

Anna Frydrych-Depka

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Andrzej Sokala

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Obwodowe komisje wyborcze Stan realizacji postulatów *de lege ferenda* zgłoszonych przez Krzysztofa Skotnickiego w 2007 r.

1. Wprowadzenie

125

W 2007 r., tj. szesnaście lat temu, ukazał się ważny tekst Jubilata poświęcony obwodowym komisjom wyborczym oraz obwodowym komisjom do spraw referendum¹. Autor, Krzysztof Skotnicki, przedmiotem swoich rozważań uczynił w szczególności problematykę składów tychże komisji, słusznie podnosząc, że to właśnie z tymi organami wyborczymi mają przede wszystkim do czynienia wyborcy, a więc ich sprawne funkcjonowanie (przeprowadzenie głosowania i ustalenie jego wyników) nie pozostaje bez wpływu na ocenę wyborów i referendum². Zauważył także zasadnie, że tym ważnym organom nie poświęca się w literaturze zbyt dużo uwagi³. Tę konstatację można niestety uznać za nadal obowiązującą co najmniej częściowo. Wprawdzie artykułów i innych opracowań dotyczących zagadnień skupiających się na obwodowych komisjach wyborczych przybywa⁴,

¹ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 155–165.

² *Ibidem*, s. 156.

³ *Ibidem*, s. 155.

⁴ Można tu wskazać: K. Szarek, *Obwodowe komisje wyborcze jako najniższy szczebel w strukturze polskich organów wyborczych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3(13), s. 46–55;

lecz do dziś nie poświęcono tym ciałom monografii. Dość często zagadnienia te są poruszane przy okazji omawiania szerszej tematyki: administracji wyborczej⁵, organizacji określonych wyborów⁶, proponowanych lub wdrażanych reform prawa wyborczego⁷. Kwestie związane z powoływaniem i funkcjonowaniem obwodowych komisji wyborczych nadal jednak nie budzą wystarczającego, naszym zdaniem, zainteresowania wśród rodzimych przedstawicieli nauk społecznych.

W omawianym tekście prof. Skotnickiego, prócz wnikliwej analizy obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, znalazły się również istotne postulaty *de lege ferenda*. Sądzimy, że warto przyjrzeć się losom najważniejszych z nich po upływie szesnastu lat i ta właśnie kwestia jest głównym przedmiotem naszego artykułu.

P. Kapusta, *Członkowie komisji do spraw referendum i ich status*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 49–60; T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2019, nr 1, s. 97–125; A. Pyrżyńska, *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1(53), s. 193–213; K. Krauschar, *Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2(34), s. 27–47; R. Tkacz, *Obwodowe komisje wyborcze w kraju: stan prawny, propozycje zmian*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, cz. 13, red. A. Bielecki, D. Szafranski, T. Gąsior, Warszawa 2022, s. 143–160; R. Zych, *Problem statusu prawnego członków obwodowych komisji wyborczych jako funkcjonariuszy publicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 5(69), s. 201–223; A. Pyrżyńska, *Problematyka bezpośredniego zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1(71), s. 63–76.

⁵ Zob. np. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 200–219; P. Jakubowski, *Administracja wyborcza w Polsce od 1918 do 1991 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4(20), s. 35–36; A. Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, s. 75–77.

⁶ Warto wskazać np.: S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP. Tekst jednolity z 9 czerwca 2000 r. oraz akty wykonawcze*, Warszawa 2000; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004; T. Gąsior, G. Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018, s. 170–178.

⁷ Zob. np. A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18, s. 12, 15; J. Szymanek, *W sprawie instytucjonalizacji korpusu urzędników wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 5, s. 106–110; A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 49–52; A. Pytel, *Problematyka rejestracji oraz rozpowszechniania wizerunku i głosu wyborców oraz członków obwodowych komisji wyborczych – postulat de lege ferenda*, „Studia Wyborcze” 2019, t. 27, s. 46–49; A. Chmielarz-Grochał, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 2, s. 45–59.

2. Uwagi *de lege lata*

Ze względu na upływ czasu i liczne interwencje ustawodawcze w zakresie interesującej nas materii należy rozpocząć od przedstawienia aktualnego stanu prawnego. Obwodowe komisje wyborcze to kolegialne, społeczne organy wyborcze, powoływane *ad hoc*. Usytuowane są w hierarchii organów wyborczych najniżej, czyli najbliższej wyborcy. Ich potencjalnych członków zgłaszają przede wszystkim pełnomocnicy komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach. Podstawową rolą obwodowych komisji wyborczych jest przeprowadzenie głosowania w obwodzie i ustalenie jego wyników⁸. Wykonywane zadania powodują, że to działalność obwodowych komisji wyborczych najbardziej wpływa na postrzeganie całej administracji wyborczej wśród wyborców, a jakość ich pracy na odbiór przez obywateli wyborów jako takich, w tym uczciwości całego procesu wyborczego⁹. Należy w tym miejscu przypomnieć, że – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – dla uznania wyborów za wolne niezbędną jest rzetelna i uczciwa praca liczących głosy¹⁰.

Sposób powoływania obwodowych komisji wyborczych uregulowany jest przepisami Kodeksu wyborczego¹¹. Obecnie, by zostać członkiem komisji, należy: być wyborcą, być osobą pełnoletnią w dniu zgłoszenia oraz stale zamieszkiwać na terenie województwa, w którym ma się mieścić siedziba komisji. Funkcji członka komisji nie wolno łączyć z kandydowaniem w wyborach, funkcją komisarza wyborczego, pełnomocnika wyborczego czy finansowego komitetu wyborczego, urzędnika wyborczego, męża zaufania i obserwatora społecznego. Można być członkiem wyłącznie jednej komisji wyborczej. Członkowie komisji obwodowych nie mogą prowadzić agitacji wyborczej, zakaz ten dotyczy ich jednak wyłącznie w lokalu wyborczym w trakcie wykonywania czynności związanych z funkcją. Za pracę członkom komisji przysługuje zryczałtowana dieta¹².

⁸ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim...*, s. 218; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2014, s. 144.

⁹ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych...*, s. 156; T. Gąsior, G. Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych...*, s. 171.

¹⁰ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 45; A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 84; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim...*, s. 216.

¹¹ Artykuły 181a–184 Ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277, 2418, z 2023 r., poz. 497), dalej k.w.

¹² Zgodnie z Uchwałą PKW nr 6/2019 z 27.02.2019 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej

W stałych obwodach głosowania na terenie kraju komisje powołuje komisarz wyborczy najpóźniej na 20 dni przed dniem głosowania. Kandydaci zgłaszani są przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych lub osoby przez nich upoważnione. Liczba członków uzależniona jest od liczby mieszkańców danego obwodu głosowania i waha się do 5 do 13. Jednakże w przypadku niedoboru zgłoszeń komisja może działać w minimalnym 5-osobowym składzie. Powołując składy komisji wyborczych, komisarz wyborczy musi uwzględnić kwotę 2/3 miejsc zarezerwowanych dla osób zgłoszonych przez komitety wyborcze partii politycznych i koalicji partii politycznych, które w danym województwie w poprzednich wyborach odniosły sukces mierzony zdobyciem mandatu. Wyborcy zgłoszeni przez pozostałe komitety wyborcze zajmują pozostałą 1/3 miejsc oraz – w razie niewystarczającej liczby chętnych w puli 2/3 – resztę z niej. W przypadku niewystarczającej liczby zgłoszeń skład uzupełniany jest na podstawie dodatkowych zgłoszeń. Każdy komitet, niezależnie od swego statusu, może zgłosić w ramach uzupełnienia tylu kandydatów, ile pozostało miejsc do obsadzenia w komisji. W przypadku zbyt dużej liczby zgłoszeń przeprowadza się losowanie. Dotyczy ono wyłącznie osób zgłoszonych w „puli 1/3”, gdyż wyborcy zaproponowani przez komitety partii i koalicji z „puli 2/3” mają w takim przypadku gwarancję powołania do składu. Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują również możliwość uzupełnienia składu przez komisarza wyborczego o wyborców, którzy samodzielnie się do niego zgłosili. Ma to jednak zastosowanie dopiero w przypadku niewystarczającej liczby zgłoszeń dodatkowych ze strony komitetów. Jest obligatoryjne, gdyby komisja miała pracować w składzie mniejszym niż pięciu członków, a fakultatywne, gdy członków jest więcej niż pięciu, ale mniej, niż wynika z ustaleń opartych na liczbie mieszkańców danego obwodu.

Uzupełnienie składu obwodowej komisji wyborczej może być skutkiem zbyt małej liczby zgłoszeń ze strony pełnomocników komitetów wyborczych lub wygaśnięcia członkostwa. Przyczyny wygaśnięcia enumeratywnie wskazuje Kodeks wyborczy. Poza niespełnianiem wymogów niezbędnych dla członkostwa (niepołączalność funkcji, czynne prawo wyborcze, stałe zamieszkiwanie na terenie województwa) są

Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy oraz Uchwałą PKW z 23.08.2018 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego – dieta wynosi obecnie 350 zł dla członka, 400 zł dla zastępcy przewodniczącego oraz 500 zł dla przewodniczącego komisji w elekcjach powszechnych poza samorządową, a w wyborach lokalnych odpowiednio 300, 330 i 380 zł.

to: zrzeczenie się członkostwa, kandydowanie osoby blisko spokrewnionej w okręgu wyborczym właściwym dla danej obwodowej komisji wyborczej, śmierć członka komisji oraz jego odwołanie. Komisarz wyborczy odwołuje członka w razie: nieuczestniczenia w pracach komisji bez usprawiedliwienia, podejmowania działań sprzecznych z prawem, niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków. W sytuacjach związanych z wygaśnięciem członkostwa skład komisji jest uzupełniany, o ile liczba członków zmniejszyła się poniżej ustawowego minimum.

3. Zmiany wprowadzone w latach 2018–2019

Wskazane wyżej reguły dotyczące obwodowych komisji wyborczych znacząco różnią się od obowiązujących wcześniej. Weszły one w życie zasadniczo z końcem stycznia 2018 r. i po raz pierwszy znalazły zastosowanie w powszechnych wyborach samorządowych przeprowadzonych w roku 2018. Wypada przy tym wskazać, że były one częścią bardzo obszernej i głębokiej nowelizacji Kodeksu wyborczego, szeroko komentowanej przez przedstawicieli nauki¹³. Z części wprowadzonych wówczas zmian ustawodawca już zrezygnował, z niektórych nawet – jak transmisja z lokali komisji wyborczych – zanim jeszcze zdążyły zostać zastosowane w wyborach¹⁴.

129

W zakresie dotyczącym powoływania i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych doszło w ich wyniku do następujących zmian:

- powoływanie dwóch komisji (do spraw przeprowadzenia głosowania i do spraw ustalenia wyników wyborów) dla każdego obwodu głosowania,
- organem powołującym komisje we wszystkich wyborach jest komisarz wyborczy, a nie gminna komisja wyborcza (dla wyborów samorządowych) czy wójt (dla pozostałych elekcji),

¹³ Zob. np. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018; A. Rakowska-Trela, *Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4(44), s. 19–35; B. Michalak, *Ocena funkcjonalności zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego w 2018 roku w świetle doświadczeń wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2019, t. 28, s. 55–73; A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018, t. 23, s. 55–72.

¹⁴ A. Pytel, *Problematyka rejestrowania...*

- członkiem komisji może zostać wyborca stale zamieszkujący na obszarze województwa, a nie gminy, na terenie której tworzony jest obwód głosowania,

- stała liczba (9) członków komisji w obwodach stałych, a nie wahająca się od 6 do 10 w zależności od liczby mieszkańców obwodu,

- „pierwszeństwo” dla kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze partii politycznych i koalicyjne komitety wyborcze, które w ostatnich wyborach wprowadziły posła do sejmu lub radnego do sejmiku województwa, co znacznie zmodyfikowało obowiązującą wcześniej zasadę wystawiania przez uprawniony komitet wyborczy wyłącznie po jednym kandydacie do każdej komisji,

- rezygnacja z udziału w pracach komisji pracownika samorządowego oddelegowanego przez wójta,

- możliwość zgłoszenia kandydatów przez wszystkie komitety wyborcze, a nie tylko te, które zarejestrowały kandydatów w danym okręgu wyborczym.

Zgłaszane, jeszcze w trakcie prac parlamentarnych, obawy o wywołanie perturbacji w procesie wyborczym wprowadzeniem wymienionych zmian (zwłaszcza powoływaniem dwóch komisji wyborczych) znalazły swoje odzwierciedlenie w trakcie elekcji samorządowej. Wystąpiły trudności z kompletowaniem składów w podwojonej liczbie, a także wydłużył się proces liczenia głosów w związku z koniecznością protokolarnego przekazania dokumentów między komisją ds. przeprowadzenia głosowania a komisją ds. ustalenia jego wyników¹⁵.

Odpowiedzią ze strony ustawodawcy był kolejny projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego, który – jak wskazał wnioskodawca w uzasadnieniu – miał dostosować zmiany wprowadzone w styczniu 2018 r. do pozostałych wyborów oraz zapewnić sprawniejszą procedurę wyborczą, która – jak podkreślano – wychodziła naprzeciw oczekiwaniom Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). Nowelizacja została uchwalona 31 stycznia 2019 r. i weszła w życie 13 lutego 2019 r. Jej rezultatem było:

- zrezygnowanie z podwójnych komisji we wszystkich wyborach poza powszechnymi wyborami samorządowymi,

¹⁵ J. Haman, *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2019, s. 13, <https://www.batory.org.pl/publikacja/wybory-samorzadowe-2018-raport-z-obszwacji/> (dostęp: 15.05.2023); idem, *Obserwatorzy w działaniu. 2018. Raport końcowy z obserwacji wyborów samorządowych w województwie mazowieckim*, b.m.w., s. 33–36; B. Michalak, *Ocena funkcjonalności zmian...*, s. 63; T. Czapiewski, R. Miszczuk, *Wpływ zmian polskiego prawa wyborczego w 2018 roku na proces przygotowania i przeprowadzania wyborów*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 3(27), s. 69–71; R. Tkacz, *Obwodowe komisje wyborcze w kraju...*, s. 152.

- zróżnicowanie liczebności komisji (7–13) w zależności od liczby mieszkańców danego obwodu, co wiązało się z wprowadzeniem puli 2/3 i 1/3, a nie jak wcześniej sztywnej proporcji 6 : 3,
- wprowadzenie wymogu ukończenia przez wyborcę chętnego do pracy w komisji 18. roku życia najpóźniej w dniu zgłoszenia,
- ujednoczenie terminu zgłoszeń we wszystkich wyborach (30. dzień przed dniem głosowania),
- dopuszczenie samodzielnych zgłoszeń wyborców, których komisarz powoływałby do składu w razie konieczności jego uzupełnienia,
- w przypadku niewystarczającej liczby chętnych zgłoszonych przez komitety wyborcze zmniejszenie minimalnego składu komisji do pięciu członków.

4. Komisje obwodowe w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r.

Wybory Prezydenta RP w 2020 r. były organizowane w niezwykle trudnych warunkach. Dzień głosowania, wyznaczony w początku lutego 2020 r., miał przypadać na 10 maja. Głosowanie w tym terminie nie doszło jednak do skutku ze względu na panującą w tym czasie w Polsce i na świecie sytuację epidemiczną¹⁶.

Według założeń rządzących głosowanie miało się odbyć wyłącznie korespondencyjnie. Kwestie najniższego organu wyborczego dla głosowania 10 maja regulował art. 10 Ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.¹⁷ Wskazywał on na gminne obwodowe komisje wyborcze jako organy właściwe do ustalenia wyniku głosowania. W każdej gminie miała zostać powołana wyłącznie jedna taka komisja. Składałaby się ona – w zależności od liczby mieszkańców danej gminy – z 3 do 45 lub więcej członków. Przewodniczącego komisji wskazywałby komisarz wyborczy. Pozostałych członków mieli wysuwać w równej liczbie pełnomocnicy komitetów wyborczych. Trzeba tu zauważyć powrót do zasady „równowagi” sprzed niefortunnnych zmian z roku 2018.

¹⁶ Zob. np. A. Frydrych-Depka, *Polish Presidential Elections in the Times of the COVID-19 Pandemic: Luckily Not Third Time Lucky*, [w:] *Pandemic Poland: Impacts of Covid-19 on Polish Law*, red. M. Löhnig, M. Serwaniec, Z. Witkowski, Wien-Köln 2021, s. 64–66.

¹⁷ Dz.U., poz. 827.

Na potrzeby organizacji wyborów czerwcowych zostały wprowadzone kolejne zmiany uregulowań Kodeksu wyborczego, które zostały zawarte w art. 20 Ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego¹⁸. Przepis wskazywał, że:

- minimalny skład komisji to 3 członków,
- można łączyć ze sobą obwody głosowania, o ile ich siedziby mieszczą się w tym samym budynku,
- szkolenia członków komisji mogą się odbywać zdalnie,
- komisje w ZOZ-ach i DPS-ach złożone będą wyłącznie z pracowników tych jednostek,
- zgłoszenia kandydatów w wyborach z maja zachowują ważność.

Wprowadzone względem regulacji kodeksowych modyfikacje wyraźnie wskazują z jednej strony na chęć zapewnienia bezpieczeństwa, z drugiej zaś „priorytetowo” traktują potrzebę zapewnienia obsługi głosowania, choćby w ograniczonych liczebnie składach, co należy wiązać z niewystarczającą liczbą kandydatów do pracy w komisjach we wcześniejszych elekcjach.

5. Późniejsze zmiany

Po wyborach Prezydenta RP z 2020 r. zmiany Kodeksu wyborczego dokonano pięciokrotnie¹⁹. Najwięcej istotnych zmian związanych z obwodowymi komisjami wyborczymi zawierała Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw²⁰. Zmianą zasadniczą była całkowita rezygnacja z podwójnych obwodowych komisji wyborczych, które nawet w wyborach samorządowych nie będą już powoływane²¹. Wydłużono o jeden dzień termin na powołanie komisji w stałych obwodach głosowania dla komisarza wyborczego (z 21 do 20 dni przed dniem wyborów). W praktyce oznacza to, że termin ten będzie przypadał na poniedziałek, a nie jak dotąd na niedzielę, co w zwią-

¹⁸ Dz.U., poz. 979.

¹⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 1834 i 2054, Dz.U. z 2022 r., poz. 655 i 2418, Dz.U. z 2023 r., poz. 497.

²⁰ Dz.U., poz. 497.

²¹ Z wyjątkiem wyborów ponownych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wyborów do nowych rad i wyborów ponownych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzanych w trakcie kadencji 2018–2024.

ku z treścią przepisu art. 9 § 2 k.w. należy uznać za zmianę o charakterze czysto porządkującym. Zwiększona została swoboda kształtowania liczebności składu komisji wyborczej w miejscach, w których można się spodziewać wysokiej frekwencji wyborczej. Komisarz wyborczy może zwiększyć w takim obwodzie głosowania liczbę członków komisji ponad liczbę wynikającą z liczby mieszkańców do maksymalnie 13 członków²².

6. Postulat uchwalenia kodeksu wyborczego

Jednym ze wskazanych przez Krzysztofa Skotnickiego postulatów *de lege ferenda* było ujednoczenie przepisów polskiego prawa wyborczego i ujęcie ich w ustawie o kodeksowym charakterze, która zapewniałaby stabilizację w tym zakresie²³. Warto zauważyć, że Autor nie po raz pierwszy wysuwał ten postulat. Wystarczy w tym miejscu przywołać choćby jego wniosek przedstawiony w monografii z 2000 r. poświęconej zasadzie powszechności w prawie wyborczym. Stwierdza on tam m.in.: „Uważam, że należy w sposób znacznie bardziej zdecydowany przystąpić do prac nad uchwaleniem kodeksu wyborczego. Utrzymująca się od lat osiemdziesiątych tendencja do uchwalania ordynacji wyborczych przed kolejnymi wyborami jest naganna i zawsze wzbudza zarzuty, że ordynacje konstruowane są przez najsilniejsze ugrupowania parlamentarne z myślą o ich doraźnych korzyściach politycznych”. Dalej Autor zasadnie wskazuje, że potrzebę uchwalenia tego kodeksu przedstawiciele nauki prawa zgłaszają od dawna²⁴. Wypada dodać w tym miejscu, że wśród nich byli także autorzy niniejszego opracowania²⁵.

Wskazany wyżej postulat pojawił się w omawianym przez nas tekście prof. Skotnickiego w związku z ustalonym przezeń niezrozumiałym brakiem jednolitości rozwiązań prawnych odnoszących się do kwestii sposobu konstruowania i składu komisji obwodowych w różnych aktach prawnych. Autor wskazał więc, że „powinno być to ujednoczone i jest to jeszcze jeden argument przemawiający na rzecz uchwalenia w Polsce kodeksu wyborczego”²⁶.

²² Artykuł 182 § 1b k.w.

²³ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych...*, s. 165.

²⁴ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 284.

²⁵ A. Sokala, *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3(11), s. 61–62.

²⁶ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych...*, s. 165.

Ten postulat Krzysztofa Skotnickiego doczekał się, jak wiadomo, uwzględnienia. W dniu 5 stycznia 2011 r. Sejm RP przyjął długo oczekiwaną przez doktrynę i praktykę prawa wyborczego ustawę – Kodeks wyborczy²⁷. Weszła ona w życie 1 sierpnia 2011 r. Powodów do zadowolenia zwolenników tego aktu było jednak nie za wiele. Kodeks wyborczy ujednolicił co prawda przepisy pomieszczone przedtem w różnych ustawach ordynacyjnych – także w kwestiach związanych z tworzeniem i składem obwodowych komisji wyborczych – lecz nie przyniósł oczekiwanej stabilizacji prawa wyborczego. Dość wspomnieć, że został on znowelizowany jeszcze przed wejściem w życie (sic!)²⁸. W sumie zaś do chwili obecnej nowelizowano go wielokrotnie – tylko w latach 2018–2020 osiem razy, o czym pisaliśmy w tekście dotyczącym kolejnych zmian w polskiej administracji wyborczej²⁹. Co się zaś tyczy obwodowych komisji wyborczych, chcielibyśmy przywołać kwestię, która wzbudziła poważne wątpliwości co do zasadności jej wprowadzenia – powoływania podwójnych obwodowych komisji wyborczych, tj. komisji ds. przeprowadzenia głosowania i komisji ds. ustalenia wyników głosowania. Ustawodawca nowelizacją z 2018 r. wprowadził taką regulację w odniesieniu do wszystkich komisji wyborczych³⁰, po czym, zapewne zauważwszy niewydolność takiego rozwiązania, po przeprowadzeniu elekcji samorządowej na jesieni 2018 r. dokonał korekty polegającej na usunięciu podwójnych obwodowych komisji wyborczych we wszystkich elekcjach poza samorządową³¹, by na rok przed przesuniętymi o pół roku wyborami samorządowymi powrócić do regulacji sprzed 2018 r.³²

Wypada dodać, że Kodeks wyborczy był wielokrotnie komentowany³³, a rozwiązania w nim przyjęte, zwłaszcza te wynikające z kolejnych

²⁷ Dz.U. Nr 21, poz. 112.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 34.

²⁹ A. Sokala, A. Frydrych-Depka, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5(63), s. 32.

³⁰ Artykuł 5 Ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U., poz. 130).

³¹ Artykuł 1 pkt 21 Ustawy z 31.01.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U., poz. 273) zmienił brzmienie art. 181a.

³² W uzasadnieniu do projektu niestety nie znaleźliśmy szerzej opisanych powodów zmiany. Przy czym usunięcie art. 181a wskazującego na powoływanie w każdym obwodzie dwóch obwodowych komisji wyborczych określono jako zmianę „o charakterze porządkującym i wynikowym”, zob. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2897/IX kadencja, s. 23.

³³ Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014 i Warszawa 2018; K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy*, Komentarze LEX, Warszawa 2014; K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz,

nowelizacji, doczekały się wielu krytycznych opinii³⁴. Sądzymy przeto, że sprawa nie jest zamknięta i trzeba będzie w bardziej przyjaznych czasach do niej powrócić.

7. Problem konstytucjonalizacji państwowej komisji wyborczej

Kolejnym z istotnych postulatów *de lege ferenda* zgłoszonym przez Krzysztofa Skotnickiego w tekście poświęconym komisjom obwodowym była konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej, a więc stałego i najwyższego organu wyborczego w Polsce. Autor wskazał, że organ ten wydaje w wielu kwestiach istotne uchwały i by podnieść ich rangę, należy podnieść rangę samej Państwowej Komisji Wyborczej, która powinna być organem konstytucyjnym wyposażonym w prawo wydawania rozporządzeń. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że podobny postulat wielokrotnie zgłaszali również – w tym samym co prof. Skotnicki czasie i później – inni przedstawiciele doktryny oraz praktyki prawa wyborczego³⁵. Wśród nich wypada wymienić w szczególności Ferdynanda Rymarza³⁶ i Stefana Jana Jaworskiego³⁷. Postulat taki – z obszernym uzasadnieniem – przedstawił także współautor niniejszego tekstu³⁸.

Przywoływano przy tym następujący argument: PKW posiada bardzo szerokie – wychodzące daleko poza materię wyborczą i referendalną – kompetencje³⁹. Zajmuje się ona m.in. weryfikacją poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, prowadzi Rejestr Korzyści, kontroluje kwestie związane z finansowaniem partii politycznych oraz przyjmowaniem oświadczeń lustracyjnych. Kompetencje te mieszczą się co do zasady w sferze kontroli i ochrony prawa, a to pozwala umiejscowić Komisję właśnie wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa, takich jak Najwyższa Izba Kontroli czy Rzecznik Praw Obywatelskich, o których mowa w rozdziale IX

F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018; *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, red. A. Biłgorajski, Katowice 2017.

³⁴ A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy...*

³⁵ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych...*, s. 165.

³⁶ F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 237–258.

³⁷ S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes...*, s. 77–98.

³⁸ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim...*, s. 112–121.

³⁹ *Ibidem*, s. 112–113.

Konstytucji RP⁴⁰. Podnoszono ponadto, że PKW – jako organ pozakonstytucyjny – nie ma formalnie kompetencji do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, choć w praktyce niektóre jej uchwały (wytyczne i wiążące wyjaśnienia) mają bezsprzecznie cechy norm generalnych i abstrakcyjnych oraz są adresowane do nieograniczonej liczby adresatów: wyborców, kandydatów, członków komisji wyborczych i komitetów wyborczych⁴¹. Wskazywano również, że Komisji przyznano szerokie uprawnienia nadzorcze, wkraczające faktycznie w sferę podmiotowych praw wyborczych⁴².

Niestety, omawiany postulat nie został nigdy – jak wiadomo – przez ustawodawcę zaakceptowany, a pozycja i charakter Państwowej Komisji Wyborczej uległy w ostatnim czasie, naszym zdaniem, istotnemu osłabieniu, gdyż miejsce niezależnej od innych władz, neutralnej politycznie i składającej się wyłącznie z sędziów Komisji zajęła Komisja „upolityczniona”, o zasadniczo innym składzie. Tworzą ją obecnie nie tylko sędziowie, ale także członkowie zgłoszeni do niej przez kluby parlamentarne⁴³. Naszym zdaniem to klasyczna i niczym nieuzasadniona *reformatio in peius*. Po zmianach wprowadzonych do Kodeksu wyborczego w styczniu 2023 r., zakładających zasiadanie w okręgowych i rejonowych komisjach wyborczych osób mających wykształcenie wyższe prawnicze wskazanych przez komisarzy wyborczych, którzy notabene powoływani są przez PKW spośród kandydatów zgłoszonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁴⁴, można już z przekonaniem mówić o fundamentalnej zmianie modelu administracji wyborczej.

136

8. Poszerzenie wymogów stawianych kandydatom do składu komisji obwodowych

W stanie prawnym obowiązującym w chwili pisania analizowanego tu artykułu Krzysztofa Skotnickiego formalne wymogi stawiane kandydatom na członków obwodowych komisji wyborczych (lub obwodowych komisji

⁴⁰ *Ibidem*, s. 113.

⁴¹ S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza...*, s. 77 i n.

⁴² F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej...*, s. 252–254.

⁴³ Artykuł 157 § 2 i 2a k.w.

⁴⁴ Minister już dwukrotnie wykonał swoją kompetencję – w latach 2018 i 2023. W 2018 r. przedstawił 144 kandydatów na 100 miejsc. Dane dotyczące 2023 r. nie zostały jeszcze upublicznione. Zob. A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarzy wyborczego...*, s. 62–63; *Ludzie Ziobry przypilnują wyborów? Kogo PKW powołała na komisarza wyborczego*, <https://www.rp.pl/prawnicy/art38268971-ludzie-ziobry-przypilnuja-wyborow-kogo-pkw-powolala-na-komisarza-wyborczego> (dostęp: 10.05.2023).

do spraw referendum) sprowadzały się do jednego tylko kryterium. Kandydat musiał mianowicie być osobą uprawnioną do głosowania w tychże wyborach (lub w tymże referendum). Do takiego stanu prawnego prof. Skotnicki odniósł się zdecydowanie krytycznie, podnosząc kilka ważkich argumentów⁴⁵. W szczególności podniósł, że mimo ważnych zadań zarówno w trakcie przygotowania, jak i przeprowadzania głosowania, a także ustalania jego wyników w obwodzie „z doświadczenia wiadomo, że w ich [komisji obwodowych] składzie w praktyce znajdują się w większości osoby zupełnie nieprzygotowane do wykonywania tych zadań”⁴⁶. Wieloletnie praktyczne doświadczenia autorów niniejszego tekstu w tym zakresie pozwalają zgodzić się w pełni z tą opinią. Krzysztof Skotnicki słusznie zauważył ponadto, że „praca w komisji obwodowej wymaga nie tylko sprawności intelektualnej, ale i fizycznej, gdyż obejmuje dzień „głosowania oraz późniejsze nieraz całonocne obliczanie wyników głosowania w obwodzie”⁴⁷. W konsekwencji tychże ustaleń Autor zgłosił postulat rozważenia wprowadzenia do przepisów polskiego prawa wyborczego kolejnych wymagań, jakie musieliby spełniać kandydaci na członków komisji obwodowych – wymagań dotyczących minimalnego poziomu wykształcenia oraz górnej granicy wieku. Pierwsze z nich to legitymowanie się maturą, drugie zaś to nieprzekroczenie siedemdziesięciu lat życia⁴⁸. Te postulaty spotkały się z aprobatą w doktrynie i praktyce prawa wyborczego. Dziwić jednak może brak akceptacji przez Autora postulatu wprowadzenia zasady niekaralności kandydata na członka komisji obwodowej, jaki, naszym zdaniem zasadnie, zgłosił wcześniej Stanisław Gebethner⁴⁹.

Postulaty i wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez Krzysztofa Skotnickiego (oraz innych przedstawicieli doktryny) nie doczekały się niestety uznania ustawodawcy tworzącego Kodeks wyborczy. Aktualna pozostaje więc opinia, zgodnie z którą: „Po raz kolejny podkreślić wypada całkowity brak troski ustawodawcy o właściwy merytoryczny i etyczny poziom pracy komisji obwodowych, od których zależy sprawne i zgodne z prawem przeprowadzenie głosowania i w konsekwencji sprawne i zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów. [...] Stan taki pozostaje w oczywistej kolizji z uznanymi standardami międzynarodowymi w sprawach wyborczych, które postulują taki dobór członków organów wyborczych, aby zapewnione zostały fachowość i profesjonalizm ich działania”⁵⁰.

⁴⁵ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych...*, s. 160.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Zob. S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 58.

⁵⁰ A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, s. 151.

Również liczne późniejsze nowelizacje Kodeksu wyborczego nie przyniosły w tym zakresie – co oceniamy zdecydowanie krytycznie – pożądaných zmian. Zamiast proponowanego przez Autora zwiększenia do dwóch osób wywodzących się spośród pracowników samorządowych w składzie komisji, nowelizacją z 2018 r. komisje całkowicie pozbawiono przedstawiciela delegowanego przez wójta. Nie można niestety twierdzić, że korpus urzędników wyborczych sprawnie przejął funkcje pełnione przez takie osoby w komisjach obwodowych. Zgadzać się ze Stanisławem Gebethnerem, Krzysztof Skotnicki wskazywał, że ich rolą jest łagodzenie braku odpowiedniego przygotowania merytorycznego i doświadczenia większości członków komisji. Urzędnik wyborczy wprawdzie jest zobowiązany do doskonalenia zawodowego poprzez uczestnictwo w szkoleniach dotyczących organizacji wyborów oraz prawa wyborczego⁵¹ i to on w teorii odpowiada za zapewnienie sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, w szczególności: tworzenie i aktualizowanie systemu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz ich organizowanie i prowadzenie⁵², lecz już choćby liczba powołanych urzędników wyborczych – zasadniczo jeden w gminie – nie jest wystarczająca, by zrealizować to zadanie i nie można uznać, że wypełniła lukę powstałą w wyniku uchylecia przepisu o wskazywaniu przez wójta po jednym pracowniku samorządowym do komisji na terenie gminy.

138

Podstawowym założeniem wyłaniania składów komisji spośród wyborców zgłaszanych przez komitety wyborcze powinno być zachowanie równowagi między przedstawicielami różnych środowisk politycznych i wzajemne kontrolowanie się członków pochodzących z nominacji podmiotu zgłaszającego kandydata. W stanie prawnym omawianym przez prof. Skotnickiego obowiązywała w tym zakresie zasada zgłaszania/zasiadania w komisji wyłącznie jednej osoby reprezentującej dany komitet wyborczy. Obecnie możliwe są sytuacje, w których w składzie komisji większość jej członków reprezentuje ten sam komitet wyborczy. Są one skutkiem rozwiązań przyjętych w 2018 r. Warto zaznaczyć, że Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych wskazuje: „Partie polityczne muszą być reprezentowane w komisjach wyborczych na równych prawach lub muszą mieć możliwość obserwowania pracy bezpartyjnego organu. Równość może się opierać na zasadzie bezwzględności lub proporcjonal-

⁵¹ Artykuł 191h k.w.

⁵² Artykuł 191e k.w. O urzędnikach wyborczych zob. A. Domańska, M. Wrzalik, *Korpus urzędników wyborczych – wsparcie czy komplikacja procedury wyborczej?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5(63), s. 67–77; A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarzy wyborczego...*, s. 63–70; J. Haman, *Urzednicy wyborczy w dzialaniu. Raport z badania*, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/publikacja/urzednicy-wyborczy-w-dzialaniu-raport-z-badania/> (dostęp: 10.05.2023).

ności” (pkt 3.1e Raportu KDPwSW) oraz „jeżeli urzędnicy lokalu wyborczego reprezentują właściwie zbilansowaną opinię polityczną, oszustwo trudno jest przeprowadzić” (pkt 32 Wyjaśnień do KDPwSW). Anna Rakowska-Trela słusznie zauważa, że próżno szukać uzasadnienia dla stosowania równości w ujęciu proporcjonalnym dla prawa do zgłaszania przez komitety wyborcze kandydatów na członków komisji obwodowych⁵³.

9. Podsumowanie

Przedstawiona analiza obecnie obowiązującego stanu prawnego dotyczącego powoływania i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych prowadzi do wniosku, że żaden z postulatów zgłoszonych w 2007 r. przez Krzysztofa Skotnickiego – wspartych licznymi głosami przedstawicieli doktryny i praktyki prawa wyborczego – w istocie nie został uwzględniony przez ustawodawcę. Nawet formalne uchwalenie w 2011 r. Kodeksu wyborczego trudno uznać za sukces, gdyż w efekcie częstego nowelizowania go utracono postulowaną przez Autora stabilizację w tym zakresie. Trzeba zatem uznać, że rekomendacje te pozostają aktualne.

Przy tym, na marginesie tylko, wypada zauważyć, że istotnym problemem w odniesieniu do niektórych omawianych kwestii jest – jak nam się wydaje – brak potwierdzonych badaniami informacji na temat członków obwodowych komisji wyborczych. Dla przykładu, negatywnie wpływa to na możliwość oceny „potencjału wdrożeniowego” proponowanej zmiany w odniesieniu do zwiększenia wymogów stawianym kandydatom na członków tychże komisji. Trudności z powoływaniem podwójnych składów komisji obwodowych czy też komisji mających przeprowadzić głosowanie wyborcze w warunkach pandemii każą zadać pytanie, czy takie rozwiązanie nie odbiłoby się negatywnie na liczbie kandydatów na członków komisji.

Dostęp do danych o pracy komisji obwodowych polepszyło nieco – jak nam się wydaje – wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji społecznych obserwatorów. Dzięki raportom z obserwacji możemy pozyskać, wprawdzie nie całościowe, ale jednak usystematyzowane, dane o praktyce działań komisji w dniu głosowania. W 2018 r. po wyborach samorządowych powtarzającymi się w raportach uwagami były dostrzegane kłopoty z przekazywaniem materiałów pomiędzy „dzienną”

⁵³ A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy...*, s. 173; zob. też R. Tkacz, *Obwodowe komisje wyborcze w kraju...*, s. 159.

i „nocną” komisją oraz potrzeba udoskonalenia systemu szkoleń, w tym ich dostępność *on-line*⁵⁴. Raporty te jednak, skupiając się na ocenie przebiegu głosowania i ustalenia jego wyników, w większym stopniu ukazują ewentualne problemy w pracy komisji w dniu głosowania niż, z oczywistych względów, na wcześniejszych etapach, a więc w trakcie ich powoływania i pierwszych działań. W tym zakresie ciekawe statystyki zaprezentował Rafał Tkacz⁵⁵. Niestety nie są to ogólnodostępne dane w postaci zdezagregowanej. Można jednak mieć uzasadnione obawy, że nawet poparte badaniami „twarde dane” nie przekonałyby obecnego ustawodawcy do zmiany *status quo*.

⁵⁴ J. Haman, *Wybory samorządowe 2018...*, s. 2; idem, *Obserwatorzy w działaniu...*, s. 14, 35.

⁵⁵ R. Tkacz, *Obwodowe komisje wyborcze w kraju...*, s. 150–157.