkowie obwodowych

23 B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu. Wiedza, opinie, oczekiwania*, Warszawa 2014.

24 Rozporządzenie ministra infrastruktury z 29 lipca 2011 roku w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U., nr 158, poz. 938).

25 J. Zbieranek, *Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku*, Warszawa 2015.

komisji wyborczych (przynajmniej przewodniczący i jego zastępca) otrzymali tekst rozporządzenia ministra infrastruktury. Warto również rozważyć zwiększenie roli inspektorów powoływanych przez terenowe komisje wyborcze, którzy mogliby kontrolować należyte przygotowanie lokali.

Powyższe ustalenia i rekomendacje można odnieść do problematyki właściwego przygotowania wszystkich lokali wyborczych – nie tylko w zakresie ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. W wyborach samorządowych media przedstawiały liczne przykłady niewłaściwych urn wyborczych (pewnym symbolem stał się obraz wykorzystania w tym celu śmietnika), prowizorycznych, zbitych z desek „miejsc zapewniających tajność głosowania”, długopisów przytwierdzonych do stanowisk sznurkiem czy nieczytelnych obwieszceń wyborczych.

Brak rozbudowanych działań informacyjnych PKW i KBW

Od ponad dekady podkreślana jest²⁶ konieczność zdecydowanej zmiany polityki informacyjnej PKW, w szczególności w zakresie przekazywania wiedzy o prawie wyborczym i jego procedurach oraz edukowania z jednej strony wyborców, z drugiej – co równie ważne – znaczącej, bo blisko ćwierćmilionowej rzeszy osób zaangażowanych w proces wyborczy (przede wszystkim członków obwodowych komisji wyborczych). Warto podkreślić, że uchwalony w 2011 roku Kodeks wyborczy w art. 160 § 2 pkt. 9 wskazał, że do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. Ustawa precyzuje, że zadanie to powinno być realizowane m.in. przez przygotowywanie publikacji oraz audycji informacyjnych rozpowszechnianych przez Telewizję Polską i Polskie Radio, a więc działania, które PKW *de facto* podejmowała w poprzednich latach mimo braku ustawowego zobowiązania.

Nowością było natomiast nałożenie w 2011 roku na PKW obowiązku utworzenia internetowego portalu informacyjnego²⁷ oraz podjęcia szeregu działań skierowanych do osób niepełnosprawnych. W szczególności dotyczyło to: zamieszczenia na portalu internetowym informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym, a także wymogu przygotowania materiałów w alfabecie Braille'a i przesłania ich zainteresowanym. Warto również zaznaczyć, że Państwowa Komisja Wyborcza uruchomiła przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku oraz do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku telefoniczną infolinię, na której odtwarzana była wiadomość głosowa dotycząca wyborów.

Przewidziane przez Kodeks wyborczy narzędzia służące informowaniu wyborców charakteryzują się różnorodnością i relatywnie dużym potencjałem. Ogromnie ważna jest jednak praktyka ich wykorzystywania przez Krajowe Biuro Wyborcze (które odpowiada za realizację działań), a ta pozostawia bardzo wiele do życzenia. Przede wszystkim charakteryzuje ją wyrywkowość, nie są prowadzone kompleksowe akcje informacyjne (na wzór tych realizowanych przez instytucje wyborcze w innych krajach, np. przez brytyjską Electoral Commission), które wykorzystywałyby nowoczesne narzędzia komunikacji i były skoordynowane np. z aktywnościami podejmowanymi przez organizacje społeczne. W efekcie skuteczność działań informacyjnych

26 W 2005 roku została sformułowana propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego, który miałby wspierać PKW i KBW. Więcej: J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli...*, dz. cyt.

27 Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z 27 marca 2012 roku (ZPOW – 071-5/12) przedstawiające uwagi i wnioski do Raportu Misji Oceny Wyborów (OBWE).

jest niewielka, czego dowodzą m.in. wyniki cyklicznych badań wiedzy obywateli o różnych mechanizmach wyborczych²⁸.

Również działania Krajowego Biura Wyborczego bezpośrednio przed wyborami samorządowymi w 2014 roku wskazują, że informowanie o elekcji było prowadzone „punktowo”, przy spełnieniu zaledwie minimum wymogów ustawowych. Warto podkreślić, że działania te nie zostały poprzedzone żadnymi kompleksowymi, profesjonalnymi badaniami opinii społecznej czy analizami, które pozwoliłyby efektywnie zidentyfikować największe wyzwania i braki wiedzy wśród ogółu wyborców lub grup obywateli, np. osób niepełnosprawnych czy w zaawansowanym wieku. Nie ulega wątpliwości, że pominięto również potrzebę korzystania z nowoczesnych, popularnych kanałów komunikacji – w tym mediów społecznościowych²⁹.

Co więcej, przed wyborami – w obliczu rosnących komplikacji związanych z systemem informatycznym – problematyka powiadamiania wyborców została zepchnięta na zupełny margines działań KBW. Przed wyborami samorządowymi nie podjęto uporządkowanych, przemyślanych i dobrze przeprowadzonych działań informacyjnych, które byłyby rozłożone w czasie, z uwzględnieniem kalendarza wyborczego (np. terminów na zgłoszenie zamiaru skorzystania z ułatwień w głosowaniu). Nie udało się w ogóle uruchomić infolinii PKW, a krótkie filmy edukacyjne i informacyjne wprawdzie zostały przygotowane, ale w większości opublikowano je równocześnie, na kilka dni przed wyborami, co znacząco ograniczyło ich skuteczność³⁰. Przygotowano również krótkie materiały telewizyjne, jednak ich emisja ograniczyła się wyłącznie do kanałów telewizji publicznej.

Pewnym miernikiem skuteczności działań informacyjnych prowadzonych w 2014 roku mogą być wyniki badań realizowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i Centrum Badania Opinii Społecznej wiosną 2015 roku. Wynika z nich, że wiedza wyborców o ułatwieniach w głosowaniu pozostaje na bardzo niskim poziomie i w zasadzie w żadnym stopniu nie zwiększyła się od 2011 roku (a więc od czasu wejścia w życie Kodeksu wyborczego). W 2015 roku (kilka miesięcy po wyborach samorządowych) zdecydowana większość Polaków nie wiedziała nic o głosowaniu korespondencyjnym czy przez pełnomocnika³¹.

Kwestie informacji i edukacji należy odnieść również do systemu szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych, który zdecydowanie należy uznać za wadliwy. W swojej zasadniczej części nie uległ on zmianie przez dziesięciolecia. Szkolenia przeprowadzane są bowiem w oparciu o uchwałę PKW w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych na dzień głosowania. Dokument ten stanowi formalną podstawę określania zadań komisji obwodowych, zupełnie nie nadaje się jednak jako narzędzie szkoleniowe. Przede wszystkim nie jest to opracowanie dydaktyczne. To

28 Szerzej kwestie te, m.in. w odniesieniu do oceny wyborów parlamentarnych z 2011 roku, zostały opisane w: J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2012.

29 Warto zauważyć, że Państwowa Komisja Wyborcza rozważała m.in. utworzenie swojej strony na portalu społecznościowym Facebook. Jednak członkowie tej instytucji podnosili w toku dyskusji, że strony takie „służą przede wszystkim agitacji, szukaniu poparcia, PKW nie musi zabiegać o poparcie”. W efekcie „zajęto stanowisko, że strona na Facebooku nie będzie tworzona”. Więcej: protokół nr 11/2014 z posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej 24 marca 2014 roku.

30 Spoty te umieszczono na kanale Państwowej Komisji Wyborczej na portalu YouTube. Jak wskazała w swoim piśmie PKW (pismo z 16 stycznia 2015 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. ZPOW 0620 – 2/15), odnotowano łącznie „ponad 200 000 odsłon spotów Państwowej Komisji Wyborczej”.

31 Szerzej: J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS–BRPO, Warszawa 2015.

tekst zbyt obszerny, miejscami źle zredagowany i trudno przyswajalny tak w formie, jak i treści. Wytyczne są napisane zbyt hermetycznym językiem, zdarza się, że chociaż odnoszą się bezpośrednio do przepisów prawa, to nawet ich nie przywołują. Do niedawna nie miały nawet spisu treści. Niektóre fragmenty nie zmieniły się od lat i powielają te same niedociągnięcia. W praktyce to terenowe delegatury KBW organizują i realizują proces szkoleń, przy czym – w natłoku zadań – najczęściej ograniczają się do omówienia lub nawet odczytania wytycznych. Osoby przeprowadzające te szkolenia rzadko mają jakiegokolwiek doświadczenie dydaktyczne czy znają choćby podstawowe techniki skutecznej komunikacji. W efekcie szkolenia wyborcze są zbyt długie, odbywają się w za dużych grupach, prezentowane treści mają zbyt abstrakcyjny, przeteoretyzowany charakter i nieciekawą formę, nie przygotowuje się jakiegokolwiek materiałów szkoleniowych, nie mówiąc już o zupełnym braku praktycznie zorientowanych ćwiczeń. Wszystko to ma miejsce w czasie, kiedy w edukacji coraz powszechniej stosuje się nowoczesne, ciekawe i skuteczne metody, takie jak choćby e-learning. W rezultacie członkowie komisji wyborczych często są rozczarowani, znudzeni lub po prostu zniechęceni. Nie może dziwić więc fakt, że potem nie znają zakresu swoich obowiązków, popełniają błędy w kwalifikacji ważności głosów oraz nie potrafią prawidłowo wypełnić dokumentów wyborczych.

Ustalenia te wskazują na konieczność podjęcia głębokiej reformy instytucjonalnej. Należy rozważyć powołanie w strukturze KBW wyspecjalizowanej jednostki, która koordynowałaby działania informacyjne czy – szerzej – informacyjno-edukacyjne PKW. Bez tej ważnej zmiany działania informacyjne pozostaną jednym z wielu ustawowych zadań, którymi zajmują się pracownicy zespołów Krajowego Biura Wyborczego.

Dopiero wyodrębnienie w szeroko pojętej strukturze PKW nowego zespołu Krajowego Biura Wyborczego (i oczywiście zapewnienie odpowiednich funduszy na jego funkcjonowanie) pozwoli na podjęcie prac z optymalnym wykorzystaniem istniejących możliwości. Do zadań tego zespołu należałyby m.in.: przygotowanie atrakcyjnych wizualnie i treściowo materiałów informacyjnych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, a także koordynowanie i inspirowanie działań informacyjnych delegatur KBW czy urzędników samorządowych.

Nienależyte umocowanie w prawie, brak instrumentów nadzorczych

Państwowa Komisja Wyborcza w pewnych obszarach nie posiada instrumentów prawnych wystarczających do skutecznego działania. Dotyczy to m.in. kontroli finansowania polityki. Podczas wyborów samorządowych w 2014 roku odnotowano wiele negatywnych zjawisk, na które PKW nie mogła adekwatnie zareagować. Uchybienia pojawiły się szczególnie w tzw. prekampanii wyborczej, kiedy to ugrupowania polityczne, choć nie tylko, podejmowały akcje mające znamiona agitacji wyborczej, ale ponieważ były prowadzone przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, to nie wchodziły w zakres kontroli finansowania kampanii przez komisję³² i nie dotyczyły ich limity wydatków. Warto podkreślić, że kwestia ta jest znana od wielu lat i została już bardzo dobrze zidentyfikowana oraz zbadana³³, jednak wciąż nie można doczekać się wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych.

32 T. Żółciak, *Nowa moda: kampania przed kampanią*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 03.07.2014; J. Blikowska, J. Ćwiek, *Kampania ruszyła w środku lata*, „Rzeczpospolita”, 07.07.2014. Problematyka prekampanii została opisana szerzej w: M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, Warszawa 2012.

33 Zjawisko to zostało zidentyfikowane i opisane m.in. w 2005 roku w ramach społecznego monitoringu finansowania kampanii wyborczej. Szerzej: G. Kopińska, J. Kucharczyk, M. Walecki, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Warszawa 2006.

W obliczu działań prekampanijnych, podejmowanych przez różne podmioty przed ogłoszeniem wyborów samorządowych, komisja mogła ograniczyć się jedynie do apeli i interpretacji, ponieważ nie miała podstaw prawnych do podjęcia konkretnych kroków³⁴. W obrębie finansowania kampanii wyborczych wspomniany brak narzędzi prawnych uniemożliwia również prowadzenie w jakiejkolwiek formie kontroli wydatków komitetów wyborczych w tzw. „czasie rzeczywistym”, w toku kampanii, w efekcie czego nie można wykluczyć rozbieżności między otrzymywanymi przez PKW *post factum* sprawozdaniami finansowymi komitetów a faktycznymi wydatkami. Warto wspomnieć również o „szarej strefie”, a więc o ukrytym wspieraniu działań agitacyjnych komitetów wyborczych przez podmioty inne niż same komitety (np. organy władzy publicznej, które przedstawiają ją jako bieżącą działalność promocyjną). W tych wszystkich kwestiach bierność PKW wynika przede wszystkim z niedoskonałych regulacji legislacyjnych, a w szczególności z braku skutecznych instrumentów prawnych, jakie powinna posiadać komisja.

Pewne zmiany prawne należy rozważyć także w przypadku działań informacyjnych, edukacyjnych i analitycznych PKW. W tym kontekście warto pomyśleć o konkretnych zadaniach wymienionych w art. 160 § Kodeksu wyborczego.

Należy wreszcie przytoczyć formułowany od wielu lat postulat konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej, w tej chwili bowiem w zasadzie jedyną podstawą jej działań jest Kodeks wyborczy³⁵.

Najwyższa Izba Kontroli o kryzysie

Opisane powyżej, a wynikające z analiz autorów niniejszego artykułu, bezpośrednio i pośrednio przyczyny kryzysu podczas wyborów samorządowych w 2014 roku dotyczą szeroko pojętego zarządzania wyborami i procesu wdrożenia wspomaganie informatycznego. Warto zauważyć, że w ostatnim czasie powyższe ustalenia zostały potwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Przeprowadziła ona analizę działalności KBW w zakresie przygotowania i przeprowadzenia wyborów samorządowych w 2014 roku (przy czym skupiła się przede wszystkim na wdrożeniu systemu informatycznego).

Wyniki kontroli NIK zastały przedstawione 31 marca 2015 roku³⁶. Ustalono, co następuje:

- Krajowe Biuro Wyborcze nie podjęło systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów. Nie została opracowana wieloletnia, docelowa strategia zapewnienia wsparcia informatycznego dla różnego rodzaju wyborów, co przyczyniło się do ogłaszania odrębnych przetargów na opracowanie systemów informatycznych do obsługi każdej kolejnej elekcji;

34 Warto zauważyć, że kwestię tę podniósł w kontekście (zbliżających się wówczas) wyborów samorządowych Rzecznik Praw Obywatelskich, który skierował wystąpienie w tej sprawie do przewodniczącego PKW (pismo z 15 maja 2014 roku, sygn. I. 602.7.2014. JZ). Następnie RPO zasygnalizował potrzebę zmian w prawie wyborczym przewodniczącemu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach (pismo z 22 lipca 2014 roku, sygn. I. 602.7.2014. JZ). Więcej również: *Prawo wyborcze niedoskonałe*, „Rzeczpospolita”, 04.08.2014; wyborcza.pl/1,91446,16376777,RPO_zaniepokojona_brakiem_przepisow_ws__prekampanii.html?peina=tak (dostęp: 27.03.2014).

35 Szerzej: A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVIII. Również: K. Skotnicki, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną*, w: B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.

36 NIK o kontroli Krajowego Biura Wyborczego, <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html> (dostęp: 04.04.2015).

- Przetargi na obsługę informatyczną wyborów zostały rozpisane zbyt późno i były prowadzone nierzetelnie. Wielokrotnie naruszono przepisy prawa zamówień publicznych;
- KBW nie określiło precyzyjnie wymagań jakościowych dla informatycznego systemu do obsługi wyborów samorządowych w 2014 roku;
- KBW nie sformułowało wymagań dotyczących metodyki zarządzania projektem wytwarzanego oprogramowania;
- Komisja przetargowa rozstrzygała w oparciu o oceny dokonywane przez pracowników KBW, którzy formułowali swoje uwagi, nie dysponując precyzyjnymi i obiektywnymi kryteriami oceny ofert, co stwarzało ryzyko wystąpienia korupcji;
- KBW z opóźnieniem przekazywało do PKW projekty uchwał definiujące wygląd i treść dokumentów, które miały być generowane przez system informatyczny. W efekcie system, który musiał uwzględniać uchwalone wzory dokumentów, podlegał ciągłym modyfikacjom;
- KBW przeprowadziło odbiór i zapłaciło za zamówione oprogramowanie do obsługi wyborów bez sprawdzenia dostarczonego produktu, który nie był zgodny z zamówieniem oraz z podpisaną umową;
- Nie zostały zdefiniowane warunki i procedury dopuszczenia do użytkowania systemu informatycznego wykorzystywanego w trakcie wyborów. W szczególności zabrakło precyzyjnego określenia warunków brzegowych, których spełnienie potwierdziłoby, że system działa sprawnie i jest gotowy do użycia w komisjach wyborczych wszystkich szczebli;
- KBW dopuściło do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów, który posiadał istotne błędy w zakresie obsługi protokołów (ich generowania, opracowania i wydruku) terytorialnych komisji wyborczych;
- Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego wykazała szereg nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny, gdyż wykryte błędy mogły prowadzić m.in. do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów przez osoby nieposiadające konta w systemie;
- KBW dopuściło do użytkowania program „Kalkulator wyborczy”, który nie został wystarczająco zabezpieczony;
- KBW zdecydowało o dopuszczeniu do użytkowania w dniu wyborów wadliwego systemu, mimo dwóch nieudanych ogólnopolskich testów oraz zastrzeżeń zawartych w pierwszej części zamówionego przez KBW (zbyt późno, bo zaledwie na 13 dni przed wyborami) audytu bezpieczeństwa;
- KBW nie zapewniło sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej;
- Nie zadbano też o obsługę serwisową na poziomie odpowiednim do rangi zadania;
- Nie zostały przygotowane i wdrożone adekwatne do zagrożeń plany awaryjne, które pozwoliłyby na szybką reakcję na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory;
- Szkoleni użytkownicy systemu nie mieli okazji ćwiczyć na rzeczywistym oprogramowaniu, gdyż zajęcia prowadzono w oparciu o rzuty ekranowe.

Jak podkreślono w raporcie: „zaniechania KBW sprawiły, że w dniu wyborów nie była gotowa finalna wersja prawidłowo przetestowanego oprogramowania i w istocie przystąpiono do wyborów, posługując się wersją obarzoną błędami. Druga część zamówionego przez KBW audytu bezpieczeństwa, opisująca istotne błędy zawarte w oprogramowaniu, napłynęła... już po zakończeniu II tury wyborów”.

Kryzys a opinie obywateli

Analizując społeczny odbiór i oceny organów wyborczych, warto przypomnieć, że przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w kwietniu 2014 roku we wspólnym badaniu CBOS i Centrum Studiów Wyborczych zadano Polakom pytanie dotyczące działań Państwowej Komisji Wyborczej w kontekście uczciwości wyborów³⁷. Swoje odpowiedzi ankietowani zaznaczali na skali siedmiopunktowej, gdzie jeden oznaczało, że „jest to organ godny zaufania, gwarantujący uczciwość wyborów”, natomiast siedem – że „nie mam zaufania do tego organu, nie gwarantuje on uczciwości wyborów”. Wyrażna większość ankietowanych (62%) w kwietniu 2014 roku wyraziła swoje zaufanie do PKW, wskazując, że komisja gwarantuje w ich przekonaniu uczciwość wyborów. Odmiennego zdania była niewielka grupa – tylko 13% respondentów formułowało negatywne opinie i wskazywało brak zaufania do Państwowej Komisji Wyborczej. Z kolei 16% badanych miało zdanie ambiwalentne.

Czy opisane we wcześniejszej części niniejszego artykułu komplikacje z przeprowadzeniem wyborów samorządowych i ustaleniem wyników w listopadzie 2014 roku znalazły swoje odbicie również w ocenach Państwowej Komisji Wyborczej? Wszystko na to wskazuje. W grudniu 2014 roku Centrum Badania Opinii Społecznej zapytało Polaków o ocenę najważniejszych instytucji państwa, w tym Państwowej Komisji Wyborczej³⁸. Pytanie było sformułowane nieco inaczej niż to zadane w ramach badania CBOS–CSW UMK z kwietnia 2014 roku (gdzie skoncentrowano się na problematyce uczciwości), ale w pewnym zakresie można oba porównać, by wskazać tendencje związane z oceną tego organu. Na pytanie o ogólną opinię na temat działalności Państwowej Komisji Wyborczej zdecydowana większość ankietowanych odpowiedziała, że ocenia ją źle (63%). Tylko co piąty (22%) ankietowany opiniował ją pozytywnie. Nie miało zdania 15% badanych.

Niestety, negatywne oceny PKW jako instytucji wydają się być utrwalone³⁹. Niemal dwa miesiące po wyborach, w styczniu 2015 roku, negatywnie jej działalność oceniło prawie sześciu na dziesięciu Polaków (59%), przeciwnego zdania była około ¼ respondentów (23%)⁴⁰. Kilka miesięcy później – w kwietniu 2015 roku, tuż przed wyborami na urząd prezydenta RP – dobrze ocenił Państwową Komisję Wyborczą również niespełna co czwarty badany (24%)⁴¹.

Czy całościowo negatywna opinia o działalności Państwowej Komisji Wyborczej wynika z osądu kompetencji organizacyjnych i komunikacyjnych tej instytucji, czy też ma związek z oceną uczciwości wyborów? Warto sięgnąć do badania przeprowadzonego przez CBOS⁴² w grudniu 2014 roku. Ankietowanym zadano pytanie odnoszące się bezpośrednio do tej sfery działań organów wyborczych: „Jak często, Pana(i) zdaniem, w czasie wyborów w Polsce głosy są uczciwie liczone?”. O tym, że każde wybory są przeprowadzane uczciwie, przekonanych jest tylko 29% respondentów.

37 Kwestia ta stanowiła część szerszego badania przeprowadzonego przez Centrum Studiów Wyborczych UMK oraz Centrum Badania Opinii Społecznej w kwietniu 2014 roku (autorami koncepcji i pytań byli Beata Roguska oraz Jarosław Zbieranek). Szerzej o wynikach: A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, dz. cyt.

38 M. Feliksiak, *Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i PKW*, CBOS, Warszawa 2014.

39 Więcej na temat postaw młodych Polaków w: J. Zbieranek, *Młodzi o wyborach samorządowych 2014 roku*, Toruń 2015.

40 M. Feliksiak, *Opinie o działalności...*, dz. cyt.

41 Tamże.

42 B. Roguska, *Zaufanie do procedur wyborczych*, CBOS, Warszawa 2014.

Przeważa umiarkowanie pozytywna ocena – na odpowiedź „często” wskazało bowiem 40% badanych. Negatywne opinie formułuje zdecydowana mniejszość – o tym, że głosy nigdy nie są uczciwie liczone, jest przekonanych tylko 2% ankietowanych, a że rzadko – 14%. W cytowanym badaniu zapytano również wprost o to, jak często w czasie wyborów w Polsce przedstawiciele komisji wyborczych są uczciwi. Pytanie dotyczyło przede wszystkim oceny członków obwodowych komisji wyborczych, których – jak już wskazano – ponad 260 tys. jest powoływanych spośród wyborców (zgłaszanych przez komitety wyborcze lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Również w tym przypadku oceny są tylko umiarkowanie pozytywne, gdyż niespełna co czwarty badany (26%) uważa, że członkowie komisji są zawsze uczciwi, a 44% respondentów sądzi, że często. O tym, że nigdy nie są oni uczciwi, jest przekonanych jedynie 2% badanych, a że rzadko – 12%.

Blok pytań dotyczących uczciwości wyborów zamyka pytanie o nieprawidłowości. Ankietowanych poproszono o wyrażenie opinii, jak często w czasie wyborów w Polsce głosujący są przekupywani. O tym, że wyborcy są zawsze przekupywani, jest przekonanych niespełna 2% badanych, ale o tym, że często – 17%. Wśród odpowiedzi ankietowani najczęściej wskazywali, że dzieje się tak rzadko (łącznie 39%). Tylko co piąty respondent (21%) był przekonany, że głosujący nie są nigdy przekupywani.

W styczniu 2015 roku Centrum Badania Opinii Społecznej opublikowało bardzo ważne wyniki badań dotyczących oczekiwań Polaków odnośnie zapewnienia prawidłowego przebiegu wyborów⁴³. Kilka tygodni po wyborach samorządowych ankietowanym zadano pytanie otwarte: „Co Pana/i zdaniem należałoby zrobić, aby w przyszłości uniknąć nieprawidłowości, z jakimi mieliśmy do czynienia podczas ostatnich wyborów samorządowych, i zagwarantować wiarygodność wyników wyborów w Polsce?”. Przedstawiając wyniki ankiety, badacze z CBOS zaznaczyli, że tylko 3% badanych uważa, że nie ma potrzeby podejmowania jakichkolwiek działań. Gdy analizuje się poszczególne odpowiedzi, można stwierdzić, że najwięcej opinii (a należy przypomnieć, że padały one spontanicznie, bez żadnej sugestii ze strony ankietowanych) dotyczyło konieczności usprawnienia systemu informatycznego obsługującego wybory (21% wskazań) oraz poprawy w zakresie informowania wyborców o sposobie głosowania. W tej ostatniej dziedzinie mówiono przede wszystkim o konieczności przeprowadzania kampanii medialnych poświęconych temu, jak głosować i jak oddać prawidłowo głos (9%). Nieco rzadziej domagano się lepszej organizacji wyborów lub wcześniejszych przygotowań (7%).

Podsumowując, można wyróżnić kilka grup zagadnień, na jakie zwracali uwagę ankietowani:

- usunięcie niedociągnięć organizacyjnych i technicznych;
- wzmożenie kontroli całego procesu wyborczego, większa rzetelność pracy;
- dostarczanie wyborcom dokładniejszych informacji o sposobie głosowania;
- zmiany w ustawach wyborczych (m.in. zlikwidowanie możliwości stosowania zbroszurowanych kart wyborczych).

Powyższe wskazania porównano z rezultatami badań oceny wiarygodności wyników wyborów samorządowych, jakie zostały podane przez PKW⁴⁴. Z takiej kompleksowej analizy wynika, że ankietowani, którzy uważają, że wyniki te są wiarygodne (większość osób), najczęściej wskazują na potrzebę usunięcia niedociągnięć

43 B. Roguska, *Jeszcze o wiarygodności wyników ostatnich wyborów*, CBOS, Warszawa 2015.

44 B. Roguska, *Zaufanie do procedur wyborczych*, dz. cyt.

organizacyjnych i technicznych w procesie organizowania wyborów. Natomiast grupa osób, które nie wierzą w wyniki podane przez PKW (mniejszość ogółu ankietowanych), częściej uznaje, że priorytetowe powinno być wzmocnienie kontroli całego procesu wyborczego. Mniej więcej tyle samo respondentów w obu grupach wskazuje natomiast na potrzebę dostarczenia wyborcom lepszej informacji o procedurach oddawania głosu.

Wnioski

Ujawnione podczas kryzysu wyborczego w 2014 roku problemy i nieprawidłowości sugerują, że ich zasadnicza przyczyna leży nie tyle w sferze prawno-kodeksowej, ile organizacyjno-zarządczej. W tym też obszarze należy formułować główne postulaty zmian. W toku wyborów samorządowych w 2014 roku popełniono błędy na etapie planowania i wdrażania projektu wspomaganie informatycznego, nie przeprowadzono właściwej analizy ryzyka, nie przygotowano planu awaryjnego, termin realizacji przedsięwzięcia był za krótki, a harmonogram nierealny, w rezultacie zaś zabrakło czasu na testy i audyt oprogramowania. W trakcie realizacji projektu, ze względu na strukturalne skostnienie, nie dokonywano jego bieżącej ewaluacji i nie korygowano planu nawet wtedy, gdy ponad wszelką wątpliwość było już wiadomo, że system nie zadziała tak, jak powinien. Zawiódł nadzór, słaba okazała się komunikacja wewnątrz organizacji i z otoczeniem, zabrakło umiejętności zarządzania kryzysowego. Wszystko to prowadzi do zasadniczego wniosku, że reforma musi przede wszystkim objąć strukturę administracji wyborczej.

Nie negując założeń przyjętego w Polsce modelu administracji niezależnej od organów rządowych i polityków, trzeba zastanowić się nad wadami jego wewnętrznej konstrukcji. Przede wszystkim należy go tak zreformować, aby jasno ulokować odpowiedzialność konkretnych organów za faktycznie wykonywane przez nie zadania oraz uporządkować ścieżkę decyzyjną. W tym celu najpierw powinniśmy zidentyfikować główne kategorie zadań, jakie stoją przed organami wyborczymi, a następnie przypisać je, wraz z kompetencjami i odpowiedzialnością, do odpowiednich struktur mających je później realizować. Zasadniczo możemy wyodrębnić następujące kategorie zadań związanych z wyborami i referendum:

- organizacja wyborów i referendów;
- nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego;
- audyt organizacyjny i ewaluacja wyborów;
- informacja oraz edukacja wyborcza;
- kontrola finansowania polityki.

Struktura organizacyjna Krajowego Biura Wyborczego powinna być podporządkowana realizacji tych zadań. Obecnie tak nie jest, a wszystkie zadania wyborcze, z wyjątkiem ostatniego, realizowane są przez Zespół Prawny i Organizacji Wyborów. W związku z tym należałoby w strukturze KBW wyodrębnić nowe, ściśle ze sobą współpracujące zespoły zadaniowe. Pierwszy i najważniejszy – odpowiadający za bieżącą organizację i zarządzanie procesem wyborczym – przejąłby większość zadań (choć nie wszystkie) pozostających w gestii obecnego Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów. Powinien to być swego rodzaju „sztab dowodzenia” wyborami, odciążony od innych działań. Do jego obowiązków należałyby w szczególności:

- przygotowywanie (we współpracy z drugim nowo powstałym zespołem analitycznym) planów operacyjnych konkretnych akcji wyborczych i referendalnych;

- przygotowywanie założeń merytorycznych do zamówień i przetargów na obsługę procesu wyborczego, w tym przede wszystkim informatyki wyborczej;
- zarządzanie wspomaganiem informatycznym wyborów w oparciu o profesjonalne metodyki zarządzania projektami, np. PRINCE2;
- zarządzanie wszystkimi prowadzonymi przez KBW akcjami wyborczymi i referendalnymi.

Drugi stały zespół analityczny dokonywałby oceny sprawności organizacyjnej, skuteczności i efektywności poszczególnych działań podejmowanych w trakcie każdej elekcji. Na tej podstawie przedstawiałby on rekomendacje dotyczące wprowadzania podczas kolejnych akcji niezbędnych usprawnień organizacyjnych oraz zmian prawnych. Do jego zadań należałyby w szczególności:

- przygotowywanie założeń pod plany operacyjne przyszłych akcji, w tym plany alternatywne i awaryjne;
- formułowanie propozycji odpowiednich rozwiązań prawnych (postulowane obszary nowelizacji prawa wyborczego, przygotowywanie wytycznych, projektowanie wewnętrznych procedur organizacyjnych itd.);
- identyfikowanie zachodzących i przewidywalnych zmian w otoczeniu społecznym, które mogą mieć istotny wpływ na przebieg procesów wyborczych w przyszłości;
- analiza strategiczna celów organizacji i kierunków reformy prawa wyborczego;
- wewnętrzna analiza i audyt efektywności działań organizacyjnych KBW.

Ważnym celem takiego zespołu powinno być wypracowanie stałych procedur służących do ewaluacji i wewnętrznego audytu administracji wyborczej. Chodzi o analizę „oprzyrządowania” prawnego i informatycznego nie tylko administracji wyborczej, ale również samej instytucji, o zbadanie dostosowania jej struktury i zatrudnienia do bieżących zadań, o identyfikowanie systemowych „wąskich gardeł” w procesie wyborczym oraz przede wszystkim o analizę organizacyjną poszczególnych akcji wyborczych i referendalnych. Namysł taki powinien później przyczynić się do wyeliminowania rozwiązań wadliwych i optymalizacji istniejących, przede wszystkim zaś musi stać się punktem wyjścia do planowania kolejnych akcji. Zakres i ciągłość tych prac wymagają, by zajął się nimi wyspecjalizowany zespół ludzi, o wysokich kompetencjach analitycznych, który byłby „zasilany” zarówno informacjami, jak i analizami płynącymi z terenu. Oznacza to więc konieczność uwrażliwienia delegatur na kwestię oceny sprawności organizacyjnej i ewaluacji stosowanego prawa.

Niezależnie od powołania takiego wewnętrznego zespołu, KBW powinno stale współpracować z różnymi wyspecjalizowanymi instytucjami analitycznymi – zarówno o charakterze państwowym, jak i przede wszystkim naukowo-badawczym – w celu ciągłego ewaluowania swojej działalności i wyników. Rekomenduje się więc powołanie stałego, roboczego, interdyscyplinarnego zespołu (alternatywnie: tematycznie wyodrębnionych zespołów) przy PKW/KBW, złożonego z wysokiej klasy zewnętrznych ekspertów, którzy znaliby problematykę prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych, orientowaliby się w nowoczesnych metodach zarządzania i komunikowania oraz praktyczno-organizacyjnych uwarunkowaniach procesów wyborczych w Polsce, a także posiadaliby wiedzę informatyczną (przynajmniej na poziomie wizji systemu). Powołanie takiego podmiotu okaże się bezwzględnie konieczne, jeśli z jakiegoś powodu nie uda się stworzyć analogicznej komórki analitycznej w ramach samego KBW. Zespół ten pełniłby z jednej strony funkcje doradczo-audytorskie, a z drugiej – analityczno-badawcze na potrzeby PKW/KBW.

Wydaje się z pełni zasadne powołanie w strukturze Krajowego Biura Wyborczego również Zespołu Informacji i Edukacji Wyborczej. Warto podkreślić, że w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich opublikowanym w 2012 roku⁴⁵ została przedstawiona całościowa koncepcja powołania w strukturze Biura RPO nowego zespołu, który – z wykorzystaniem podejmowanych przez tę instytucję analiz – koordynowałby działania edukacyjne i informacyjne. Jak wskazano: „Do zadań tego zespołu należałyby m.in. przygotowanie atrakcyjnych wizualnie i treściowo materiałów informacyjnych [...], koordynowanie i inspirowanie działań informacyjnych delegatur KBW czy urzędników samorządowych”. Zespół taki zajmowałby się również aktywną współpracą z organizacjami społecznymi w zakresie kampanii informacyjnych, dysponując możliwością zlecenia im części zadań, np. w formie grantów. Ważnym obowiązkiem zespołu byłoby opracowywanie programu szkoleń oraz przygotowywanie materiałów edukacyjnych dla członków obwodowych komisji wyborczych⁴⁶.

Poważną kwestią jest wzmocnienie istniejącego już w KBW Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych o nowe instrumenty, które umożliwią znacznie bardziej skuteczną kontrolę finansowania polityki. Zmiany mające służyć większej przejrzystości tej sfery powinny iść dwutorowo. Z jednej strony trzeba doprecyzować przepisy Kodeksu Wyborczego dotyczące bezpośrednio problematyki prowadzenia kampanii wyborczych (m.in. prekampanii wyborczych). Z drugiej strony PKW i KBW powinny uzyskać bardzo konkretne narzędzia do przeprowadzania kontroli (np. kontroli wydatków komitetów „w czasie rzeczywistym”, audytu itp.). Powyższe kwestie były już wielokrotnie opisywane, a kompleksowe rekomendacje sformułowano kilka lat temu⁴⁷.

Reforma struktury Krajowego Biura Wyborczego na szczeblu centralnym według kryterium funkcjonalnego podziału zadań mogłaby więc wyglądać następująco:

45 J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego...*, dz. cyt.

46 Warto zauważyć, że postulat utworzenia dwóch nowych zespołów w KBW podniósł Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie skierowanym do przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (dokument z 8 stycznia 2015 roku, sygn. VII.602.6.2014. JZ).

47 J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych*, Warszawa 2008; M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, dz. cyt.

| | Zespół Organizacji Wyborów | Zespół Prawno-Analityczny | Zespół Informacji i Edukacji Wyborczej | Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych | Zespół Administracyjno-Finansowy |
|----------------------------|--|---|---|---|---|
| Cel | organizacja wyborów | audyt, ewaluacja i badania | komunikacja z otoczeniem | nadzór nad finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych | obsługa administracyjno-finansowa administracji wyborczej |
| Zadania szczegółowe | <ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie planów operacyjnych konkretnych akcji wyborczych i referendalnych, w tym planów alternatywnych i awaryjnych • tworzenie założeń pod projekty wydatków budżetowych • opracowywanie założeń merytorycznych wspomaganie informatycznego wyborów • zarządzanie wspomaganie informatycznym wyborów • zarządzanie wszystkimi prowadzonymi przez KBW akcjami wyborczymi i referendalnymi • nadzór nad rejestrem wyborców | <ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie projektów aktów prawnych, wytycznych, wyjaśnień, odpowiedzi, procedur niezbędnych w toku realizacji procesu wyborczego itp. • opracowywanie założeń organizacyjnych przyszłych akcji wyborczych i referendalnych • audyt prawa wyborczego i wysuwanie propozycji odpowiednich zmian prawnych • identyfikowanie zachodzących i przewidywalnych zmian w otoczeniu społeczno-politycznym, które mogą mieć istotny wpływ na przebieg procesów wyborczych • ewaluacja działalności aparatu wyborczego pod kątem jego skuteczności organizacyjnej • prowadzenie innych prac badawczych niezbędnych do usprawnienia procedur i działań wyborczych | <ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie i realizacja strategii informacyjnej PKW • opracowywanie i dystrybucja wszelkich informacji oraz wyjaśnień dotyczących procedur wyborczych, w tym warunków oddawania głosu, wskazówek dla komitetów wyborczych i kandydatów • przygotowywanie, od strony dydaktycznej, założeń, planów, treści oraz niezbędnych materiałów szkoleniowych dla organów wyborczych wszystkich szczebli, przede wszystkim zaś komisji obwodowych • odpowiedzialność za <i>public relations</i> i wizerunek organów wyborczych • współpraca z mediami, organizacjami pozarządowymi, instytucjami badawczymi i innymi istotnymi podmiotami zewnętrznymi | <ul style="list-style-type: none"> • kontrola finansowania partii politycznych • kontrola finansowania kampanii wyborczych, w tym również „w czasie rzeczywistym”, • analiza przepisów prawa pod kątem skuteczności szeroko pojętym finansowaniem polityki • współpraca z właściwymi organami państwowymi i podmiotami zewnętrznymi w zakresie skutecznego realizowania nadzoru państwa nad finansowaniem polityki • prowadzenie rejestru korzyści polityków | <ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie założeń prawnych i finansowych do zamówień oraz przetargów publicznych realizowanych przez KBW • obsługa administracyjna, kadrowa, techniczna i finansowo-księgowa całego KBW • organizacja i obsługa posiedzeń PKW • obsługa administracyjna, biurowa, socjalna oraz placowa członków PKW i pracowników KBW • opracowywanie i realizacja budżetu KBW • realizacja budżetu wyborczego • prowadzenie rachunkowości • kontrola realizacji budżetu przez delegatury KBW w terenie |

| | | | | | |
|-------------------------------------|--|---|---|--|---|
| <p>Pożądanee cechy szefa</p> | <ul style="list-style-type: none"> • sprawny organizator • zorientowany na zadania • potrafi przewodzić i współpracować z zespołem • doświadczony w organizacji wyborów • zna i potrafi stosować instrumenty zarządcze • szybko podejmuje decyzje • typ menedżera liniowego | <ul style="list-style-type: none"> • posiada wysokie zdolności analityczne • potrafi identyfikować cele organizacji i zagrożenia otoczenia oraz analizować trendy • wyróżnia się umiejętnością planowania • ma znajomość prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych uwarunkowań wyborów • zna i potrafi stosować instrumenty kontroli zarządczej • typ menedżera sztabowego | <ul style="list-style-type: none"> • ma wysokie zdolności komunikacyjne i autoprzeciencyjne • posiada zaawansowane i potwierdzone doświadczeniem kompetencje dydaktyczno-szkoleniowe • zna specyfikę działania mediów • wyróżnia się umiejętnością pracy z ludźmi i otwartością w relacjach z nimi • typ menedżera liniowego | <ul style="list-style-type: none"> • zna zasady prowadzenia kampanii wyborczych i sposoby ich finansowania • rozumie specyfikę prawa • ma wysokie zdolności analityczne • typ menedżera sztabowego | <ul style="list-style-type: none"> • ma umiejętność zarządzania biurokratycznego • orientuje się w zasadach funkcjonowania administracji publicznej • zna problematykę kadrową i zasady rachunkowości • posiada wiedzę w zakresie procedur przetargowych • jest zorientowany na sprawy ludzi • cechuje go sprawność biurowa |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie założeń funkcjonalnych i komunikacyjnych oraz bieżące zarządzanie serwisami internetowymi i społecznościowymi PKW • prowadzenie działań z zakresu edukacji wyborczej | | |

Rozważenia wymagałaby również sprawa rezygnacji z klasycznej jednostopniowej (płaskiej) struktury organizacyjnej KBW, gdzie zespoły i delegatury nie pozostają ze sobą w relacji funkcjonalnego podporządkowania, i zastąpienia jej strukturą macierzową, łączącą w sobie powiązania funkcjonalne z terytorialnymi. Delegatury KBW w terenie powinny dostosować się funkcjonalnie (podział zadań) i ewentualnie organizacyjnie (stanowiska oraz grupy pracownicze) do struktury zadań zdefiniowanych przez poszczególne zespoły na szczeblu centralnym. Chodzi o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której terenowy aparat wyborczy działałby w sposób ukierunkowany przez zadaniowo sprofilowane zespoły centrali i byłby zestandaryzowany w skali kraju. Nie oznacza to oczywiście zmiany podporządkowania służbowego pracowników delegatury. Dyrektor zachowałby tutaj pełną kontrolę, jednak charakter i podział zadań pracowniczych odpowiadałby ich podziałowi na szczeblu centralnym. Ułatwiłoby to również i usprawniłoby komunikację wewnętrzną, gdyż poszczególne zespoły mogłyby bezpośrednio kontaktować się z osobami realizującymi poszczególne prace w terenie. Zwolniłoby to dyrektorów z obowiązku ciągłego zlecania zadań pracownikom i przekazywania im dyrektyw z centrali. W rezultacie szef delegatury, zachowując dzięki właściwemu systemowi komunikacyjnemu pełną kontrolę nad tym, czym zajmują się jego podwładni, mógłby bardziej skupić się na kwestiach związanych z planowaniem, nadzorem oraz ewaluacją przebiegu procesów wyborczych i referendalnych odbywających się na przydzielonym mu obszarze.

Należy również wdrożyć wewnętrzny system obiegu informacji. Centrala powinna, poprzez swoje zespoły, szczególnie i z wyprzedzeniem powiadamiać pracowników terenowych o swoich propozycjach i celach oraz konsultować je z nimi. Poszczególne ogniwa aparatu muszą mieć dostęp do pełnej informacji o tym, co się dzieje i jak na poszczególne kwestie zapatruje się centrala, a także o tym, jak z podobnymi problemami radzą sobie inne delegatury. Warto, aby zarówno zapytania kierowane do centrali, jak i odpowiedzi udzielane w sprawach indywidualnych były dostępne wszystkim potencjalnie zainteresowanym. Dyrektorzy nie powinni obawiać się zadawać pytań w żadnej sprawie. Z kolei centrala musi w swych odpowiedziach kierować się potrzebą ujednoczenia praktyki stosowania prawa wyborczego oraz jego stabilnością, a także mieć na względzie organizacyjne i lokalne uwarunkowania delegatur. W szczególności dotyczy to interpretacji prawa i udzielania wyjaśnień prawnych. Narady wewnętrzne (w tym również za pośrednictwem narzędzi zdalnych) powinny stać się rutynowym miejscem swobodnej wymiany doświadczeń zarówno między centralą i terenem, jak i między konkretnymi delegaturami.