

**Tomasz Gąsior**

Krajowe Biuro Wyborcze, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

ORCID 0000-0003-3531-8740

tomasz.gasior@op.pl

## Wybrane zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych

**Słowa kluczowe:** wybory, obwodowe komisje wyborcze, administracja wyborcza, komitety wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza, Kodeks wyborczy, prawo wyborcze

**Streszczenie.** Opracowanie poświęcono analizie wybranych zagadnień dotyczących obwodowych komisji wyborczych. Organy te, mimo że znajdują się najniżej w hierarchii organów wyborczych, są jednymi z najbardziej identyfikowalnych i utożsamianych przez wyborców z procesem wyborczym spośród całej administracji wyborczej. Nie wydaje się przesadnym twierdzenie, że są one niewralgiczne dla tego procesu, gdyż sposób i poziom ich działania w dużej mierze przekładają się na obraz całych wyborów w społeczeństwie. Tym samym odgrywają niebagatelną rolę w społecznym legitymizowaniu organów władzy wybranych w wyniku wyborów. Wybór podjętej tematyki jest także uzasadniony dużą częstotliwością i zakresem nowelizacji tej materii w ostatnich latach oraz kontrowersjami towarzyszącymi tym zmianom. Analizie poddano sposób powoływania obwodowych komisji wyborczych i ich skład. Omówiono nieczęsto podejmowane w literaturze przedmiotu zagadnienie zasadności regulacji określających podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów do tych komisji oraz konsekwencje tych rozwiązań. Przedstawiono dylematy związane ze szkoleniem członków obwodowych komisji wyborczych. Odwołano się do wcześniejszych rozwiązań obowiązujących przed wprowadzeniem Kodeksu wyborczego, do argumentacji przedstawianej w czasie procesu legislacyjnego w zakresie tej problematyki, przywołano stanowiska doktryny, a także opinie organizacji porządkowych i związków samorządowych. Odniesiono się również do pojawiających się propozycji reform w tej sferze oraz sformułowano wnioski *de lege ferenda*.

### Selected issues concerning the organisation and functioning of precinct election commissions

**Keywords:** Elections, precinct election commissions, election administration, campaign committees, National Electoral Commission, Election Code, election law

**Summary.** The study is focused on the analysis of selected issues concerning precinct election commissions. These bodies, despite being the lowest in the hierarchy of electoral bodies, are among the most identifiable and identified with the election process by voters among the entire election administration. It does not seem an exaggeration to say that they are critical to this process because the manner and level of their functioning largely translate into the perception of entire elections by society. Therefore, they play a significant role in the social legitimacy of the authorities elected as a result of elections. The choice of the discussed subject area is also justified by the high frequency and scope of amendments to this matter in recent years and the controversy accompanying these amendments. The analysis also covers the method of appointing precinct election commissions and their composition. The issue of the legitimacy of regulations defining entities authorised to nominate

candidates to these committees and the consequences of these solutions, which is not often touched upon in the literature, has been discussed. Dilemmas related to the training of members of precinct election commissions have been presented. Reference was made to the previous solutions applicable before the implementation of the Election Code, to the arguments presented during the legislative process in this subject area, to the views of academic writers, as well as the opinions of NGOs and local government associations. The emerging reform proposals in this area have also been referred to and *de lege ferenda* conclusions have been formulated.

## Wstęp

Za przeprowadzenie skomplikowanego procesu, jakim są wybory, odpowiada w Polsce przede wszystkim „administracja wyborcza”. Termin ten obejmuje zarówno organy wyborcze, jak i obsługujące je podmioty<sup>1</sup>. Zgodnie bowiem ze stanowiskami zajmowanymi przez przedstawicieli doktryny na aparat administracyjny składają się wszystkie jednostki wykonujące funkcje administracji publicznej<sup>2</sup>. Oznacza to, że aparat administracyjny, rozumiany jako grupa podmiotów realizujących określony rodzaj zadań, należy postrzegać szeroko. W związku z tym również „aparat wyborczy”, tj. „administrację wyborczą”, w ujęciu podmiotowym należy traktować szeroko. W jej skład wchodzi zatem organy wyborcze, tj. Państwowa Komisja Wyborcza [dalej: PKW] i komisarze wyborczy oraz urząd powołany do obsługi tych organów – Krajowe Biuro Wyborcze [dalej: KBW]. Poza tymi podmiotami do administracji wyborczej należy także zaliczyć okręgowe, rejonowe, terytorialne, obwodowe komisje wyborcze [dalej: okw] oraz urzędników wyborczych<sup>3</sup>.

Z perspektywy zaufania do procesu wyborczego, a także ze względu na legitymizację organów władzy wybranych w wyniku tego procesu, niezmiernie ważna jest niezależność administracji wyborczej, w dużej mierze gwarantująca przecież uczciwość samych wyborów<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Podobne stanowisko zajął S.J. Jaworski, który jednak wymienia wśród organów wyborczych zarówno PKW, komisarzy wyborczych, jak i KBW oraz Szefa tego Biura, wszystkie je zaliczając do administracji wyborczej – zob. *idem*, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013, s. 32.

<sup>2</sup> Zob. np. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 93; É. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 81.

<sup>3</sup> Por. T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 21-22.

<sup>4</sup> P. Zdun – przewodniczący KRK RKW, w trakcie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 6), 5.12.2017 r., proponował nawet, „by wszyscy członkowie PKW, KBW, korpusu urzędniczego i wszyscy komisarze byli poddani akcji dekomunizacyjnej, tzn. powinni złożyć oświadczenia, że nie byli pracownikami ani współpracownikami tajnych służb wojskowych i cywilnych nie tylko PRL, ale wszystkich państw bloku Układu Warszawskiego”, zob. zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-6> [dostęp: 21.07.2020] ; natomiast T. Ciośka – wiceprzewodniczący KRK RKW postulował, aby w skład komisji obwodowych nie mogły wchodzić osoby karane, a w szczególności za przestępstwa wyborcze, zob. Wypowiedź na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia

Rzeczą oczywistą, która w sposób szczególny uwidoczniła się przy okazji wyborów samorządowych w 2018 r., a także w związku z wyborami Prezydenta RP zaplanowanymi na maj 2020 r. (w których nie odbyło się głosowanie), jest jednak również to, że żadnych wyborów powszechnych w Polsce nie da się przeprowadzić bez udziału, wsparcia i zaangażowania podmiotów administracji samorządowej<sup>5</sup>.

Dla wielu wyborców wybory w znacznym stopniu identyfikowane są przez akt głosowania, często są przez nich wręcz utożsamiane przede wszystkim właśnie z głosowaniem. Konsekwencją jest to, że dla dokonywanej przez wyborców oceny „prawidłowości wyborów”, oceny przygotowania i przeprowadzenia procesu elekcyjnego, istotne znaczenie – co może wydawać się nieco paradoksalne – ma właśnie jakość pracy komisji wyborczych najniższego szczebla, a więc obwodowych komisji wyborczych. Są to podmioty rozpoznawalne przez każdego wyborcę uczestniczącego w tradycyjny sposób w głosowaniu (w odróżnieniu np. od terytorialnych czy rejonowych komisji wyborczych). To od jakości pracy okw; od umiejętności radzenia sobie ich członków w trudnych, niespodziewanych często stresujących sytuacjach; od zdolności zachowywania się przez nich w sposób niebudzący zastrzeżeń co do ekspozowania ich sympatii politycznych, zależy w znacznym stopniu to, czy wyborcy uznają proces wyborczy za zgodny z niezbędnymi standardami, czy wręcz odwrotnie. Warto wskazać w tym miejscu, że oceny pracy obwodowych komisji wyborczych bywają różne. Po wyborach samorządowych w 2014 r. tylko co czwarty badany (26%) uważał, że członkowie komisji są zawsze uczciwi, a 44% respondentów wskazywało, że członkowie ci często są uczciwi. O tym, że nigdy nie są oni uczciwi przekonanych było jedynie 2% badanych, a że rzadko – 12%<sup>6</sup>. Podnoszone bywają argumenty, że wiele z tych komisji nie dochowuje należytej staranności pracy, a instrukcje Państwowej Komisji Wyborczej w niektórych punktach nie są przez nie przestrzegane<sup>7</sup>. Niektórzy komisje te wskazywali wręcz jako „najsłabsze ogniwo” procesu wyborczego, w którym – przynajmniej potencjalnie – może dochodzić do największych i – w swoich skutkach – najdalej idą-

---

projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 5) z 4.12.2017 r., Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=NPW-5> [dostęp: 21.07.2020].

<sup>5</sup> Zob. na ten temat np. T. Gąsior, G. Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018, s. 1–2.

<sup>6</sup> B. Michalak, J. Zbieranek, *Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość*, [w:] J. Flis i in., *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015, s. 24.

<sup>7</sup> A. Gendźwiłł, *Komentarz do wyników badania*, [w:] J. Flis i in., *Nieważne głosy, ważny problem. Postscriptum*, Warszawa 2016, s. 7; zob. w tej sprawie także np. protesty wyborcze z 17.10.2019 r. w sprawie I NSW 123/19; z 20.10.2019 r. w sprawie I NSW 214/19; z 21.10.2019 r. w sprawie I NSW 286/19; z 22.10.2019 r. w sprawie I NSW 261/19; zob. także P. Zdun – przewodniczący KRK RKW, Wypowiedź na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 2) z 28.11.2017 r., zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=NPW-2> [dostęp: 21.07.2020].

cych nieprawidłowości<sup>8</sup>. Należy jednak uwzględnić, że bywa i tak, iż obwodowe komisje wyborcze są krytykowane i obarczane odpowiedzialnością za błędy innych podmiotów właściwych do realizacji poszczególnych zadań w procesie wyborczym, np. za nieścisłości w spisach wyborców<sup>9</sup>, za nieodpowiednie przygotowanie lokali wyborczych<sup>10</sup> czy za taki, a nie inny kształt karty wyborczej<sup>11</sup>. W Raporcie z obserwacji – Wybory samorządowe 2018, przygotowanym przez Fundację im. Stefana Batorego – pomimo wielu błędów i problemów zauważanych w działalności tych komisji – dostrzegalna była jednak przewaga pozytywnych ocen ich pracy. Co prawda w znacznej mierze wynikało to ze świadomości obserwatorów co do trudnych warunków pracy komisji (takich jak wielkość lokalu i jego standard, natłok wyborców przy małej liczebności komisji), ze zmęczenia członków komisji ciężką i bardzo długą pracą, a częściowo również z uznania, że członków tych nie można do końca obarczać winą za – czasem zbyt słabe – przygotowanie merytoryczne. Obserwatorzy doceniali przyjazne ich przyjęcie przez członków i przewodniczących okw, których pracę mieli oni przecież kontrolować. Nie oznacza to jednak, że obserwatorzy ci nie zidentyfikowali wielu nieprawidłowości – częściej drobnych, czasem jednak poważnych. Wiele z nich występowało sporadycznie lub w pojedynczych komisjach, ale pewne problemy dotyczyły znacznej ich części<sup>12</sup>.

O istotnym znaczeniu komisji obwodowych w procesie wyborczym może także świadczyć to, że dotyczące ich regulacje prawne są na przestrzeni ostatnich lat przedmiotem wielu zmian legislacyjnych, ożywionej dyskusji, nieustannych prób poszukiwania rozwiązań prawnych mających na celu usprawnianie ich działalności, w stosunku do którego formułowanych jest wiele wniosków *de lege ferenda*, o czym będzie jeszcze sposobność wspomnieć. Mając to na względzie, interesująca wydaje się analiza chociażby kilku podstawowych kwestii (w tym tych, którym nie poświęcono do tej pory zbyt wiele uwagi w doktrynie) dotyczących właśnie tych kolegialnych organów wyborczych.

<sup>8</sup> J. Szymanek, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [dostęp: 17.07.2020]. W sprawie zarzutów formułowanych odnośnie do pracy obwodowych komisji wyborczych zob. także T. Gąsior, *Protesty wyborcze w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 r. – analiza przypadku*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, cz. 11, red. A. Bielecki, D. Szafranski, T. Gąsior, Warszawa 2020 (w procesie publikacji).

<sup>9</sup> Zob. protest z 20.10.2019 r. w sprawie I NSW 214/19.

<sup>10</sup> Zob. protest z 22.10.2019 r. w sprawie I NSW 170/19.

<sup>11</sup> T. Gąsior, G. Gąsior, *op. cit.*, s. 171.

<sup>12</sup> Zob. więcej J. Haman, *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji, Fundacja im. Stefana Batorego*, Warszawa 2018, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/Wybory%20samorządowe%202018%20Raport%20z%20badania.pdf> [dostęp: 24.07.2020].

## 1. Obwodowe komisje wyborcze

Obwodowe komisje wyborcze są określane jako kolegialne organy wyborcze o niestałym, niefachowym charakterze, występujące we wszystkich rodzajach wyborów w Polsce<sup>13</sup>. Odpowiadają one za przeprowadzenie głosowania w obwodzie oraz za ustalenie w nim wyników głosowania, podanie ich do publicznej wiadomości i przekazanie właściwej komisji wyższego stopnia. W zależności od wyborów powoływanych jest ich ok. 26–28 tysięcy<sup>14</sup>. Ustawa z 5.01.2011 r.<sup>15</sup> Kodeks wyborczy (dalej także Kodeks lub Kwyb.), tak jak i obowiązujące bezpośrednio przed nim ustawy wyborcze, nie przewiduje żadnych wymagań wobec członków tych komisji w zakresie wykształcenia, znajomości prawa wyborczego<sup>16</sup>, górnej granicy wieku<sup>17</sup> czy doświadczenia w procesach wyborczych<sup>18</sup>. Wymóg odbycia standardowego szkolenia przez członków tych komisji został natomiast zawarty w pkt 3.1 lit. g Kodeksu

<sup>13</sup> A. Sokala, *Obwodowa komisja wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2010, s. 90; T. Gąsior, G. Gąsior, *op. cit.*, s. 171.

<sup>14</sup> J. Zbieranek, *Komentarz do art. 181a–182 Kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K.W. Czapliski i in., Warszawa 2018, s. 437; w wyborach parlamentarnych w 2019 r. powołano 27 415 obwodowych komisji wyborczych, w tym 320 komisji za granicą i 5 komisji na polskich statkach morskich; ogółem w skład tych komisji weszło 234 445 wyborców, zob. *Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r.*, Warszawa 28.10.2019 r., [https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/statics/aktualnosc/pliki/1572274814\\_SPRAWOZDANIE\\_Z\\_WYBOROW\\_DO\\_SEJMU\\_RZECZYPOSPOLITEJ\\_POLSKIEJ\\_I\\_DO\\_SENATU\\_RZECZYPOSPOLITEJ\\_POLSKIEJ.pdf](https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/statics/aktualnosc/pliki/1572274814_SPRAWOZDANIE_Z_WYBOROW_DO_SEJMU_RZECZYPOSPOLITEJ_POLSKIEJ_I_DO_SENATU_RZECZYPOSPOLITEJ_POLSKIEJ.pdf) [dostęp: 24.07.2020].

<sup>15</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.

<sup>16</sup> Na poziomie ustawowym jedynie w art. 191e § 1 pkt 2 i 3 Kwyb, określającym zadania urzędników wyborczych, wymieniono m.in. tworzenie i aktualizowanie systemu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków tych komisji, co wydaje się wskazywać na świadomość potrzeby szkolenia osób powołanych do tych organów wyborczych. Nie sformułowano już jednak w tym akcie prawnym obowiązku uczestniczenia w tych szkoleniach członków komisji obwodowych, jak dzieje się to w odniesieniu do urzędników wyborczych (art. 191h Kwyb), czy też konsekwencji wynikających z absencji w nich. Oczywiście można tu przywołać regulację art. 184 § 2 Kwyb uprawniającego komisarza wyborczego do odwołania członka obwodowej komisji wyborczej, m.in. w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez niego obowiązków (a zatem chociażby nieuczestniczenia w szkoleniu), ale jednak nie jest to regulacja równoznaczna z zobligowaniem członka komisji do udziału w szkoleniach. Obowiązek taki wynika natomiast z aktów wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą, jak chociażby z jej Uchwały Nr 164/2020 z 8.06.2020 r. w sprawie regulaminów okręgowych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28.06.2020 r. W jej § 9 ust. 1 PKW stwierdziła jednoznacznie, że członkowie komisji mają obowiązek uczestniczenia w szkoleniach, a w § 9 ust. 3 tej uchwały powtórzyła treść regulacji „kodeksowej”, stwierdzając, że w razie niewykonywania bądź niewłaściwego wykonywania obowiązków przez członka komisji komisarz wyborczy odwołuje go ze składu komisji. Jednak zazwyczaj, w sytuacjach, w których jedynym naruszeniem obowiązków członka komisji było nieuczestniczenie w szkoleniach, nie byli oni odwoływani ze składów komisji.

<sup>17</sup> Zob. o potrzebie w tym zakresie A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim (struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje)*, Toruń 2010, s. 217.

<sup>18</sup> Por. S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 48.

dobrej praktyki w sprawach wyborczych<sup>19</sup>, który jest jednak aktem prawa o charakterze wyłącznie *soft law* oraz w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach regulaminów komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia danych wyborów<sup>20</sup> (samo nieuczestniczenie w szkoleniach nie rodziło jednak w praktyce negatywnych konsekwencji dla członków komisji).

Ten zaznaczony brak wymagań wobec członków obwodowych komisji wyborczych z jednej strony może rodzić i rodzi pewne wątpliwości<sup>21</sup>, szczególnie w kontekście sformułowanych – nie zawsze pozytywnych ocen pracy tych komisji – ale z drugiej uznaje się, że ma zapewniać swobodę komitetom wyborczym w kształtowaniu ich składów oraz realizować zasadę równości prawa wyborczego<sup>22</sup>. W doktrynie zwraca się uwagę na brak dbałości ustawodawcy o zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego, ale także etycznego, członków tych komisji, co ma istotny wpływ na sprawne i zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów<sup>23</sup>. Wydaje się, że obie te wartości, tj. swoboda działalności komitetów oraz realizacja zasady równości prawa wyborczego, nie muszą stać w sprzeczności, a nawet nie powinny, z odpowiednim przygotowaniem członków obwodowych komisji wyborczych do ich pracy. Pojawiające się wytłumaczenia odnośnie do tych kwestii, iż nie są one proste do uregulowania, nie są tu zasadne.

Obecnie przepisy Kodeksu wyborczego formułują odrębne rozwiązania dotyczące obwodowych komisji wyborczych właściwych w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach uzupełniających do Senatu, a także w przeprowadzanych w toku kadencji wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek. Inne natomiast rozwiązania przyjęto co do wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Przyjętym przez Komisję Wenecką na 52 Sesji, Wenecja, 18-19.10.2002 r.

<sup>20</sup> Zob. np. Uchwała Nr 164/2020 z 8.06.2020 r. w sprawie regulaminów okręgowych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28.06.2020 r., [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) [dostęp: 17.07.2020].

<sup>21</sup> Zob. np. J. Haman, *Wybory samorządowe 2018...*; *idem*, *Urzednicy wyborczy w dzialaniu. Raport z badania*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Urzednicy%20wyborczy%20w%20dzialaniu\\_%20Raport%20z%20badania.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Urzednicy%20wyborczy%20w%20dzialaniu_%20Raport%20z%20badania.pdf) [dostęp: 24.07.2020]; zob. protesty wyborcze z 22.10.2019 r. w sprawach I NSW 170/19 i I NSW 263/19; także A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 190. Wśród opinii przedstawionych w Komunikacie z badań CBOS, ISSN 2353-5822, Nr 85/2019, *Ocena wiarygodności wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego i prawidłowości ich przebiegu*, czerwiec 2019, s. 5, pojawiały się np. opinie, że „do składu obwodowych komisji wyborczych (wybrano nowych członków, a «ludzie, którzy zawsze uczestniczyli w komisjach, nie zostali do nich dopuszczeni, mimo że chcieli uczestniczyć»)”, [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K\\_085\\_19.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_085_19.PDF) [dostęp: 21.07.2020].

<sup>22</sup> T. Gąsior, G. Gąsior, *op. cit.*, s. 171.

<sup>23</sup> Zob. np. A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 218.

<sup>24</sup> Art. 181a Kwzb.

Źródeł tych rozwiązań należy poszukiwać w zmianach wprowadzonych do Kodeksu wyborczego ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>25</sup>. Na mocy art. 5 pkt 74 tej ustawy, na początku 2018 r. w życie weszły rozwiązania, zgodnie z którymi w każdym obwodzie głosowania w wyborach powoływane miały być dwie komisje – obwodowa komisja wyborcza do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowa komisja wyborcza do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Rozwiązanie to było zupełnie nowatorskie w polskim prawie wyborczym<sup>26</sup>. Zafunkcjonowało ono jak do tej pory wyłącznie w wyborach samorządowych w 2018 r. Jego rezultaty były oceniane niejednoznacznie, jednak z przewagą ocen negatywnych. Można zaryzykować stwierdzenie, że przynajmniej w części potwierdziły się obawy formułowane co do tego rozwiązania podnoszone (także w generalnie pozytywnych jego ocenach<sup>27</sup>) już na etapie procesu legislacyjnego, który ostatecznie doprowadził do jego ustanowienia<sup>28</sup>. Po pierwsze wskazywano, że rozwiązanie to (tak jak przypuszczano) rodziło trudności w obsadzie okw, albowiem do obsługi wyborów potrzebna jest w tym przypadku dwukrotnie większa liczba osób niż uprzednio<sup>29</sup>. Ten problem wiązał się z kolejnym, a więc z deficytem kompetentnych człon-

<sup>25</sup> Dz.U. poz. 130 ze zm.

<sup>26</sup> Opinie na temat tego rozwiązania formułowane w trakcie procesu legislacyjnego przywołane zostały w: T. Gašior, G. Gašior, *op. cit.*, s. 170-171; zob. także inne opinie wyrażane w trakcie procesu ustawodawczego, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2F3E1A7FE-6AD7A70C12581D700511502> [dostęp: 13.07.2020].

<sup>27</sup> Zob. B. Biskup, *Opinia na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w Poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk Sejmowy nr 2001) w części dotyczącej ustawy Kodeks wyborczy*; J. Szymanek, *op. cit.*

<sup>28</sup> M. Chmaj, *Ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001); opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [dostęp: 15.07.2020].

<sup>29</sup> W wyborach samorządowych w 2018 r. łącznie powołanych zostało 53 966 obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, w których skład weszło łącznie 425 088 osób, zob. *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 21 października 2018 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 4 listopada 2018 r. Warszawa, sierpień 2019 r.*, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1565770907\\_Informacja\\_o\\_przygotowaniu\\_i\\_przebiegu\\_wyborow\\_do\\_rad\\_gminLG.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1565770907_Informacja_o_przygotowaniu_i_przebiegu_wyborow_do_rad_gminLG.pdf) [dostęp: 20.07.2020]; por. także M. Wójcik - przedstawiciel Związku Miast Polskich - w trakcie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego /nr 13/, z 30.1.2019 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=NPW-13> [dostęp: 20.07.2020]; wypowiedź M. Horały w trakcie 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 grudnia 2017 r., Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2017, s. <http://orka2.sejm>.

ków i przewodniczących obwodowych komisji wyborczych. Po drugie wskazywano na problemy z przekazywaniem dokumentów wyborczych przez jedną komisję drugiej. Podnoszono niejasny podział odpowiedzialności za błędy w procesie przeprowadzania głosowania, a co za tym idzie, na konflikty między komisjami mogące paraliżować ich pracę<sup>30</sup>. Zwracano także uwagę na zdecydowanie wyższe koszty finansowe utworzenia dwóch komisji wyborczych<sup>31</sup>. Formułowano również opinie, że o ile można zauważyć pewne korzyści z funkcjonowania „podwójnych” komisji obwodowych w rozbudowanych i skomplikowanych wyborach samorządowych w Polsce, o tyle rozwiązanie to w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, do Sejmu i Senatu czy w wyborach prezydenckich może budzić wątpliwości i zasadne wydaje się rozważenie w tych właśnie rodzajach wyborów powrotu do systemu z jedną w obwodzie, odpowiednio liczną i przygotowaną merytorycznie komisją<sup>32</sup>.

gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A925FDE151FA9AD5C12581F6000286D9/%24File/54\_b\_ksiazka\_bis.pdf [dostęp: 20.07.2020].

<sup>30</sup> Zob. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/12/Opinia-prawna-w-sprawie-zmian-w-kodeksie-wyborczym-wprowadzanych-ustawa-z-dnia-14-grudnia-2017r.pdf> [dostęp: 20.07.2020]; *Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie Wyborczym proponowanych w projekcie Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/12/Analiza-skutkow-zmian-w-Kodeksie-Wyborczym-.pdf> [dostęp: 20.07.2020]; wypowiedź M. Szczerby, Sprawozdanie Stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu RP, 30.1.2019 r., s. 32; P. Zgorzelskiego, Sprawozdanie Stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu RP, 30.1.2019 r., s. 142, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/9D73AD46505367F8C-12583930006B0A9/%24File/77\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/9D73AD46505367F8C-12583930006B0A9/%24File/77_a_ksiazka_bis.pdf) [dostęp: 15.07.2020]; zob. także przywołane przypadki uchybienia w pracach komisji obwodowych w: *Informacja Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego 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 21 października 2018 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 4 listopada 2018 r.*, Warszawa, sierpień 2019, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1565770907\\_Informacja\\_o\\_przygotowaniu\\_i\\_przebiegu\\_wyborow\\_do\\_rad\\_gminLG.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1565770907_Informacja_o_przygotowaniu_i_przebiegu_wyborow_do_rad_gminLG.pdf) [dostęp: 15.07.2020].

<sup>31</sup> A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze”, t. 25, Łódź 2018, s. 50–51; zob. także wypowiedzi chociażby T. Szymańskiego, M. Witczaka, A. Maciejewskiego, M. Wójcika na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 4) z 1.12.2017 r., Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-4> [dostęp: 21.07.2020]; także wypowiedź T. Szymańskiego na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z 13.12.2017 r., Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-8> [dostęp: 21.07.2020]; także *Stanowisko Zespołów Ekspertów Fundacji Batorego w sprawie ustawy o zmianach w Kodeksie wyborczym*, Warszawa 2018, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2018/01/19.01.2018-Stanowisko-ws-Nowelizacji-Kodeksu-wyborczego.pdf> [dostęp: 15.07.2020]. Na aspekt finansowy tego rozwiązania uwagę zwracali na etapie prac legislacyjnych nad zmianami Kodeksu wyborczego w 2017 r. w przywołanych wyżej opiniach także B. Biskup, M. Chmaj i J. Szymanek.

<sup>32</sup> J. Haman, *Wybory samorządowe 2018...*



Z perspektywy czasu widać, że argumenty te w efekcie za zasadne uznał także ustawodawca. Świadczy o tym fakt, że na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy<sup>33</sup> zrezygnowano w znacznej mierze z przyjętego rok wcześniej rozwiązania, na rzecz obowiązującego dzisiaj. Tak na marginesie, interesujące wydaje się to, czy „podwójne obwodowe komisje wyborcze” przetrwają i znajdą zastosowanie w kolejnych wyborach samorządowych, ale to pokaże już czas.

## 2. Sposób powoływania obwodowych komisji wyborczych

Obwodowe komisje wyborcze są powoływane w terminach określonych w przepisach dotyczących organizacji procesu wyborczego, co do zasady przez komisarzy wyborczych<sup>34</sup>. Wyjątki stanowią obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich, które tworzone są odpowiednio przez konsulów lub kapitanów statków<sup>35</sup>.

Kolejną racjonalną zmianą wprowadzoną do Kodeksu wyborczego na początku 2019 r. (zresztą również stanowiącą swego rodzaju powrót do koncepcji sprzed początku 2018 r., zgodnej z postulatami formułowanymi przez przedstawicieli wielu środowisk angażujących się w działania na rzecz zmian legislacyjnych mających na celu usprawnianie procesu wyborczego) było zróżnicowanie liczby członków obwodowych komisji wyborczych w zależności od liczby mieszkańców w danym obwodzie głosowania<sup>36</sup>. W 2019 r. ustanowiono, że w skład obwodowej komisji wyborczej powołuje się: 7 osób w obwodach głosowania do 1000 mieszkańców; 9 osób w obwodach od 1001 do 2000 mieszkańców; 11 osób w obwodach od 2001 do 3000 mieszkańców; i 13 osób w obwodach głosowania powyżej 3000 mieszkańców<sup>37</sup>. W przypadku braku możliwości utworzenia komisji w takich składach osobowych, obecnie minimalny jej skład został określony na 5 osób. Również w 5-osobowym składzie są powoływane komisje w obwodach odrębnych, a także na polskich statkach morskich. Natomiast okw w obwodach głosowania utworzonych za granicą powołuje się w składzie od 5 do 13 osób.

Obwodowa komisja wyborcza (z wyłączeniem obwodów odrębnych, w obwodach zagranicznych i na statkach) powoływana jest spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych lub upoważnione przez nich osoby<sup>38</sup> w liczbie nie mniejszej niż 2/3 ustawowego składu komisji – po

<sup>33</sup> Dz.U. 273.

<sup>34</sup> Wcześniej przez wójta lub terytorialną komisję wyborczą.

<sup>35</sup> Zob. art. 182 § 1 i 183 § 1 i 4 Kwyb.

<sup>36</sup> Zob. A. Sokała, *Zmiany w systemie...*, s. 50.

<sup>37</sup> Art. 1 pkt 22 ustawy z 31.1.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. poz. 273.

<sup>38</sup> Osoba będąca kandydatem na członka obwodowej komisji wyborczej musi mieć ukończone 18 lat najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia i może zostać zgłoszona do komisji na obszarze wo-

jednej osobie zgłoszonej przez każdego z pełnomocników wyborczych reprezentujących komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne bądź koalicje partii politycznych, z których list odpowiednio w ostatnich wyborach: wybrano radnych do sejmiku województwa, z tym że kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach radnych do sejmiku województwa, albo wybrano posłów do Sejmu. Jeżeli liczba takich komitetów wyborczych jest mniejsza niż  $\frac{2}{3}$  ustawowego składu komisji, prawo wskazania dodatkowej osoby mają pełnomocnicy pozostałych komitetów wyborczych. Każdy z nich ma prawo zgłosić po jednej osobie.

Już na etapie procedowania powyższej koncepcji w końcu 2017 r.<sup>39</sup> wskazywano na wątpliwości co do tego rozwiązania, przede wszystkim ze względu na powstające w jego wyniku nieuzasadnione nierówności komitetów wyborczych rywalizujących w wyborach w zakresie współkształtowania najniższych organów wyborczych. Podnoszono, że może to prowadzić do pozbawienia w wyniku jego wprowadzenia prawa do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych tych partii politycznych, które np. w ostatnich wyborach uzyskały wysoki wynik wyborczy, startując w koalicji, w danych wyborach zdecydowały się zaś na samodzielne wystawienie list kandydatów. Zauważano zmniejszenie szans na pracę w tych komisjach przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych, a zatem na naruszenie w wyniku tej regulacji równości szans wyborczych kandydatów poszczególnych komitetów<sup>40</sup>. Reprezentowano również poglądy, że tak skonstruowana regulacja oznacza zmniejszenie wpływu obywateli na życie publiczne<sup>41</sup>.

---

jewództwa, w którym stale zamieszkuje – art. 182 § 4 KWyb. W skład okw za granicą powołuje się także jedną osobę wskazaną przez konsula; a na statkach powołuje się je spośród wyborców.

<sup>39</sup> Które to rozwiązania zostały nieco zmienione na początku roku 2019, ale wyłącznie w zakresie określenia co do proporcji osób zgłaszanych do komisji wyborczych określonej w tej ustawie.

<sup>40</sup> Zob. chociażby opinie na ten temat A. Rakowskiej-Treli i B. Michalaka przywołane w T. Gąsior, G. Gąsior, *op. cit.*, s. 172-173; także *Stanowisko i opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu z 18.12.2017 r.*, nr VII.602.6.2014. JZ, w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 14 grudnia 2017 roku i przesłanej do Senatu RP ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk senacki nr 696, druki sejmowe nr 2001, 2113 i 2113-A), s. 8-9, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20o%20zmianach%20w%20prawie%20wyborczym%20%E2%80%93%20wyst%20C4%85%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20do%20Marsza%20Senatu%20.pdf> [dostęp: 16.07.2020]; *Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie organizacji i przebiegu wyborów samorządowych w 2018 r.*, [https://www.forumsamorzadowe.pl/menu/tekst/61,0,61,0,pobierz\\_dokumenty\\_pdf.html](https://www.forumsamorzadowe.pl/menu/tekst/61,0,61,0,pobierz_dokumenty_pdf.html) [dostęp: 21.07.2020]; wypowiedzi J. Zbieranka z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, P. Zgorzelskiego, M. Sowy, na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 5) z 4.12.2017 r., Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-5> [dostęp: 21.07.2020].

<sup>41</sup> Zob. wypowiedź M. Wójcika – Eksperta Związku Miast Polskich na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 2) z 28.11.2017 r., Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-2> [dostęp: 21.07.2020].

W odpowiedzi na te wątpliwości formułowano wówczas opinie, w których twierdzono, że podejmowane rozwiązania zmierzają właśnie w zupełnie przeciwnym do przywoływanego kierunku, że w znacznym stopniu służą one „uobywateleniu” obwodowych komisji wyborczych, chociażby przez wyeliminowanie z ich składów obligatoryjnego przedstawiciela urzędu gminy, w efekcie czego w każdej z nich zwolnione zostało jedno miejsce. Natomiast gwarancja dla największych komitetów ogólnopolskich, że będą one miały swojego przedstawiciela w każdej obwodowej komisji wyborczej (nie wykluczając przecież też takiej możliwości dla innych komitetów wyborczych), wynika chociażby z obserwacji zaostrzenia sporu politycznego oraz z braku wzajemnego zaufania między największymi siłami politycznymi. Rozwiązanie to, zdaniem postulującego wówczas, ma zatem zapewnić opozycji 100% pewności, że będzie ona miała przedstawiciela w każdej komisji obwodowej, do której tylko zgłosi kandydata. Nie będzie on mógł bowiem odpaść w losowaniu<sup>42</sup>. Zmiany te także Szymon Szynkowski vel Sęk prezentował jako będące w interesie opozycji. Wskazywał, że zdecydowana większość miejsc w obwodowych komisjach wyborczych dla przedstawicieli komitetów utworzonych przez partie polityczne ma na celu zapobieżenie sytuacjom, w których w składach tych komisji swoich przedstawicieli w wyniku losowania miałyby np. wyłącznie komitety lokalne, które zgłaszały się w wyborach właśnie tylko po to, aby zgłosić swoich członków do obwodowych komisji wyborczych, natomiast odpadali w prowadzonych losowaniach kandydaci do tych komisji zgłaszani przez największe partie, które zarejestrowały kandydatów w wyborach w niemal każdym okręgu<sup>43</sup>. Do tego akurat argumentu będzie jeszcze okazać wrócić w dalszej części rozważań.

Już po wejściu w życie omawianego wyżej rozwiązania Andrzej Sokala wyraził pogląd, że stanowi ono oczywiste i niczym nieuzasadnione naruszenie jednej z podstawowych zasad prawa rządzących wyborami, tj. zasady równości wyborów – w aspekcie równości szans wyborczych podmiotów uczestniczących w wyborach – w której bez wątpienia mieści się także uprawnienie do równego dostępu do organów wyborczych<sup>44</sup>.

Wracając do obecnego sposobu formowania okw, należy wskazać, że jeżeli jednak liczba członków komisji powołanych w przedstawiony wyżej sposób, w pierwszym etapie jest mniejsza niż określony w ustawie skład liczbowy, pozostałych kan-

<sup>42</sup> Zob. M. Horała, Wypowiedź na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 2) z 28.11.2017 r., Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-2> [dostęp: 21.07.2020].

<sup>43</sup> Zob. S. Szynkowski vel Sęk, Wypowiedź na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 5) z 4.12.2017 r., Zapis przebiegu posiedzenia komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-5> [dostęp: 21.07.2020].

<sup>44</sup> A. Sokala, *Zmiany w systemie...*, s. 51. Na temat zasady równości w odniesieniu do działalności komitetów wyborczych zob. również M. Czakowska, P. Raźny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3 (27), s. 75-77.

dydatów do składu komisji wyłania się w drodze publicznego losowania spośród osób zgłoszonych przez wszystkich pełnomocników wyborczych. W takim przypadku każdy komitet wyborczy może zgłosić do losowania tyle osób, ile brakuje do ustawowego składu komisji. Wówczas jednak, gdy liczba kandydatów okazałaby się większa niż ustawowy skład komisji, kandydatów do jej składu – w liczbie stanowiącej różnicę między ustawowym składem liczbowym komisji a liczbą członków powoływanych spośród komitetów tworzonych przez partie polityczne, które uzyskały mandaty w poprzednich wyborach – wyłania się w drodze publicznego losowania spośród osób zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych reprezentujących pozostałe komitety wyborcze (każdy z nich może zgłosić do losowania tylko jedną osobę). Losowanie przeprowadza komisarz wyborczy.

W przypadku niedokonania zgłoszenia kandydatów do składu komisji w drugim etapie, minimalny skład liczbowy obwodowej komisji wyborczej wynosi 5 członków.

Przywoływaną już ustawą z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. poz. 273, zmienione zostały zasady uzupełnienia składu obwodowej komisji wyborczej. Komisarze wyborczy otrzymali: prawo uzupełnienia jej składu – jeżeli liczba zgłoszonych do niej kandydatów jest mniejsza niż ustawowy skład liczbowy komisji; oraz obowiązek uzupełnienia jej składu – jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów jest mniejsza niż jej minimalny skład liczbowy, tj. mniejsza niż 5.

Ów, wskazany wyżej, przyjęty przez ustawodawcę 5-osobowy minimalny skład, w jakim może w ostateczności pracować obwodowa komisja wyborcza w zwykłych obwodach głosowania, wydaje się faktycznie najmniejszym, jaki daje jakiekolwiek szanse na właściwe zrealizowanie przez nią powierzonych jej zadań. Do zadań tych należy chociażby ostemplowanie kart do głosowania, wydawanie tych kart wyborcom, czuwanie nad bezpieczeństwem materiałów wyborczych i urny wyborczej, zapewnienie realizacji zasady tajności głosowania w lokalu wyborczym, czynności związane z ustaleniem wyników głosowania w obwodzie w akceptowalnym czasie<sup>45</sup>, a także zapewnienie wzajemnej kontroli poszczególnych członków tej komisji mającej na celu przestrzeganie legalności, uczciwości i apolityczności w realizacji jej zadań. Aczkolwiek i ten minimalny skład – na co zwracała uwagę Magdalena Pietrzak (Szef Krajowego Biura Wyborczego) w trakcie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wybor-

---

<sup>45</sup> A warto mieć na uwadze to, że czas w tego rodzaju sytuacjach jest newralgicznym czynnikiem. W odbiorze społecznym ważniejsze wydaje się szybkie ustalenie i podanie wyników wyborów niż precyzja i wiarygodność tych czynności. Między innymi w wyniku przedłużającego się procesu ustalania i ogłaszania wyników wyborów samorządowych w 2014 r. do dymisji podali się zarówno ówczesny Szef Krajowego Biura Wyborczego, jak i członkowie Państwowej Komisji Wyborczej.

czego 30 stycznia 2019 r. – może się okazać niewystarczający w dużych obwodach głosowania<sup>46</sup>.

Uzupełnienia składu komisji komisarz dokonuje spośród wyborców stale zamieszkałych na terenie danego województwa, po uzyskaniu ich zgody. Co istotne, wyborcy, którzy chcą być brani pod uwagę w przypadku uzupełniania składów komisji, mogą – od lutego 2019 r. – sami zgłaszać swoje kandydatury komisarzowi wyborczemu<sup>47</sup>. Wprowadzenie tego rozwiązania było oceniane na etapie jego procedowania jako swego rodzaju ukłon w kierunku obywateli<sup>48</sup>. Wydaje się ono także krokiem mającym zmierzać do zapobieżenia sytuacjom, w których – ze względu na brak aktywności komitetów wyborczych lub też ich zamierzone działania – zgłoszona zostanie zbyt mała liczba kandydatów do obwodowych komisji wyborczych. Można ocenić je także jako mające zapobiegać ewentualnej nadmiernej dowolności komisarzy wyborczych w kształtowaniu składu tych komisji. Uzupełniania składów komisji w przypadku braku kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze, w pierwszej kolejności komisarze powinni bowiem dokonywać właśnie spośród osób, które same zgłosiły swoje kandydatury.

Wprowadzono zatem do Kodeksu wyborczego rozwiązania umożliwiające powołanie przez komisarza wyborczego obwodowych komisji wyborczych w pełnym składzie, również w razie zgłoszenia zbyt małej liczby kandydatów przez komitety wyborcze; umożliwiające uzupełnianie komisji do ich pełnego składu; pozwalające na dokonywanie zgłoszeń do składów obwodowych komisji bezpośrednio przez wyborców, a nie tylko przez komitety wyborcze; a także powrócono do powoływania obwodowych komisji wyborczych w zróżnicowanych składach, w zależności od wielkości obwodu głosowania<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=NPW-13> [dostęp: 21.07.2020].

<sup>47</sup> Warto zwrócić uwagę, że zmienione przepisy Kodeksu wyborczego złagodziły ograniczenie zabraniające zasadniczo członkostwa w obwodowych komisjach wyborczych osób spokrewnionych z kandydatami. Złagodzenie to nie dotyczy jednak wyborów Prezydenta RP. Dotyczy ono natomiast: w przypadku wyborów wójta – zakazu udziału osób spokrewnionych z kandydatami na wójta – w obwodowych komisjach wyborczych na obszarze gminy, w której kandyduje ta osoba; w przypadku wyborów do polskiego parlamentu, do Parlamentu Europejskiego, w wyborach radnych, zakazu udziału osób spokrewnionych z kandydatami – w obwodowych komisjach wyborczych właściwych dla okręgów wyborczych, w których kandydują osoby z nimi spokrewnione (art. 1 pkt 24 z 31.01.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. poz. 273).

<sup>48</sup> Zob. wypowiedź L. Burzyńskiej, *Sprawozdanie Stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu RP*, 30.01.2019 r., s. 29, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/9D73AD46505367F8C-12583930006B0A9/%24File/77\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/9D73AD46505367F8C-12583930006B0A9/%24File/77_a_ksiazka_bis.pdf) [dostęp: 21.07.2020].

<sup>49</sup> B. Przywora, *Ocena skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Wyborczy (druk sejmowy 3163)*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 30.01.2019 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3163> [dostęp: 24.07.2020].

### 3. Kilka kwestii dotyczących zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych

Przywołane tu nowe rozwiązanie, umożliwiające zgłaszanie kandydatów do składów obwodowych komisji bezpośrednio przez wyborców, stanowi dobry pretekst do przyjrzenia się innej kwestii, także dotyczącej powoływania obwodowych komisji wyborczych, a bardziej precyzyjnie – kwestii prawa do zgłaszania kandydatów do tych komisji. Mam tu na myśli zagadnienie rozszerzenia katalogu komitetów wyborczych, których pełnomocnikom prawo to przysługuje.

Cofnijmy się w tej materii nieco do przeszłości. W ustawie z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>50</sup> przyjęto rozwiązanie, w którym uprawnienie do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych przysługiwało pełnomocnikowi każdego komitetu wyborczego<sup>51</sup>. W wyniku zmiany tej ustawy dokonanej ustawą z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. poz. 1055) o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw określono, że w skład każdej z komisji wyborczych wchodzi po jednym przedstawicielu zgłoszonym w imieniu każdego komitetu wyborczego przez pełnomocnika wyborczego tego komitetu<sup>52</sup>.

W 2000 r. regulację, na mocy której to właśnie pełnomocnicy komitetów wyborczych (lub upoważnione przez nich osoby) otrzymali prawo zgłaszania kandydatów na członków komisji obwodowych, wprowadzono również do ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Dz.U. z 1998 r. poz. 602.

<sup>51</sup> Zob. art. 18 ust. 1 i 19 ust. 2 tej ustawy. Należy mieć na względzie także to (również w kontekście ordynacji parlamentarnych czy prezydenckiej), że do 2018 r. regulacje prawa wyborczego przewidywały ponadto, że członkiem komisji obwodowej była osoba wskazana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spośród pracowników samorządowych gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych, które to „jednostki” dodano art. 4 pkt 7 ustawy z 15.02.2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, Dz.U. poz. 220. Na mocy art. 1 pkt 9 lit. d) ustawy z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. poz. 1055, określono, że osoba wskazana do składu komisji przez wójta nie mogła pełnić funkcji przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego komisji. Rozwiązanie to istniało już także w Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12.04.2001 r., Dz.U. poz. 499; por. także art. 16 ustawy z 27.09.1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. poz. 398, zmieniony przez art. 1 pkt 14 ustawy z 28.04.2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2000 r. poz. 488.

<sup>52</sup> Art. 1 pkt 10 tej ustawy.

<sup>53</sup> Dz.U. z 1990 r. poz. 398; zob. art. 1 pkt 14 ustawy z 28.04.2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 488.

Podobne unormowanie przewidziano w ustawie z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>54</sup>, której regulacje w tym zakresie znajdowały zastosowanie także w wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>55</sup>.

Istotną zmianę w tej materii przyniosła ustawa z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. poz. 1652), na mocy której prawo zgłaszania kandydatów na członków obwodowej komisji wyborczej w wyborach samorządowych ograniczono wyłącznie do pełnomocników tych komitetów wyborczych (lub upoważnionych przez nich osób), które miały zarejestrowaną listę kandydatów w okręgu wyborczym, dla którego właściwa była dana obwodowa komisja wyborcza, a w wyborach prezydenta, do pełnomocników komitetów wyborczych (lub upoważnionych przez nich osób), które zarejestrowały kandydata w wyborach.

Można powiedzieć, że duch tych zmian – w omawianym zakresie – przyświecał ustawodawcy także w procesie procedowania regulacji Kodeksu wyborczego z 2011 r., w którym przyjęto, iż w skład obwodowej komisji wyborczej powołuje się osoby spośród kandydatów zgłoszonych, przede wszystkim<sup>56</sup>, przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych (lub upoważnione przez nich osoby), z tym, że pełnomocnik wyborczy (lub upoważniona przez niego osoba) mógł zgłosić tylko po jednym kandydacie do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego, radnych lub zarejestrowany został kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej, senatora lub wójta<sup>57</sup>.

Regulację tę zmieniono, jak już wyżej nadmieniałem, ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>58</sup>, umożliwiając w jej wyniku zgłaszanie kandydatów na członków okw pełnomocnikom wyborczym wszystkich komitetów wyborczych zarejestrowanych w danych wyborach.

Dzisiejsze rozwiązanie umożliwia zatem zgłaszanie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych pełnomocnikom wyborczym wszystkich komitetów wyborczych, które zostały zarejestrowane w danych wyborach, bez względu

<sup>54</sup> Dz.U. z 2001 r. poz. 499, zob. art. 48 ust. 2 i 4 tej ustawy, także po kolejnych jej nowelizacjach.

<sup>55</sup> Zob. art. 25 ustawy z 23.01.2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. 219.

<sup>56</sup> Wójt posiadał uprawnienia do uzupełniania składów komisji w przypadku braku kandydatów oraz do wskazania do składu obwodowej komisji wyborczej jednej osoby spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych, a w przypadku komisji w obwodzie odrębnym – jednej osoby spośród pracowników jednostki, w której obwód ten został utworzony, art. 182 § 2 pkt 2, § 3 pkt 2 i § 8 KWyb.

<sup>57</sup> Zob. art. 182 § 2 i 5 ustawy z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. 112.

<sup>58</sup> Dz.U. poz. 130.

na to, czy zarejestrowały one kandydatów w tych wyborach, czy też nie. Można zatem wskazać, że rozwiązanie to stoi w kontrze do przywołanej przeze mnie wyżej argumentacji (nie wchodząc w kwestie jej trafności), uzasadniającej i popierającej potrzebę zapewnienia większej liczby miejsc w składach obwodowych komisji wyborczych dla przedstawicieli „komitetów partyjnych”. Podkreślmy – co istotne – że argumentacja ta była podnoszona w trakcie procedowania ustawy wprowadzającej oba wskazane tu rozwiązania. Przypomnę tylko, że wskazywano w niej, iż przyjęty wówczas podział miejsc w składach obwodowych komisji wyborczych miał zapobiegać często zdarzającym się przypadkom, w których komitety największych partii politycznych rejestrujących kandydatów w wyborach na terenie niemal całego kraju nie mają swoich przedstawicieli w obwodowych komisjach wyborczych, albowiem odpadają oni w losowaniu, a miejsca w tych komisjach zajmują w efekcie przedstawiciele komitetów, które zarejestrowały się w wyborach wyłącznie w celu zgłoszenia swoich kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, nie rejestrując chociażby jednego kandydata w wyborach<sup>59</sup>. W efekcie przyjętych nowych rozwiązań w tej ustawie właśnie taką możliwość zagwarantowano komitetom, które nie zgłosiły kandydatów w wyborach.

Funkcjonującą obecnie regulację z jednej strony uznać można więc za mającą na celu zapewnienie pełnej obsady obwodowych komisji wyborczych, albowiem im większa liczba podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, tym – rzecz jasna – szansa na większą liczbę kandydatów do tych komisji.

Z drugiej jednak strony powstaje pytanie: czy komitet wyborczy, który w doktrynie określany jest jako (specyficzna) forma organizacyjna niemająca cech podmiotu trwałego, epizodyczna<sup>60</sup>, niezarobkowa, temporalna, występująca pod określoną nazwą – poprzez którą partie polityczne, ich koalicje, wyborcy oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne mogą uczestniczyć w procesie wyborczym, właściwa przede wszystkim do zgłaszania kandydatów i prowadzenia na ich rzecz kampanii wyborczej, kończąca swój byt z dniem rozwiązania z mocy prawa<sup>61</sup> – powinien być traktowany, co więcej, czy może być traktowany, jako instytucja służąca wyłącznie zgłaszaniu kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, a bywa, że niemająca od samego początku swojej działalności nawet zamiaru podejmowania próby zgłaszania kandydatów w wyborach?<sup>62</sup> W takich przypadkach komitet

<sup>59</sup> Zob. S. Szynkowski vel Sęk, *op. cit.*

<sup>60</sup> Zob. więcej M. Czakowska, P. Raźny, *op. cit.*, s. 79.

<sup>61</sup> Zob. szerzej T. Gąsior, *Kontrola finansowa...*, s. 77-79.

<sup>62</sup> Zdarzały się pojedyncze przypadki, w których na kartach podpisów obywateli mających prawo wybierania popierających utworzenie komitetu wyborczego znajdowały się wręcz stwierdzenia o tym, że komitet tworzony jest wyłącznie w celu zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych.



wyborczy nie jest bowiem instytucją służącą realizacji tego, co stanowi sedno jego działań, a więc nie jest instytucją służącą wskazanym wyżej celom, tj.: zgłaszaniu kandydatów w wyborach; prowadzeniu kampanii wyborczej na ich rzecz, w tym zbieraniu podpisów poparcia niezbędnych do ich zarejestrowania; finansowaniu działań związanych z jego aktywnością wyborczą; sprawozdająca o swojej działalności finansowej Państwowej Komisji Wyborczej lub właściwemu komisarzowi wyborczemu; której to instytucji przysługuje również prawo zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych.

Rozważając tę kwestię, warto wziąć pod uwagę także to, że zarejestrowanie takiego komitetu wyborczego, którego celem jest wyłącznie zgłaszanie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, wiąże się z podobnym zaangażowaniem podmiotów administracji wyborczej, jak w przypadku komitetów zgłaszających listy kandydatów w wyborach, także w zakresie kontroli ich finansowania. Zarejestrowanie tych komitetów wymaga przecież zweryfikowania złożonych przez nie podpisów osób popierających ich utworzenie. Jak wszystkie inne, podlegają one także obowiązkowi sprawozdawczemu w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów. Co prawda, najczęściej zdarza się tak, że we wszystkich pozycjach ich sprawozdań finansowych wykazywane są wartości zerowe (inną rzeczą jest czy zgodnie ze stanem faktycznym). Jeżeli jednak pełnomocnicy finansowi takich komitetów, zobowiązani do złożenia sprawozdań finansowych Państwowej Komisji Wyborczej, nie powiadomią jej, w ciągu 30 dni od dnia wyborów, że dany komitet nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych, PKW ma obowiązek wybrać biegłego rewidenta<sup>63</sup>, który po podpisaniu umowy z obsługującym ją Krajowym Biurem Wyborczym przeprowadzi kontrolę dokumentacji finansowej tego komitetu i sporządzi swoje sprawozdanie zawierające opinię na temat sprawozdania komitetu wyborczego. Opinię tę komitet jest zobowiązany załączyć do swojego sprawozdania finansowego przedkładanego Państwowej Komisji Wyborczej. Koszty sporządzenia sprawozdania zawierającego opinię zewnętrznego biegłego rewidenta pokrywane są z budżetu państwa, a zatem ze środków publicznych<sup>64</sup>. Koszt badania przez biegłego rewidenta każdego takiego „zerowego” sprawozdania wynosił w 2019 r. ok. 2200 zł. Nie można więc nie wspomnieć w tym kontekście o tym, że część komitetów, które swoją działalność ograniczyły wyłącznie do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych, o ile jeszcze nawet zdaje sobie sprawę z obowiązku sprawozdawczego ciążyącego na ich pełnomocniku finansowym, o tyle już bardzo rzadko w ich świadomości funkcjo-

<sup>63</sup> Na temat biegłych rewidentów zob. T. Gąsior, *Biegli rewidentzi jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016)*, t. 1, Warszawa 2016, s. 34-47.

<sup>64</sup> Zob. art. 142 Kwyb.

nuje regulacja dotycząca 30-dniowego terminu na powiadomienie PKW o „zero-wych przychodach, wydatkach i zobowiązaniach”. Skutkuje to tym, że w praktyce dodatkowe publiczne środki wydatkowane są na badanie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych zarejestrowanych wyłącznie w celu zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych.

Co więcej, funkcjonujące w przestrzeni publicznej informacje wydają się uzasadniać twierdzenie, że zdarzają się przypadki, w których udział tego rodzaju komitetów w procesie wyborczym wykorzystywany jest wyłącznie w celu budowania, konsolidowania czy też wzmacniania (także finansowego) danych podmiotów czy środowisk, związanych z takimi komitetami. Pojawiają się wręcz ogłoszenia – formułowane nie tylko przez same „tego typu” komitety, ale właśnie przez związane z nimi podmioty – „oferujące pracę w obwodowych komisjach wyborczych”. Bywa, że działania te mają na celu uzyskanie środków finansowych, ale nie przez te komitety (co potwierdzają sprawozdania finansowe tego typu komitetów, w których najczęściej wykazywane są wartości zerowe, także po stronie przychodów – o czym już wcześniej nadmieniałem), a przez osoby bądź środowiska uczestniczące w ich tworzeniu. W tych przypadkach osoby, którym proponuje się ich zgłoszenie przez dany komitet jako kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, zobowiązane są do wpłacenia wskazanemu podmiotowi określonej kwoty za samo zgłoszenie ich kandydatur lub – w innych przypadkach – do wpłaty części diety uzyskanej za ich pracę w komisji, o ile zostaną do tej komisji wybrane w wyniku procedury określonej w Kodeksie wyborczym<sup>65</sup>. Zdaje się, że tego rodzaju „czyn-

<sup>65</sup> Warto wskazać, że z perspektywy regulacji prawa wyborczego oraz prawa o partiach politycznych, pozyskanie przychodów od osób fizycznych przez komitet wyborczy utworzony przez partię polityczną lub koalicję partii stanowiłoby naruszenie odpowiednio art. 132 § 1 lub § 2 Kodeksu wyborczego, skutkujące odrzuceniem sprawozdania finansowego takiego komitetu (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c KWyb.), przypadkiem pozyskanych w ten sposób środków na rzecz Skarbu Państwa (art. 149 KWyb.), konsekwencjami określonymi w przepisach karnych Kodeksu wyborczego (art. 506 pkt 7), a w efekcie także odrzuceniem rocznego sprawozdania finansowego partii tworzącej lub tworzących taki komitet (art. 38a ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 5 ustawy z 27.06.1997 r. o partiach politycznych, t.j. z 2018 r. poz. 580; zob. na ten temat więcej T. Gąsior, *Zagadnienia dotyczące Funduszu Wyborczego partii politycznych*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea”, t. 9, Bydgoszcz 2019 r., [http://kpsw.edu.pl/pobierz/wydawnictwo/miscellanea/miscellanea%209/G%C4%85sior\\_2019.pdf](http://kpsw.edu.pl/pobierz/wydawnictwo/miscellanea/miscellanea%209/G%C4%85sior_2019.pdf) [dostęp: 15.07.2020]. Można sobie natomiast wyobrazić sytuację, w której omawiane w tym miejscu opłaty, pobierane od osób zgłaszanych przez partyjny komitet jako kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, wpłacane byłoby przez te osoby na rzecz samej partii politycznej, która – zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych – ma prawo pozyskiwać środki finansowe od osób fizycznych (obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie RP) (art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). W przypadku zaś komitetów wyborczych wyborców i komitetów wyborczych organizacji, z perspektywy źródeł pozyskiwania ich środków, wpłaty od osób fizycznych, dokonywane w odpowiednich terminach, formie i limitach, są zgodne z literą prawa (art. 132 § 3 Kodeksu wyborczego). Jednak w sytuacji, w której tego typu komitet wykazałby przychody od osób fizycznych, nie ponosząc żadnych kosztów swojej działalności, oznaczałoby to, że uzyskał nadwyżkę pozyskanych środków nad poniesionymi wydatkami, którą to nadwyżkę byłby

ności” trudno jest zakwalifikować jako „inne czynności wyborcze”, o których mowa jest w art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego, do wykonywania których upoważnione są komitety wyborcze. O wątpliwym charakterze tych działań świadczyć może również to, że organom ścigania – celem podjęcia przez nie stosownych czynności – przesyłane są informacje na temat tego typu praktyk.

Opisany powyżej typ aktywności części komitetów wyborczych może oznaczać, że w rzeczywistości podmioty te mają wyłącznie fasadowy charakter komitetu wyborczego, który przecież zgodnie z prawem – jako instytucja – jest jednym z najistotniejszych uczestników procesu wyborczego, którego działania powinny koncentrować się na prowadzeniu kampanii wyborczej na rzecz zgłoszonych kandydatów w celu uzyskania przez nich, a w efekcie także przez sam komitet, możliwie najlepszego wyniku wyborczego pozwalającego na wpływanie – demokratycznymi metodami – na kształt systemu prawnego w państwie czy w samorządzie, a przez to na budowaniu państwa<sup>66</sup>, także w jego lokalnym wymiarze.

Komitet wyborczy nie powinien być sprowadzany jedynie do podmiotu mającego służyć przetrwaniu (jak wspomniałem – bywa, że także finansowemu), wzbogacaniu się, często bliżej nieokreślonych, trudno (lub w ogóle) nieidentyfikowalnych podmiotów. Tworzeniu tego typu komitetów wydają się nie przyświecać bowiem „motywy wyborcze” związane z udziałem w najważniejszym dla demokratycznego państwa prawnego procesie, ale raczej decydujące są tu przesłanki personalne i finansowe, związane z budowaniem pozycji indywidualnych osób funkcjonujących często w niewielkich środowiskach.

#### **4. Kogo reprezentują członkowie obwodowych komisji wyborczych?**

Warte rozważenia wydaje się w tym kontekście to, czy osoby wybrane do obwodowych komisji wyborczych spośród kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze mają reprezentować w tych komisjach wyłącznie interesy zarejestrowa-

---

zobowiązany przekazać na rzecz organizacji pożytku publicznego (art. 138 § 3 KWyb.). Jeżeli jednak komitet taki poniosłby koszty swojego funkcjonowania, to mogłyby one zostać opłacone ze środków pochodzących z wpłat dokonanych na jego rzecz przez osoby fizyczne w zamian za zgłoszenie tych osób do obwodowych komisji wyborczych. Jeszcze raz zaznaczę, że mam na uwadze wyłącznie perspektywę źródeł finansowania komitetów wyborczych utworzonych przez wyborców czy przez organizacje, z której to perspektywy nie sposób byłoby zakwestionować pozyskiwania przez komitet takich środków. Należy mieć w tym miejscu świadomość, że do badania legalności pozyskiwania środków finansowych przez osoby fizyczne, a także dysponowania przez nie tymi środkami, właściwe są organy ścigania i sądy.

<sup>66</sup> A. Zoll zaznaczył, że „trzeba przyjąć i zrozumieć, że program polityczny, który z reguły ogłaszany jest w *exposé* premiera, to nic innego, jak program legislacyjny rządu”, *Państwo prawa jeszcze w budowie*, Andrzej Zoll w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2013, s. 306.

nych i wybieranych w tych wyborach kandydatów do organów władzy, zgłoszonych przez „ich komitet”. Wówczas bowiem zupełnie bezzasadne mogłoby się zdawać przyznanie prawa do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych pełnomocnikom wyborczym komitetów wyborczych, które nie zarejestrowały kandydatów w tych wyborach. A takie właśnie rozumienie udziału przedstawicieli komitetów wyborczych w pracach obwodowych komisji wyborczych mogło być nieco sugerowane przez sformułowanie wprowadzone do Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w 2004 r.<sup>67</sup>, które przetrwało do końca jej obowiązywania, tj. do końca lipca 2011 r., określające, że w skład każdej z komisji wyborczych wchodzi po jednym przedstawicielu zgłoszonym w imieniu każdego komitetu wyborczego przez pełnomocnika wyborczego tego komitetu. Jednak takie podejście nie jest trafne. Oczywiście jest co prawda to, że członkowie obwodowych komisji wyborczych zgłoszeni przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych w pewien sposób stoją na straży „interesów komitetów” (i zarejestrowanych przez nie kandydatów w wyborach), które ich desygnowały do pracy w tych komisjach. Ów „interes komitetów czy kandydatów” należy jednak rozumieć wyłącznie w taki sposób, że członkowie okw rekomendowani przez te komitety bezwzględnie przestrzegają przepisów prawa, wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, a w dniu wyborów dbają o przestrzeganie prawa wyborczego w miejscu i w czasie głosowania, zapewniając tym odpowiedni poziom pracy komisji, uczciwość i legalność jej działań, a więc działają na rzecz uczciwości, równości, legalności i wiarygodności całego procesu wyborczego. Wynika to m.in. chociażby z materiałów szkoleniowych dla członków okw. Znamienne w tej kwestii jest także to, że na identyfikatorach członków obwodowych komisji wyborczych znajduje się wyłącznie imię i nazwisko oraz funkcja pełniona w komisji (inaczej niż w przypadku identyfikatorów mężów zaufania, na których poza imieniem, nazwiskiem i funkcją znajduje się nazwa komitetu wyborczego). Nie są zatem członkowie okw identyfikowani jako przedstawiciele komitetów w tym organie. Można więc powiedzieć, że członkowie komisji zgłoszeni przez poszczególne komitety swe działania na rzecz tych komitetów powinni postrzegać zasadniczo jako działania na rzecz budowania legitymacji przedstawicieli organów władzy publicznej wybranych w wyniku wyborów, w tym osób wybranych z list komitetów, które ich do komisji zgłosiły. Tylko bowiem wybory uczciwe i przeprowadzone z poszanowaniem prawa dają prawdziwą, pełną i niepodważalną legitymację wybranych w ich wyniku organom władzy.

Poza tym – co istotne – osobami właściwymi do reprezentowania interesów poszczególnych komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoich kandydatów

<sup>67</sup> Zob. art. 1 pkt 10 ustawy z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. poz. 1055.

w tych wyborach, są przecież mężowie zaufania desygnowani do poszczególnych komisji obwodowych, a nie członkowie tych komisji, których działalność ma mieć zupełnie niepolityczny charakter.

Dodanie przez art. 1 pkt 22 lit. f ustawy z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy<sup>68</sup> § 8c do art. 182 tego Kodeksu, uprawniającego każdą osobę, która najpóźniej w dniu dokonywania zgłoszenia do komisji ma ukończone 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze województwa właściwego dla komisji, do której się zgłasza, do samodzielnego zgłaszania komisarzowi wyborczemu swojej kandydatury do obwodowej komisji, jeśli nie pozbawiło, to z pewnością znacznie osłabiło argument, iż możliwość zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych przysługująca także tym komitetom, które nie zarejestrowały kandydatów w danych wyborach, ma służyć zapewnieniu niezbędnej obsady tych komisji, chociażby w ich minimalnych składach. Skoro bowiem obecnie osoby zainteresowane pracą w obwodowych komisjach wyborczych same mogą zgłosić swoją kandydaturę, nieuzasadnione wydaje się sprzyjanie sytuacji, w której tworzone są „pseudokomitety wyborcze”, których założeniem od samego początku nie jest „udział w wyborach”, a wyłącznie zgłaszanie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych dla czerpania z tego różnego rodzaju profitów, nierzadko z narażaniem przy tej okazji Skarbu Państwa na niepotrzebne koszty, o czym była już wcześniej mowa. Co więcej – moim zdaniem – pozbawienie tego prawa wskazanych wyżej komitetów zwiększyłoby szanse na udział w pracach obwodowych komisji wyborczych indywidualnie zgłaszających się do nich osób. Krokiem w dobrym kierunku byłoby także szerokie propagowanie tej możliwości wśród wyborców poprzez zarówno tradycyjne media, jak i – rzecz jasna – z wykorzystaniem Internetu.

Rozwadze warto byłoby poddać także umożliwienie zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych np. organizacjom pozarządowym, fundacjom, zrzeszeniom, kołom czy organizacjom studenckim oraz rektorom uczelni wyższych<sup>69</sup>, które to podmioty wzięłyby na siebie przy okazji część działań związanych z propagowaniem takiej możliwości i z wzmocnieniem świadomości proobywatelskiej.

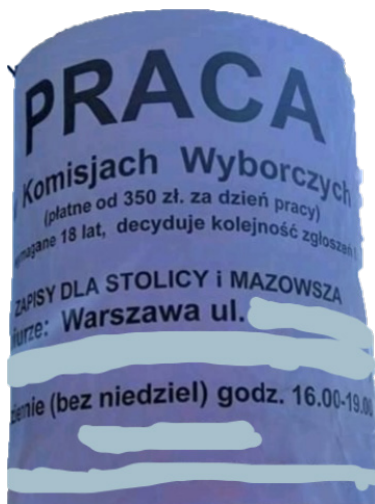
Można wyobrazić sobie co prawda w tym miejscu także argumenty przeciwne, np. że powołanie do prac w komisji osób, które same zgłosiły się do komisarzy wyborczych (czy tych, które zostałyby ewentualnie zgłoszone przez proponowane przeze mnie podmioty), może spowodować, że w danej komisji obwodowej znaj-

<sup>68</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 273.

<sup>69</sup> Być może warto byłoby rozważyć określenie kryteriów, jakie muszą spełniać te podmioty, podobnie jak uczyniono to w przypadku stowarzyszeń i fundacji mających prawo wyznaczyć obserwatorów społecznych do komisji wyborczych. Jednak w takich przypadkach zawsze problematyczna pozostaje z kolei możliwość skontrolowania spełniania tych kryteriów.

dą się wyłącznie osoby o podobnym światopoglądzie i przekonaniach politycznych (a przynajmniej, że rodzi to taką ewentualność), co nie będzie dawało gwarancji jednakowej dbałości o interesy kandydatów wszystkich komitetów i może sprzyjać pewnym nieprawidłowościom w działalności komisji obwodowych. Nawet w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych stwierdzono przecież, że dokonywanie oszustw wyborczych będzie trudne, jeżeli urzędnicy lokalu wyborczego będą reprezentowali wyważone spektrum poglądów politycznych (pkt 32).

Jednak, na co zwracałem już uwagę, przedstawiciele komisji wyborczych, bez względu na to przez kogo zostali zgłoszeni, powinni stać na straży prawa i gwarantować uczciwość wyborów, a nie na straży partykularnych interesów poszczególnych kandydatów i komitetów. Ale nawet jeśli ktoś uzna podejście to za zbyt idealistyczne i oddalone od rzeczywistości, to warto zwrócić uwagę, że być może wówczas – aby zapobiec zbytnej ewentualnej „jednolitości”, „stronniczości” komisji obwodowych – do zgłaszania większej liczby kandydatów zmobilizowałyby się te komitety, które zgłosiły kandydatów w wyborach. Warto zastanowić się także, czy taką „różnorodność poglądów” w komisjach wyborczych zapewniają osoby desygnowane na kandydatów do nich przez komitety tworzone właśnie wyłącznie w celu zgłaszania kandydatów do okw, skoro kandydatami tymi są często osoby zgłaszające się do tego typu komitetów po prostu w odpowiedzi na ogłoszenia zamieszczane w przestrzeni publicznej.



Zdjęcie ogłoszenia umieszczonego na jednym z warszawskich słupów energetycznych, 2020 r.

Warte rozważenia jest także to, czy nie jest aby tak, że osoby, które same zdecydowały się zgłosić komisarzom wyborczym swoje kandydatury do obwodowych komisji wyborczych, właśnie dlatego nie zostały zgłoszone do tych komisji przez komitety wyborcze, że nie są związane z żadnym środowiskiem politycznym, nie uczestniczą na co dzień w działaniach żadnej partii politycznej, nie angażują się w życie polityczne, natomiast swój udział w komisji obwodowej traktują zwyczajnie – jako pracę do wykonania z zachowaniem wszelkich standardów obiektywizmu, rzetelności, uczciwości i legalizmu, co wręcz może zwiększać szansę na właściwe funkcjonowanie tych komisji. A zatem, być może właśnie to rozwiązanie będzie sprzyjało realizacji zaleceń Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych wskazującym, że niezbędne jest powierzenie przeprowadzania wyborów niezależnym, bezstronnym komisjom wyborczym od szczebla krajowego po szczebel lokalny wyborczego (pkt 71).

Należy również kolejny raz przypomnieć w tym miejscu o możliwości wyznaczenia przez pełnomocnika komitetu wyborczego, który zarejestrował kandydatów w danym okręgu wyborczym po jednym mężu zaufania (który ma reprezentować „interesy danego komitetu”), do każdej – także obwodowej – komisji wyborczej na obszarze tego okręgu.

Jako ciekawostkę warto wskazać, że np. w związku z wyborami Prezydenta RP zarządzonymi na 10 maja 2020 r., mimo panującej epidemii, Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 35 komitetów wyborczych. Tylko 10 z nich udało się zarejestrować kandydata w wyborach. Poza nimi dokumenty w sprawie rejestrowania kandydata złożyło jeszcze 11 komitetów. Można zatem przyjąć, że łącznie 21 komitetów „sformalizowało próbę” rejestrowania kandydata w tych wyborach. Oznacza to, że 14 spośród wszystkich zarejestrowanych komitetów (40%) nawet nie złożyło do PKW dokumentów w celu rejestracji kandydata w wyborach. Natomiast wszystkie z tych 14 komitetów zgłosiły kandydatów do obwodowych komisji wyborczych. Komitety, które zarejestrowały kandydata w wyborach lub chociaż złożyły dokumenty w tej sprawie, zgłosiły 93% wszystkich kandydatów do obwodowych komisji, pozostałe zaś komitety – 7%. Jeżeli natomiast dokonamy tu podziału wyłącznie na komitety, które zarejestrowały kandydatów i te, które tego nie zrobiły, proporcja zgłoszonych przez nie kandydatów do pracy w okw wynosi 79% do 21%.

Ciekawe wnioski wynikają także z analizy wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych w 2019 r. Wówczas zostało zarejestrowanych 88 komitetów wyborczych. Kandydatów na posłów lub senatorów w tych wyborach zarejestrowało 55 z nich (tj. 62,5%), z czego 52 spośród nich zgłosiło kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Łącznie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych zgłosiło natomiast 81 z zarejestrowanych komitetów wyborczych. Wynika zatem z tego, że wśród nich było 29 komitetów, które nie zareje-

strowały kandydatów na posłów lub senatorów, a zgłosiły kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Komitety, które zarejestrowały kandydatów na parlamentarzystów, zgłosiły łącznie zatem 79% kandydatów na członków okw, co oznacza, że komitety, które nie zarejestrowały kandydatów w tych wyborach, zgłosiły 21% kandydatów na członków tych komisji.

Zauważmy, że ta ostanía proporcja była identyczna zarówno w wyborach prezydenckich zaplanowanych na 10 maja 2020 r., jak i w parlamentarnych z 2019 r.

## **5. Przygotowanie członków obwodowych komisji wyborczych**

Samoczynnie nasuwa się na myśl, kolejny już raz, kwestia odpowiedniego przygotowania do pracy członków obwodowych komisji wyborczych<sup>70</sup>. Powinno to być z pewnością przygotowanie kompleksowe, nie tylko z zakresu regulacji prawnych, czy „techniczne”, ale także zasadniczo uświadamiające członkom tych komisji, a może już wcześniej – kandydatom na członków okw, wagę procesu wyborczego w demokratycznym państwie prawnym; olbrzymie znaczenie działalności obwodowych komisji wyborczych, a zatem także znaczenie ich samych jako członków tych komisji, dla właściwego przebiegu wyborów. W szkoleniach należy podkreślać obowiązek przestrzegania przez nich w pracach komisji przepisów prawa, jak i najwyższych standardów oraz wartości etycznych (takich jak: prawda, uczciwość, sprawiedliwość, szacunek)<sup>71</sup>.

Właściwą drogą w procesie szkolenia wydaje się wykorzystywanie w tym celu także nowych technologii, zdalnych kursów, nowoczesnych materiałów instruktażowych<sup>72</sup>, ale również powierzenie prowadzenia tych szkoleń osobom właściwie do tego przygotowanym<sup>73</sup>. Istotne jest jednak ponadto znalezienie metody zmobilizowania lub wręcz zobligowania kandydatów, czy już członków komisji obwo-

<sup>70</sup> Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 14.05.2018 r., nr VII.602.6.2014.JZ, do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, s. 3, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20przewodnicz%C4%85cego%20PKW%20w%20sprawie%20urz%C4%99dnik%C3%B3w%20wyborczych%20i%20prekampanii%20wyborczej.pdf> [dostęp: 21.07.2020].

<sup>71</sup> Nie do przyjęcia są przypadki – na szczęście pojedyncze – do jakich doszło po wyborach samorządowych w 2018 r., kiedy komisja obwodowa zaprzestała liczenia głosów, stwierdziła, że nie będzie kontynuowała swoich prac i w efekcie niezbędne było powołanie w jej miejsce nowej komisji.

<sup>72</sup> J. Haman, *Wybory samorządowe 2018...*; *Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie organizacji i przebiegu wyborów samorządowych w 2018 r.*, [https://www.forumsamorządowe.pl/menu/tekst/61,0,61,0,pobierz\\_dokumenty\\_pdf.html](https://www.forumsamorządowe.pl/menu/tekst/61,0,61,0,pobierz_dokumenty_pdf.html) [dostęp: 24.07.2020].

<sup>73</sup> Chociażby po wyborach samorządowych z 2018 r. pojawiały się opinie o braku kompetencji osób prowadzących szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz o niskim poziomie tych szkoleń, co miało wyraźny negatywny wpływ na jakość pracy okw, zob. *Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie organizacji...*; J. Haman, *Urzednicy wyborczy w działaniu...*; *idem, Wybory samorządowe 2018...*



dowych, nie tylko do samego udziału w szkoleniach (który bywa, że sprowadza się do wysłuchania przekazywanych treści, i to często też nie do końca, oraz do podpisania listy obecności), ale do przyswojenia przekazywanej wiedzy na zadowalającym poziomie, co dawałoby racjonalną rękojmię odpowiedniej jakości działań obwodowych komisji wyborczych. Ważne w pracy członków okw jest także nabywane przez nich – w kolejnych wyborach – doświadczenie, z którego warto byłoby korzystać (jeśli oczywiście nie pojawiały się żadne uzasadnione zarzuty co do dotychczasowej pracy tych osób w okw). Do 2018 r. czynnikiem zmierzającym w kierunku zapewnienia – chociażby w minimalnym zakresie – przygotowania merytorycznego i doświadczenia w pracach tych komisji były osoby wskazane do ich składów przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych<sup>74</sup>, które posiadały pewien zasób wiedzy z zakresu regulacji prawnych i zasad organizacji pracy. Zrezygnowano z tego rozwiązania, nowelizując Kodeks wyborczy ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>75</sup>, mimo funkcjonujących w doktrynie generalnie pozytywnych ocen tego rozwiązania<sup>76</sup> i krytycznych opinii formułowanych co do zmiany w tym zakresie<sup>77</sup>. Co ciekawe, utrzymano natomiast regulację, zgodnie z którą do składu obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą powoływanych przez konsulów, owi konsulowie<sup>78</sup> wskazują jedną osobę<sup>79</sup>.

Wydaje się, na co zwrócił uwagę A. Sokala, że nawet jeśli poziom fachowości i doświadczenia osób wskazanych do okw przez wójta nie zawsze był wystarczający<sup>80</sup>, to jednak miały one przynajmniej pewną – nazwijmy ją – „świadomość pracy administracyjnej”. Odnosząc się do tych rozwiązań na etapie ich procedowania, Marcin Rulka wskazał, iż powyższa zmiana w sposobie powoływania obwodowych komisji wyborczych realizuje rekomendacje Komisji Weneckiej zawarte w Kodeksie

<sup>74</sup> Zob. art. 182 § 2a Kodeksu wyborczego przed wejściem w życie zmian dokonanych ustawą 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.

<sup>75</sup> Dz.U. poz. 130.

<sup>76</sup> S. Gebethner stwierdził, że ustawodawca wprowadził to rozwiązanie w celu złagodzenia konsekwencji braku fachowego przygotowania i doświadczenia większości członków komisji obwodowych, zob. *idem*, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 68; zob. także J. Haman, *Urzędnicy wyborczy w działaniu...*

<sup>77</sup> Zob. np. *Stanowisko i opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu z 18.12.2017 r.*, nr VII.602.6.2014. JZ..., s. 9; także J. Zbieranek, wypowiedź na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 5) z 4.12.2017 r., *Zapis przebiegu posiedzenia komisji*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=NPW-5> [dostęp: 25.07.2020].

<sup>78</sup> Będący przecież urzędnikami państwa pełniącymi funkcje za granicą.

<sup>79</sup> Zob. art. 183 § 2 pkt 2 KWyb.

<sup>80</sup> Zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 206-207.

dobrej praktyki wyborczej, w szczególności punktu 75 raportu, zgodnie z którym komisja wyborcza powinna składać się m.in. z przedstawicieli partii politycznych już znajdujących się w parlamencie lub takich, które zdobyły pewien procent głosów<sup>81</sup>.

Bez względu na powyższe oceny, nie budzi chyba wątpliwości potrzeba podjęcia systemowych, efektywnych działań w celu zwiększenia profesjonalizmu prac obwodowych komisji wyborczych.

## **6. Może „korpus członków obwodowych komisji wyborczych”?**

Koncepcją interesującą i wartą poważnego potraktowania, pojawiającą się już w dyskursie publicznym, jest utworzenie „korpusu członków obwodowych komisji wyborczych” czy „korpusu przewodniczących obwodowych komisji wyborczych” na wzór zbliżony do korpusu urzędników wyborczych<sup>82</sup>. Mogłaby to być stała (oczywiście z prawem rezygnacji i dopisania się do niej) grupa osób (można także rozważyć wprowadzenie kadencyjności tych osób), spełniających określone w ustawie kryteria. Osoby te, zgłoszone czy to przez komitety wyborcze rejestrujące kandydatów w kolejnych wyborach, czy indywidualnie, a może także przez inne podmioty, o których wspomniałem nieco wcześniej, np. organizacje pozarządowe, środowiska akademickie itp., przechodziłyby systematyczne szkolenia z zakresu – przede wszystkim – prawa wyborczego, ale być może także z etyki, z umiejętności pracy w zespole. Stanowiłyby one wówczas przynajmniej pewien trzon, kręgosłup, wokół którego byłyby formowane obwodowe komisje wyborcze w kolejnych wyborach. Wydaje się, że rozwiązanie tego rodzaju wpływałoby pozytywnie nie tylko na pracę tych komisji, ale także już na wcześniejszy etap, tj. etap ich powoływania.

Oczywiście kwestią, od której nie da się uciec, mówiąc o tej koncepcji, są środki finansowe niezbędne do jej zrealizowania. Zbudowanie owego korpusu wymagałoby bowiem przede wszystkim zapewnienia jakiejś formy diet, ewentualnie stałego wynagrodzenia, dla tworzących go osób, oraz środków na organizowanie niezbędnych szkoleń. Wydaje się jednak, że korzyści, jakie mogłoby przynieść takie rozwiązanie, rekompensowałyby koszty, które musiałyby zostać poniesione na jego sfinansowanie.

<sup>81</sup> M. Rulka, *Opinia na temat zgodności projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy Kodeksu Wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1 (144), s. 178.

<sup>82</sup> Zob. W. Hermeliński, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/wybory/korpus-wyborczy-hermelinski-warto-pomyslec-o-utworzeniu-korpusu-czlonkow-okw> [dostęp: 14.07.2020]; także <https://www.portalsamorządowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/wojciech-hermelinski-pkw-potrzebne-sa-zmiany-na-poziomie-obwodowych-komisji,116321.html> [dostęp: 14.07.2020]; J. Haman, *Urzednicy wyborczy w dzialaniu...*

## Podsumowanie

Jak stwierdził niemal sto lat temu José Ortega y Gasset, „zdrowie demokracji, każdego typu i każdego stopnia, zależy od jednego drobnego szczegółu technicznego, a mianowicie: procedury wyborczej. Cała reszta to sprawy drugorzędne. Jeśli system wyborów działa skutecznie, jeśli dostosowuje się do wymogów rzeczywistości, to wszystko jest w porządku, natomiast jeśli tego nie robi, to demokracja zaczyna się walić, chociażby cała reszta działała bez zarzutu”<sup>83</sup>. Dla skutecznego działania systemu elekcyjnego, dla dostosowania „owego drobnego szczegółu” do zmieniającego się świata, niezbędne są działania mające na celu usprawnianie, optymalizowanie każdego elementu tego skomplikowanego mechanizmu, jakim są wybory<sup>84</sup>, a zatem także – niezwykle istotnego elementu tego mechanizmu – tj. obwodowych komisji wyborczych. Jest to tym bardziej uzasadnione, że znaczna część problemów dotyczących działania właśnie tych komisji powtarza się od wielu już lat. Przekładają się one na ogólny obraz i odbiór całego procesu wyborczego, a przez to – w znacznej mierze – na obraz demokracji w państwie, której wybory są fundamentalnym i nieodzownym elementem<sup>85</sup>. Nie będzie to z pewnością zadanie proste, ale wykorzystując doświadczenia i obserwacje zarówno podmiotów administracji wyborczej, organizacji pozarządowych, związków samorządowych, jak i innych ekspertów w tej dziedzinie, możliwe do przygotowania i zrealizowania.

## Literatura

- Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie Wyborczym proponowanych w projekcie Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Biskup B., *Opinia na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w Poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk Sejmowy nr 2001) w części dotyczącej ustawy Kodeks wyborczy*.
- Chmaj M., *Ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania nie-*

<sup>83</sup> José Ortega y Gasset, *Bunt mas i inne pisma socjologiczne*, przeł. P. Niklewicz, H. Woźniakowski, Warszawa 1982, s. 192.

<sup>84</sup> Mając jednocześnie na względzie duże znaczenie dla demokracji stabilności prawa wyborczego, zob. na ten temat K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, [https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEU\\_pIPL898PL898&ei=47LQX76kB\\_KhrgS-y6r4DA&q=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&oq=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&gs\\_lcp=CgZwc3ktYWIQDFAAWABgm-AHaABwAXgAgAEAiAEAkqEAmAEAqgEHZ3dzLXdpeg&client=psy-ab&ved=0ahUKEwj-oejs48DtAhXykIsKHb6lCs8Q4dUDCA0](https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEU_pIPL898PL898&ei=47LQX76kB_KhrgS-y6r4DA&q=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&oq=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQDFAAWABgm-AHaABwAXgAgAEAiAEAkqEAmAEAqgEHZ3dzLXdpeg&client=psy-ab&ved=0ahUKEwj-oejs48DtAhXykIsKHb6lCs8Q4dUDCA0) [dostęp: 1.08.2020]; także L. Garlicki, *Stabilność prawa wyborczego, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016)*, t. 2, Warszawa 2016, s. 51-57.

<sup>85</sup> Zob. *Państwo prawa jeszcze w budowie...*, s. 75.

- których organów publicznych (druk nr 2001); opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).*
- Czakowska M., Rażny P., *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3 (27).
- Czaplicki K.W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, [https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEU\\_plPL898PL898&ei=47LQX76kB\\_KhrqS-y6r4DA&q=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&coq=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&gs\\_lcp=CgZwc3ktYWIQDFAAWABgm-AHaABwAXgAgAEAiAEAkqEAmAEAqgEHZ3dzLXdpeg&sclicent=psy-ab&ved=0ahUKEwj-oejs48DtAhXyKlsKHb6lCs8Q4dUDCA0](https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEU_plPL898PL898&ei=47LQX76kB_KhrqS-y6r4DA&q=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&coq=K.W.+Czaplicki%2C+O+potrzebie+stabilno%C5%9Bci+prawa+wyborczego.+Wybrane+problemy&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQDFAAWABgm-AHaABwAXgAgAEAiAEAkqEAmAEAqgEHZ3dzLXdpeg&sclicent=psy-ab&ved=0ahUKEwj-oejs48DtAhXyKlsKHb6lCs8Q4dUDCA0).
- Garlicki L., *Stabilność prawa wyborczego, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2, Warszawa 2016.
- Gasset J.O., *Bunt mas i inne pisma socjologiczne*, przekład P. Niklewicz i H. Woźniakowski, Warszawa 1982.
- Gąsior T., *Biegli rewidenci jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 1, Warszawa 2016.
- Gąsior T., Gąsior G., *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Gąsior T., *Protesty wyborcze w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 r. – analiza przypadku, [w:] Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część jedenasta, pod red. A. Bieleckiego, D. Szafrąńskiego, T. Gąsiora*, Warszawa 2020.
- Gąsior T., *Zagadnienia dotyczące Funduszu Wyborczego partii politycznych*, Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea, t. IX, Bydgoszcz 2019.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000.
- Gendźwiłł A., *Komentarz do wyników badania, [w:] Nieważne głosy, ważny problem. Postscriptum*, J. Flis, A. Gendźwiłł, J. Haman, B. Michalak, Warszawa 2016.
- Haman J., *Urzednicy wyborczy w działaniu. Raport z badania*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.
- Haman J., *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.
- Hermeliński W., <https://samorzad.pap.pl/kategoria/wybory/korpus-wyborczy-hermelinski-wartopomyslec-o-utworzeniu-korpusu-czlonkow-okw>, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolesctwo/wojciech-hermelinski-pkw-potrzebne-sa-zmiany-na-poziomie-obwodowych-komisji,116321.html>.
- Informacja Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego 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 21 października 2018 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 4 listopada 2018 r.*, Warszawa, sierpień 2019.
- Jaworski S.J., *Zasady polskiego prawa wyborczego, [w:] Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013.
- Michalak B., Zbieranek J., *Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość, [w:] Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, Warszawa 2015.
- Państwo prawa jeszcze w budowie*, Andrzej Zoll w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2013.

- Przywora B., *Ocena skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Wyborczy (druk sejmowy 3163)*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, 2019.
- Rulka M., *Opinia na temat zgodności projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy Kodeksu Wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi*, „Przeгляд Sejmowy” 2018, nr 1 (144).
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim (struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje)*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Obwodowa komisja wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze”, t. 25, Łódź 2018.
- Stanowisko i opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu z 18.12.2017 r., nr VII.602.6.2014. JZ, w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 14 grudnia 2017 roku i przelanej do Senatu RP ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk senacki nr 696, druki sejmowe nr 2001, 2113 i 2113-A).*
- Szymanek J., *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Komentarz do art. 181a-182 Kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K.W. Czapliski, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2018.

