



UMCS

**UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
W LUBLINIE**

**Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego**

Mgr Katarzyna Szarek-Morajko

Autoreferat rozprawy doktorskiej pt.:

„Administracja wyborcza w Polsce”

Promotor: dr hab. Wojciech Orłowski, prof. nadzw. UMCS

Promotor pomocniczy: dr Wojciech Mojski

Recenzenci:

Prof. dr hab. Marek Chmaj

Dr hab. Sabina Grabowska, prof. nadzw. UR

Lublin 2017

Niniejsza rozprawa doktorska została poświęcona polskim organom wyborczym oraz wyborczemu aparatowi pomocniczemu. Charakteryzuje polską administrację wyborczą ukształtowaną w głównej mierze na fundamencie doświadczeń i dorobku prawnym zgromadzonym na przestrzeni XX w. Jest to o tyle istotne, iż organizacja administracji wyborczej jak i sam przebieg procedur wyborczych jest jednym z najistotniejszych kwestii w każdym demokratycznym państwie prawa.

27 lat demokratycznego systemu wyborczego w Polsce to niedoceniana wartość zbudowana na smutnych doświadczeniach drugiej połowy XX w., gdzie wyborca w rzeczywistości nie miał żadnego wpływu na skład osobowy wybieranych organów. Gwarantowane obecnie przez art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. prawo wyborcze jest podstawowym konstytucyjnym prawem politycznym każdego obywatela. Wybory – definiowane jako regularne odnawianie składu wybieralnych władz w wyniku swobodnej decyzji podejmowanej w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych – są nieodłącznym elementem każdego demokratycznego państwa prawnego. Jednak przeprowadzenie uczciwych wyborów jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy administracja wyborcza pozostaje neutralna politycznie i niezależna od innych organów państwowych. Obecnie polska administracja wyborcza jest stałą instytucją wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo z systemu administracji publicznej. Jednak jak pokazują karty historii, nie zawsze tak było, gdyż administracja wyborcza była, jest i zapewne będzie narażona na ingerencję ze strony władz (władzy ustawodawczej czy wykonawczej).

Przez pojęcie *polskiej administracji wyborczej* należy rozumieć zespół organów odpowiedzialnych za przygotowanie, organizację i przeprowadzanie wyborów w Polsce, posiadających hierarchiczną strukturę, na której czele stoi Państwowa Komisja Wyborcza (PKW). Administracja wyborcza wspierana jest przez wyborczy aparat pomocniczy, przez który należy rozumieć zorganizowany zespół osób związany z organem wyborczym i przydzielony mu do pomocy w celu realizacji jego zadań. W Polsce do wyborczego aparatu pomocniczego zaliczamy Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) oraz pełnomocników do spraw wyborów – tzw. urzędników wyborczych.

We współczesnym świecie nie istnieje jeden wzorcowy model będący realizacją zasady złotego środka w zakresie budowania niezależnej administracji wyborczej, w poszczególnych państwach różni się ona bowiem od siebie nie tylko historią, nazwami i funkcjami poszczególnych organów ją tworzących, ale i samą konstrukcją. We współczesnej doktrynie prawa wyborczego podjęto wiele prób klasyfikacji modeli organów wyborczych. Czyniono to

z uwagi na różne kryteria, np. sposób organizacji czy też cechy je charakteryzujące. Należy jednak pamiętać, że każde z państw ma indywidualny i autorski schemat organizacyjny administracji wyborczej, w poszczególnych krajach istnieją bowiem różne organy wyborcze odpowiedzialne za organizację wyborów oraz istnieją różne modele ich kreacji.

Mimo iż nie istnieje żaden uniwersalny model funkcjonowania organów administracji wyborczej, należy zauważyć, że ugruntowały się podstawowe dyrektywy organizacji organów wyborczych, których realizacja ma na celu zagwarantowanie wolnych wyborów. Na elementarne wymogi, jakie winny spełniać organy wyborcze w państwach demokratycznych, wprost wskazuje Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, który został przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji w Wenecji 18–19 października 2002 r. Dokument ten stanowi zbiór europejskich standardów odnoszących się do procesu wyborczego, jak również wskazuje niezbędne warunki organizacyjne procedury wyborczej.

Na uwagę zasługuje także okoliczność, iż wskazana problematyka nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem wśród polskich przedstawicieli doktryny prawa wyborczego. Należy zauważyć, że pojawiające się opracowania charakteryzują się fragmentarycznym podejściem do tego tematu. Nadto w dużej części z uwagi na uchwalenie i wejście w życie Kodeksu wyborczego z 2011 r. oraz licznych nowelizacji tej ustawy mających miejsce już w 2011 r., a następnie w 2014 r. oraz w 2015 r., w znacznej części publikacje te się zdezaktualizowały.

W niniejszej dysertacji analizie zostały poddane przede wszystkim właściwe regulacje wyższego rzędu, tj. Konstytucji RP z 1997 r. oraz przepisy Kodeksu wyborczego z 2011 r. Ponadto analizie poddane zostały uchwały PKW zawierające jako załączniki regulaminy poszczególnych organów wyborczych, a także wytyczne i wyjaśnienia PKW. Opracowane zostały również historyczne regulacje dotyczące organów wyborczych zawarte we wszystkich polskich ordynacjach wyborczych XX i XXI w., począwszy od przepisów Ordynacji wyborczej z 1918 r., a skończywszy na ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Wykorzystana w pracy została dodatkowo polska i obcojęzyczna literatura przedmiotu, a także dokumenty organizacji i instytucji międzynarodowych, tj. dokumenty Komisji Weneckiej (European Commission for Democracy Through Law) czy International IDEA w Sztokholmie (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), nadto inne bieżące informacje publikowane na stronach internetowych PKW.

Na wybór zastosowanych metod badawczych wpłynął przede wszystkim przedmiot podjętych badań. Realizacja tematu niniejszej rozprawy doktorskiej dokonana została głównie z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej, której istota sprowadza się do analizy

językowo-logicznej tekstów prawa obowiązującego, zwłaszcza ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tworzącego jej przedmiot badawczy. Zabieg ten pozwolił ustalić właściwości badanych organów administracji wyborczej, a następnie dokonać całościowej charakterystyki administracji wyborczej w Polsce oraz porównania jej z występującymi obecnie modelami. Jako metody pomocnicze zastosowane zostały: metoda historyczna oraz metoda prawno-porównawcza sprowadzająca się do porównania administracji wyborczej w Polsce z modelami występującymi w wybranych państwach europejskich.

Przechodząc natomiast do samej struktury pracy, należy wskazać że składa się ona ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia.

We wstępie do rozprawy podkreślono rolę pięciu podstawowych zasad, niezbędnych dla przeprowadzenia demokratycznych wyborów – zasady powszechności, zasady równości, zasady bezpośredniości, zasady tajności głosowania oraz zasady wolnych wyborów. Wyjaśniono pojęcie *polskiej administracji wyborczej* oraz pojęcie *wyborczego aparatu pomocniczego*. Wskazano również na ugruntowane dyrektywy w zakresie organizacji organów wyborczych, zawartych w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, przyjętym przez Komisję Wenecką na 52. Sesji w Wenecji w 2002 r., a których to realizacja ma na celu zagwarantowanie wolnych wyborów.

Rozdział pierwszy dotyczy modeli organizacji administracji wyborczej we współczesnym świecie. Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań jest wyróżnienie i omówienie poszczególnych modeli organizacji administracji wyborczej prezentowanych przez przedstawicieli doktryny z uwagi na różne kryteria. W rozdziale tym omówiona została najpopularniejsza klasyfikacja Instytutu na rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów (IDEA), która wyróżnia trzy modele organizacji administracji wyborczej, a mianowicie: model instytucji niezależnej, model rządowej administracji wyborczej oraz model mieszany. Wymienione modele zostały szczegółowo opisane na przykładach wybranych państw europejskich. Pierwszy z nich został opisany na przykładzie Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Estonii, natomiast drugi na przykładzie administracji wyborczej funkcjonującej w Republice Czeskiej oraz w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Model mieszany odniesiono do Królestwa Hiszpanii i Republiki Francuskiej. W końcowych rozważaniach podkreślono, iż brak jest w Europie jednolitej normy w zakresie organizacji administracji wyborczej, a każde państwo powinno kształtować swoją administrację wyborczą przy uwzględnieniu panującego systemu politycznego oraz rzeczywistości społecznej, kulturowej i gospodarczej. Wskazano także na unikatowość polskiego modelu administracji wyborczej.

Rozdział drugi dotyczy historii administracji wyborczej w Polsce z wyróżnieniem trzech okresów: administracji wyborczej w latach 1918–1952, administracji wyborczej w latach 1952–1989 oraz administracji wyborczej w latach 1989–2011. W rozdziale tym zostały opisane wszystkie funkcjonujące organy administracji wyborczej w Polsce począwszy od 1918 r. W rozdziale tym wskazano, iż okres II RP to czas, w którym system demokratyczny ewoluował w rządy autorytarne, dla których naginanie zasad systemu prawnego dla politycznych potrzeb było rzeczą naturalną. Przeprowadzona w rozdziale analiza finalnie doprowadziła do wniosku, iż budowanie silnej i niezależnej administracji wyborczej w Polsce stało się możliwe dopiero po roku 1989. Kończąc rozważania podkreślono, iż na jakość funkcjonowania administracji wyborczej wpływ mają nie tylko „suche” regulacje prawne, ale przede wszystkim uwarunkowania polityczne.

W rozdziale trzecim analizie poddane zostały stałe organy wyborcze, a mianowicie Państwowa Komisja Wyborcza, w tym jej skład, tryb powoływania i kadencja członków, jej organizacja pracy, posiedzenia oraz zadania, a także omówiona została instytucja komisarzy wyborczego, zwłaszcza opisany został tryb powoływania i odwoływania komisarzy wyborczych oraz ich uprawnienia, obowiązki i zadania. Mimo dostrzeżenia nielicznych uchybień (np. w zakresie braku umocowania konstytucyjnego PKW, nieprecyzyjnych przepisów w zakresie możliwości odwołania członków PKW, czy komisarzy wyborczych) podkreślono, iż dokonana analiza usytuowania, pozycji i charakteru prawnych stałych organów wyborczych dowodzi, iż co do zasady odpowiadają one standardom międzynarodowym wyznaczonym przez Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, bowiem są one neutralne politycznie, niezależne, cechuje je fachowość i profesjonalizm, a nadto – funkcjonują w permanencji, co gwarantuje na tym poziomie właściwe korzystanie z praw wyborczych.

Rozdział czwarty poświęcony został organom wyborczym o charakterze niestałym, a więc organom wyborczym powoływanym na potrzeby konkretnych, zarządzonych już wyborów (*ad hoc*). Ta część pracy dotyczy okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. W rozdziale tym szczegółowo został omówiony skład każdej komisji wyborczej, tryb jej powołania i rozwiązania, jak również organizacja pracy. Analizie zostały poddane także zadania okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. W rozdziale tym po przeprowadzonych badaniach dostrzeżono, iż niektóre z obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących przede wszystkim powołania i możliwości odwoływania członków komisji pozostają w opozycji z uznanymi międzynarodowymi standardami wyborczymi, co może budzić wątpliwości co do pełnej niezależności komisji wyborczych. Za istotną wadę uznano także brak ustawowo określonych

minimalnych kryteriów, jakimi powinien się cechować kandydat do składu terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, jak również niekonsekwencję polskiego ustawodawcy związaną z przepisami dotyczącymi powoływania i zwołania pierwszego posiedzenia obwodowej komisji wyborczej. Wskazano, iż okoliczności te mają niezwykle istotny wpływ na wzbudzanie zaufania obywateli do aparatu wyborczego.

W rozdziale piątym omówiony został wyborczy aparat pomocniczy, tj. KBW oraz pełnomocnicy do spraw wyborów. Zaprezentowana została przede wszystkim struktura oraz zadania KBW, jak również tryb powoływania i zadania urzędników wyborczych. Podkreślono rolę urzędników wyborczych w prawidłowym i sprawnym przeprowadzeniu wyborów. Przeprowadzona w tym rozdziale analiza w zakresie przepisów dotyczących KBW dowiodła, iż jest to organ mający wszelkie warunki do strukturalnego i organizacyjnego wyodrębnienia, co pozwoliłoby uczynić Biuro organem w pełni odpowiedzialnym za realizację przypisanych mu zadań wyborczych i referendalnych (a także innych przyznanych mu na mocy odrębnych ustaw). Wskazano także na konieczność dalszego reformowania struktury KBW, która w obecnym kształcie nie jest dostosowana do wyzwań, jakie stawiane są przed administracją wyborczą. Natomiast w zakresie pełnomocników do spraw wyborów – tzw. urzędników wyborczych, z uwagi na ich rolę w prawidłowym i sprawnym przeprowadzeniu wyborów podkreślono konieczność wzmocnienia ich pozycji i wprowadzenia ustawowej obligatoryjności powoływania.

Ostatnim elementem pracy jest zakończenie, które stanowi swoistą syntezę całości. Zawiera ono najistotniejsze problemy związane z funkcjonowaniem administracji wyborczej na przestrzeni kilku ostatnich lat. To w nim przedstawione zostały także postulaty *de lege ferenda*.

Rozważania przeprowadzone w niniejszej rozprawie doktorskiej umożliwiły udzielenie odpowiedzi nie tylko na postawione na wstępie pytania dotyczące gwarantowania przez polską administrację wyborczą właściwego korzystania z praw wyborczych, ale także pozwoliły sformułować zaprezentowane poniżej postulaty *de lege ferenda*.

Bez wątpienia jednym z największych sukcesów w zakresie prawa wyborczego w ciągu ostatnich 27 lat była jego kodyfikacja. Uchwalenie Kodeksu wyborczego w 2011 r. sprawiło, iż polskie prawo w tym przedmiocie stało się stabilne, przejrzyste i czytelne, łatwiejsze w interpretacji, a także w stosowaniu.

W ciągu kilkudziesięciu ostatnich lat zbudowano silną i sprawną administrację wyborczą, która cieszy się obecnie aprobatą i dużym zaufaniem społecznym. Zapewne częściowo na fakt ten wpływa przyjęcie w Polsce organizacji administracji wyborczej

zaliczanej do modelu administracji niezależnej, jednak polski model posiada też cechy indywidualne, niespotykane w innych państwach europejskich. Nie ma bowiem drugiego takiego państwa europejskiego, które miałyby taki sam system kreacji i składu centralnego organu wyborczego odpowiedzialnego za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w państwie.

Dodatkowo analiza ta pozwala zaobserwować pewną prawidłowość, iż w państwach o tzw. starej demokracji możliwe jest przeprowadzanie wyborów przez władze administracyjne (rządowe), natomiast w państwach tzw. młodej demokracji (np. postkomunistycznych) na wszystkich szczeblach systemu organów wyborczych zauważalne staje się powoływanie niezależnych i bezpartyjnych komisji.

W Polsce organy administracji wyborczej tworzą hierarchicznie zbudowaną strukturę, na której czele stoi PKW. Liczba poziomów tej struktury zależna jest od rodzaju przeprowadzanych wyborów. Poza PKW w strukturze tej wyróżniamy również komisarzy wyborczych oraz okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. Organy administracji wyborczej wspiera wyborczy aparat pomocniczy, który przybrał w Polsce postać KBW. W tym zakresie organy te wspierają pełnomocnicy do spraw wyborów, tzw. urzędnicy wyborczy (powoływani na poziomie samorządu terytorialnego).

Wybory na urząd Prezydenta RP przygotowuje i przeprowadza PKW oraz okręgowe i obwodowe komisje wyborcze. Odnosi się to także do wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP. Natomiast struktura organów wyborczych w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego wygląda następująco: na czele stoi PKW, niżej zaś okręgowe komisje wyborcze, dalej rejonowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze. Wybory samorządowe organizuje PKW, a także komisarze wyborczy oraz terytorialne i obwodowe komisje wyborcze.

PKW jest organem najwyższym w strukturze polskiej administracji wyborczej, o charakterze stałym, kolegialnym i zawodowym, właściwym w sprawach przygotowywania i przeprowadzania wyborów i referendów, a także innych wskazanych przez przepisy ustaw. W skład PKW wchodzi wyłącznie sędziowie trzech najwyższych organów władzy sądowniczej w państwie, co należy ocenić pozytywnie z uwagi na ich niezależność, doświadczenie, prestiż i niezbędną wiedzę. Nie ma zatem konieczności i faktycznego uzasadnienia powoływania do składu PKW innych osób (poza sędziami), tym bardziej że struktura ta spełnia swoje funkcje bez większych zastrzeżeń przez niemalże 27 lat, ciesząc się blisko 60-procentowym zaufaniem obywateli. Udział sędziów w składzie PKW nie narusza też konstytucyjnej zasady podziału władz, gdyż zgodnie z art. 159 § 1 Kodeksu wyborczego członkowie Komisji pełnią swoje

funkcje w PKW niezależnie od swoich obowiązków służbowych w ramach pełnionej funkcji sędziego.

Możliwość powoływania do składu PKW sędziego w stanie spoczynku bez ustawowo wskazanej maksymalnej liczby członków o takim statusie w świetle długoletniej praktyki również nie budzi wątpliwości i większego problemu. Dotychczasowe doświadczenia powoływania sędziów w stanie spoczynku do składu PKW wskazują, iż sędziowie ci stanowią zawsze mniejszość składu.

Z całą stanowczością należy zatem podkreślić, iż organ ten spełnia standardy międzynarodowe wyznaczane administracji wyborczej demokratycznego państwa prawa, choć istnieje kilka mankamentów, które należy skorygować, by zapewnić maksimum gwarancji dla demokratycznych procedur wyborczych.

Pierwsza uwaga dotyczy braku umocowania konstytucyjnego PKW. Z całą mocą należy podkreślić, iż tylko takie rozwiązanie zapewniłoby temu organowi stabilność oraz pełną niezależność od innych władz państwowych. Bez wątpienia jest to słabsza strona polskiej administracji wyborczej i z tego też względu postuluję w niniejszej rozprawie umocowanie konstytucyjne PKW i jej sędziowskiego składu. Odpowiednie przepisy dotyczące Komisji powinny się znaleźć w Rozdziale IX Konstytucji RP z 1997 r.

Druga uwaga, może nie tak doniosła, ale także istotna, dotyczy obecnego brzmienia art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego. Ze względu na zadania, jakie powierzono PKW, postuluję nowelizację tegoż przepisu, który powinien wprost wskazywać nie tylko na fakt przeprowadzania przez Komisję wyborów i referendów, ale także ich przygotowywania.

Dużo wątpliwości rodzi również wprowadzona niedawno do polskiego porządku prawnego kadencyjność centralnego organu wyborczego. Zlikwidowanie zasady bezterminowego powoływania sędziego na funkcję członka PKW i wprowadzenie kadencyjności przy jednoczesnej możliwości powoływania na kolejne kadencje oceniam negatywnie, gdyż może się to stać elementem nacisku na członka Komisji. Dlatego też w celu zapewnienia maksimum gwarancji prawnych, a przede wszystkim uwolnienia od ewentualnych zarzutów braku apolityczności PKW należałoby się zastanowić nad rozwiązaniem, które zapewniłoby pełną niezależność Komisji (np. możliwość jednokrotnego piastowania funkcji członka Komisji). Z tych też względów w art. 157 § 3 Kodeksu wyborczego powinno zostać dodane zadanie drugie mówiące o tym, iż sędzia powołany na członka PKW może piastować tę funkcję tylko jeden raz.

Zastrzeżenia budzi również brak przepisu regulującego konieczność wyłączenia się sędziego Sądu Najwyższego-członka PKW przy rozpatrywaniu przez Sąd Najwyższy

protestów wyborczych, a także sędziego Trybunału Konstytucyjnego przy ewentualnym badaniu przez Trybunał konstytucyjności np. przepisów Kodeksu wyborczego. I w tym wypadku kwestia ta wymaga interwencji i ustawowej regulacji.

Zastrzeżenia budzi też możliwość odwołania członka PKW przez Prezydenta RP na uzasadniony wniosek prezesa, który wskazał sędziego jako członka Komisji. Bez wątpienia jest to jeden z najsłabszych elementów w polskim modelu organizacyjnym administracji wyborczej. Konstrukcja tego przepisu pozostawia zbyt dużą swobodę w tej kwestii, co należy ocenić negatywnie. Polski ustawodawca powinien więc doprecyzować w tym zakresie w regulację kodeksową. Należy podkreślić, że polskie rozwiązanie jest niewystarczające także w stosunku do wyznaczonych standardów międzynarodowych. Art. 158 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego powinien zostać doprecyzowany przez ustawodawcę i dokładnie wskazywać, jakie przyczyny uzasadniają wystąpienie odpowiedniego prezesa z wnioskiem o odwołanie członka PKW.

Doprecyzowania wymagają również przepisy dotyczące powoływania członków PKW (ustawodawca powinien określić termin, w którym Prezydent RP byłby zobligowany do wydania postanowienia w przedmiocie powołania członka PKW) czy przyznania środka odwoławczego od orzeczenia PKW do Sądu Najwyższego w niektórych kategoriach spraw (np. w sprawach związanych z brakiem biernego prawa wyborczego kandydata), gdyż obecne przepisy są w tym zakresie niewystarczające.

Przyjęte w Kodeksie wyborczym rozwiązania prawne co do komisarzy wyborczych także nie budzą większych zastrzeżeń. Instytucja ta spełnia swoje funkcje w przyjętym w Polsce modelu administracji wyborczej, przyczyniając się do sprawniejszej realizacji zadań powierzonych organom administracji wyborczej, zwłaszcza w wyborach samorządowych. W tym wypadku można mieć jedynie wątpliwości natury teoretycznej związane np. z konieczną liczbą powoływanych komisarzy na poziomie województwa, podmiotami uprawnionymi do wnioskowania o odwołanie komisarza wyborczego czy chociażby poprawną redakcją przepisów Kodeksu wyborczego.

Najważniejsza z postulowanych zmian to zmiana art. 166 § 3 Kodeksu wyborczego, w którym powinna zostać zmniejszona do czterech maksymalna liczba powoływanych na poziomie województwa komisarzy wyborczych. Dodatkowo powinna zostać zmieniona także treść przepisu dotycząca powoływania komisarzy wyborczych i wskazywać, że czyni to PKW w porozumieniu z właściwym ministrem.

Nowelizacji wymagają również przepisy dopuszczające odwołanie przez PKW komisarza wyborczego na uzasadniony wniosek prezesa właściwego sądu. Uchylenia wymaga art. 166 § 8 pkt 2 Kodeksu wyborczego dotyczący możliwości wnioskowania przez prezesa

właściwego sądu o odwołanie komisarza wyborczego (a to ze względu na okoliczność, iż prezes właściwego sądu w przeciwieństwie do Ministra Sprawiedliwości nie uczestniczy w procedurze jego powołania).

Istotny w tej kwestii jest też art. 166 § 8 pkt 3 Kodeksu wyborczego, który powinien szczegółowo wskazywać przyczyny uzasadniające wystąpienie Ministra Sprawiedliwości do PKW z wnioskiem o odwołanie komisarza wyborczego.

Należałoby również zastanowić się nad ewentualną nowelizacją art. 166 § 7 pkt 4 Kodeksu wyborczego dotyczącego wygaśnięcia funkcji komisarza wyborczego w przypadku ukończenia 70 lat przez komisarza będącego sędzią w stanie spoczynku i zastąpieniem go następującym brzmieniem: „Funkcja komisarza wyborczego wygasa w przypadku ukończenia 70 lat przez komisarza” (z uwagi na dokonaną nowelizację przepisu 158 § 4 pkt 4 Kodeksu wyborczego – brak w tym zakresie konsekwencji ustawodawcy).

Inaczej rzecz się ma przy komisjach wyborczych powoływanych *ad hoc*. Obecna sytuacja związana chociażby z brakiem odpowiednich kryteriów, jakie powinien spełniać kandydat na członka komisji terytorialnych i obwodowych, wymaga podjęcia przez ustawodawcę szybkich i stanowczych działań. Obawa ta nie wypływa z troski o wizerunek polskich organów wyborczych, ale przede wszystkim z zagrożenia samych demokratycznych procedur wyborczych. Z całą stanowczością należy podkreślić, iż polskie regulacje są niewystarczające w tym zakresie i znacząco odbiegają od wyznaczonych standardów europejskich. Z tego też względu w niniejszej rozprawie doktorskiej postuluję wprowadzenie w art. 182 § 4 Kodeksu wyborczego dodatkowych minimalnych kryteriów, jakie powinni spełniać kandydaci zgłaszani do obwodowych komisji wyborczych (w zakresie górnej granicy wieku, minimalnego poziomu wykształcenia oraz niekaralności). Kryteria te powinny zostać także wprowadzone w odniesieniu do terytorialnych komisji wyborczych. Dodatkowo pragnę wskazać na konieczność podjęcia głębokiej reformy w zakresie systemu szkoleń członków komisji wyborczych, ze szczególnym naciskiem na członków obwodowych komisji wyborczych.

Doprecyzowania wymagają również przepisy dotyczące odwołania członka okręgowej i rejonowej komisji wyborczej przez PKW, a także członka terytorialnej komisji wyborczej przez komisarza wyborczego. W art. 171 § 2 pkt 2 oraz art. 179 § 3 pkt 2 Kodeksu wyborczego powinny zostać dokładnie wskazane przyczyny, z powodu których odpowiednio Minister Sprawiedliwości (przy okręgowych i rejonowych komisjach wyborczych) lub właściwy prezes sądu (w przypadku terytorialnych komisji wyborczych) może wystąpić z wnioskiem o odwołanie członka komisji wyborczej.

Co więcej, doprecyzowania i następnie rozszerzenia na wszystkie komisje wyborcze wymagają też przepisy dotyczące ograniczeń wynikających z pokrewieństwa lub powinowactwa pomiędzy członkiem komisji wyborczej a osobą kandydującą w wyborach. Zmiany w tym względzie wymaga przede wszystkim art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego poprzez dokładniejsze uregulowanie kwestii wygaśnięcia członkostwa w obwodowej komisji wyborczej wynikającego z powinowactwa. Dodatkowo ograniczenia, o których mowa w tym przepisie, powinny także zostać wprowadzone we wszystkich rodzajach komisji wyborczych.

Istotnym brakiem w przepisach Kodeksu wyborczego jest również brak sankcji za złamanie zakazu prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów przez członka komisji wyborczej.

Konieczne wydaje się też wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości powoływania wyłącznie jednego kandydata zgłoszonego przez każdego pełnomocnika wyborczego do składu terytorialnej komisji wyborczej oraz ujednoczenie terminu dokonywania zgłoszeń kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych.

Zastrzeżenia budzi także redakcja przepisów Kodeksu wyborczego dotycząca powoływania obwodowej komisji wyborczej, bowiem w niektórych przypadkach ustawodawca niekonsekwentnie przydzielił różne kompetencje wójtowi, zapominając o uprawnieniach terytorialnej komisji wyborczej. Z tych też względów art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego powinien otrzymać brzmienie: „W przypadku zgłoszenia do składu obwodowej komisji wyborczej liczby kandydatów przekraczającej dopuszczalny skład komisji organ właściwy do jej powołania ustala skład komisji w drodze publicznego losowania”.

Artykuł 182 § 8 Kodeksu wyborczego po nowelizacji powinien wskazywać, że: „Jeżeli liczba kandydatów zgłoszonych w trybie, o którym mowa w § 5, jest mniejsza od dopuszczalnego minimalnego składu liczbowego komisji, uzupełnienia jej składu dokonuje organ właściwy do jej powołania spośród osób ujętych w stałym rejestrze wyborców tej gminy. Przepis § 6 stosuje się odpowiednio”. Natomiast w art. 182 § 9 Kodeksu wyborczego powinny zostać wprowadzone następujące zmiany: „Pierwsze posiedzenie obwodowej komisji wyborczej zwołuje organ właściwy do jej powołania”.

Wszystkie te uwagi są o tyle istotne, że przecież to od pracy komisji wyborczej najniższego szczebla zależy postrzeganie całej administracji wyborczej w Polsce. Choć czasami postulowane zmiany mają charakter „kosmetyczny”, to uwagi dotyczące przede wszystkim konieczności wprowadzenia ograniczeń w postaci minimalnych kryteriów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, są nader

istotne. Polskie przepisy w tym zakresie odbiegają od standardów międzynarodowych, które wymagają od organów wyborczych profesjonalizmu i sprawności w działaniu.

Analiza przepisów Kodeksu wyborczego, w tym zadań i pozycji prawnej KBW, doprowadziła do wniosku dotyczącego konieczności strukturalnego i organizacyjnego wyodrębnienia KBW. Powinno ono mieć odrębny status prawny i stać się organem w pełni odpowiedzialnym za wykonywane działania. Zasadne byłoby umieszczenie w Dziale II Rozdziale 8 Kodeksu wyborczego zatytułowanym *Krajowe Biuro Wyborcze* regulacji dotyczącej usytuowania KBW na poziomie centralnego organu administracji państwowej podległego PKW i obsługującego ten organ pod względem organizacyjno-administracyjnym, technicznym i finansowym.

Pomimo iż ostatnio podjęto działania dotyczące zreformowania struktury KBW, to w dalszym ciągu są one niewystarczające. Zwiększenia wymaga przede wszystkim liczba zespołów KBW. Zmiany wymaga § 5 Statutu Krajowego Biura Wyborczego poprzez powołanie dodatkowo w strukturze KBW Zespołu Analitycznego, którego zadaniem byłoby monitorowanie zmian w przepisach prawa wyborczego, przeprowadzanie badań i dokonywanie w tym zakresie analiz.

Rozważania na temat pełnomocników do spraw wyborów – tzw. urzędników wyborczych – nie doprowadziły do wyodrębnienia większych i poważnych zastrzeżeń w zakresie funkcjonowania tej instytucji. Wręcz przeciwnie, zasadne wydaje się wzmocnienie ich pozycji z uwagi na rolę, jaką wypełniają w budowaniu sprawnej administracji wyborczej. Także okoliczność pełnienia tej funkcji zazwyczaj przez sekretarza gminy, który co do zasady jest przecież zainteresowany wynikiem wyborów (zwłaszcza samorządowych), nie wzbudza większych zastrzeżeń w doktrynie i problemów praktycznych. Jedyny minus takiego rozwiązania to okoliczność częstej zmiany osobowej na stanowisku sekretarza, co przecież nie sprzyja zdobyciu doświadczenia przez pełnomocnika wyborczego. Z tych też względów zasadne wydaje się wprowadzenie ustawowego obowiązku powoływania przez marszałka województwa, starostę lub wójta pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego we wszystkich rodzajach wyborów, tj. na urząd Prezydenta RP, do Sejmu RP i Senatu RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach samorządowych, a także przeniesienie regulacji dotyczącej powoływania pełnomocników do spraw wyborów – urzędników wyborczych z Działu II Rozdziału 5 Kodeksu wyborczego *Rejonowa komisja wyborcza* do Działu II Rozdziału 1 *Przepisy ogólne*; po art. 156 § 1 Kodeksu wyborczego dodanie § 1a w brzmieniu: „W celu realizacji zadań, o których mowa w § 1 marszałek województwa, starosta lub wójt ustanawia pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego. Zasady

współdziałania urzędnika wyborczego z Krajowym Biurem Wyborczym określa porozumienie zawarte odpowiednio pomiędzy marszałkiem, starostą lub wójtem a Szefem Krajowego Biura Wyborczego lub upoważnioną przez niego osobą”.

Podsumowując, pomimo wskazanych uwag dotyczących funkcjonowania poszczególnych organów wyborczych i wyborczego aparatu pomocniczego przyjąć należy, iż organy te w większości spełniają standardy międzynarodowe wyznaczone zwłaszcza przez Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych i wytyczne International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Zaplanowane i zastosowane w pracy badania dowiodły, że w naszym kraju wybory przeprowadzane są przez neutralną politycznie, bezstronną, niezależną od innych władz państwowych, a przy tym profesjonalną i kompetentną administrację wyborczą wspieraną przez wyborczy aparat pomocniczy. Właściwe korzystanie z praw wyborczych gwarantują przede wszystkim działające w permanencji najważniejsze organy wyborcze, a także przyczynia się do tego czynnik sędziowski w składzie polskich komisji wyborczych. Bez wątpienia obecny kształt polskiej administracji wyborczej należy uznać za znaczny sukces, co też odzwierciedla duże zaufanie obywateli do procedur wyborczych w naszym kraju. Przyjęty w Polsce model, choć jeszcze nie „idealny”, ale oparty na dwóch działających stale organach wyborczych, ze znacznym udziałem sędziów posiadających wysokie kwalifikacje i doświadczenie, a przy tym niezależną pozycję, dodatkowo wspierany przez zawodowy aparat – KBW – zasługuje na aprobatę i uznanie.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 września 2017 r.