

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 37, 2024

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2024/37/1>

Agata Pyrzyńska*

 <https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>

ZMIANY W POLSKIEJ ADMINISTRACJI WYBORCZEJ PO NOWELIZACJI KODEKSU WYBORCZEGO W 2023 R.¹

WPROWADZENIE

Ostatnia nowelizacja Kodeksu wyborczego² dokonana na mocy Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw³ wprowadziła daleko idące zmiany do polskiego prawa wyborczego. Zmiany te objęły – ujmując rzecz w dużym uproszczeniu – co najmniej cztery zasadnicze obszary. Po pierwsze, ustawa nowelizująca Kodeks wyborczy wprowadziła rozwiązania mające z założenia zwiększać frekwencję wyborczą (np. poprzez zapewnienie możliwości zorganizowania bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich czy zmniejszenie obwodów głosowania, a tym samym zwiększenie ich liczby). Po drugie, ustawodawca przyjął rozwiązania mające z założenia zwiększać transparentność procesu wyborczego (mowa tu w szczególności o poważnych zmianach dotyczących uprawnień mężów zaufania). Trzecim obszarem podlegającym gruntownej modyfikacji był system prowadzenia ewidencji osób

* Dr, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, agata.pyrzynska@usz.edu.pl

¹ Artykuł został przygotowany w ramach stażu naukowego realizowanego przez autorkę w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408), dalej: k.w. lub Kodeks.

³ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

uprawnionych do głosowania. Nowelizacja z 2023 r. przewidziała bowiem zastąpienie prowadzonych dotychczas przez poszczególne gminy zdecentralizowanych rejestrów wyborców nową instytucją – Centralnym Rejestrem Wyborców, prowadzonym w sposób scentralizowany przez ministra właściwego ds. informatyzacji w systemie informatycznym [Pyrzyńska 2023]. Wreszcie, nowelizacja nie ominęła także prawnych podstaw funkcjonowania administracji wyborczej. W tym zakresie warto zauważyć, że o ile zmiany dokonane we wspomnianych wyżej obszarach były szeroko dyskutowane, modyfikacje odnoszące się do organów wyborczych nie stanowiły głównego nurtu debaty publicznej. Stało się tak zapewne dlatego, że nie wpisywały się one bezpośrednio w zasadniczą ideę przyświecającą dokonywanym zmianom w postaci dążenia do zwiększenia frekwencji wyborczej oraz zapewnienia większej transparentności i przejrzystości procesu wyborczego⁴, a dokonane zostały niejako „przy okazji” tego rodzaju zmian. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zmiany dotyczące organów wyborczych – mimo braku ich szczególnego uwydatnienia w dyskusji towarzyszącej procesowi legislacyjnemu – są poważne i z pewnością znajdą przełożenie na kolejne procesy wyborcze. Jest bowiem kwestią oczywistą i od dawna podnoszoną w doktrynie prawa konstytucyjnego i wyborczego, że to właśnie pozycja organów wyborczych w znaczącej mierze oddziałuje na charakter wyborów. Administracja wyborcza powinna gwarantować prawidłowy (zgodny z prawem), ale przede wszystkim neutralny, wolny od wpływów politycznych, przebieg procesu wyborczego, przyczyniając się tym samym do zapewnienia realizacji zasad wolnych i uczciwych wyborów [Sokała 2010: 27; Sześciło 2013: 93; Sokała, Szmyt 2013: 40–41; Chmielarz-Grochal, Sułkowski 2020: 48; Kryszewski 2016: 23–26; Gąsior 2019: 98]. Taka pozycja organów wyborczych daje szansę na budowanie zaufania wyborców do wyborów i prawa wyborczego, tak ważnych we współczesnych demokracjach.

Przed dokonaniem szczegółowej analizy zmian, jakie dotknęły polską administrację wyborczą, warto odnotować kilka ogólnych prawidłowości, które od dłuższego czasu można zaobserwować w polskiej praktyce legislacyjnej dotyczącej tego obszaru. Po pierwsze, właściwie każda z poważnych nowelizacji Kodeksu wyborczego, począwszy od 2015 r., dotyczyła kwestii odnoszących się do organów wyborczych. Było to widoczne już po wyborach samorządowych z roku 2014 r., kiedy na mocy Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy⁵ m.in. wprowadzono kadencyjność Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) i wzmocniono pozycję jej przewodniczącego

⁴ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897/IX kadencja), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897> (dostęp 1.09.2023).

⁵ Dz.U. 2015 poz. 1043.

poprzez ustawowe dookreślenie jego kompetencji. Jeszcze większe zmiany niosła za sobą przyjęta przed wyborami samorządowymi w 2018 r. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁶, która m.in. zmieniła charakter stałych organów wyborczych z modelu sędziowskiego na model sprofesjonalizowany, zwiększyła liczbę komisarzy wyborczych i zmodyfikowała ich pozycję w procesie wyborczym z organów nadzorczych na organy o charakterze wykonawczo-nadzorczym [Pyrzyńska 2021]. Ustawa ta znacząco zreformowała także kształt obwodowych komisji wyborczych, statuując dwie odrębne komisje: ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz ds. ustalenia wyników głosowania i ustanawiając nowy tryb ich powołania [Sokala, Frydrych-Depka 2021: 34]. Zmiany nie ominęły też komisji terytorialnych, w przypadku których zmieniono sposób ich kształtowania. Wreszcie w roku 2018 wprowadzono nowy tryb powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego [Sokala 2018: 52], a także ujęto w Kodeksie wyborczym nową strukturę w postaci Korpusu Urzędników Wyborczych.

Drugą tendencją dotyczącą zmian w administracji wyborczej jest moment, w którym ustawodawca decyduje się na ich wprowadzenie. Większość najistotniejszych zmian odnoszących się do statusu podmiotów administrujących wyborami w ostatnich latach dokonywana była „na ostatnią chwilę”, bez zachowania standardu ciszy legislacyjnej i przy założeniu, że skuteczność nowych rozwiązań nie będzie uzależniona od jakiegokolwiek karencji. Taki tryb procedowania godzi w rudymenarną zasadę pewności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, a także nie pozwala na utrwalenie w świadomości wyborców poczucia, że to właśnie stabilne organy wyborcze przeprowadzające i nadzorujące proces wyborczy stoją na straży ich praw, a zarazem gwarantują, że wybory zostaną przeprowadzone uczciwie.

Trzecia tendencja zauważalna w odniesieniu do zmian w systemie polskiej administracji wyborczej wiąże się z tym, że ustawodawca nie przeprowadza tak potrzebnej analizy skutków, jakie mogą się wiązać z wdrażaniem nowych rozwiązań. Efektem takiego podejścia jest albo konieczność wycofywania się przez ustawodawcę z wprowadzonych zmian (np. odejście od całkowicie nieefektywnego dualizmu obwodowych komisji wyborczych), albo dokonywanie dalszych ich modyfikacji (np. liczne zmiany dotyczące wymogów wobec kandydatów na urzędników wyborczych). Widać wyraźnie, że prawodawca,

⁶ Dz.U. 2018 poz. 130.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

dokonując modyfikacji systemu administracji wyborczej, nie kieruje się konkretną koncepcją, a przyjmowane zmiany mają charakter doraźny i często nieprzemyślany.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zmian dokonanych w polskiej administracji wyborczej na podstawie Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Refleksji poddane zostały zarówno zmiany odnoszące się do pozycji stałych organów wyborczych (PKW oraz komisarzy wyborczych), jak i organów powoływanych *ad hoc*. W pierwszym przypadku ciekawe jest to, że choć ustawodawca nie zmienił regulacji określających bezpośrednio ich status, to dokonał modyfikacji innych przepisów i rozwiązań Kodeksu, co w efekcie może znaleźć przełożenie na pozycję tych organów w przyszłych procesach wyborczych. W przypadku organów niestałych zmiany są dostrzegalne już *prima facie*; część z nich ma charakter techniczno-organizacyjny, inne wręcz przeciwnie – znacząco modyfikują istotę modelu polskiej administracji wyborczej. W ramach rozważań podjęta zostanie także próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób tak liczne zmiany odnoszące się do organów wyborczych mogą wpłynąć na proces wyborczy, w szczególności na jego uczciwość i rzetelność. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz dokonano analizy dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i wyborczego.

ZMIANY DOTYCZĄCE STAŁYCH ORGANÓW WYBORCZYCH

Analizę zmian, które objęły polską administrację wyborczą w 2023 r., warto rozpocząć od organów określanych mianem stałych. Do grupy tej Kodeks wyborczy zalicza PKW oraz jej terenowych pełnomocników – komisarzy wyborczych⁸. Ostatnia nowelizacja wprowadziła istotne modyfikacje w odniesieniu do pozycji tych organów, choć – jak sygnalizowano wcześniej – trzeba je rekonstruować w oparciu o szczegółowe przepisy Kodeksu wyborczego.

Pierwszym ze stałych organów wyborczych w polskim systemie prawnym jest PKW, pełniąca funkcję najwyższego organu wyborczego, właściwego w sprawach przygotowania i przeprowadzenia wyborów i referendum⁹. Komisja w szczególności koordynuje całokształt procesu wyborczego, sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, odpowiada za powoływanie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, kontroluje finansowanie kampanii wyborczych i partii politycznych, a także posiada kompetencje do wydawania

⁸ Zob. art. 152 § 1 k.w.

⁹ Zob. art. 157 § 1 k.w.

wytucznych i wyjaśnień stanowiących ważne narzędzia interpretacji prawa wyborczego¹⁰. Nie ulega wątpliwości, że spośród licznych zadań Komisji szczególne miejsce zajmują zadania nadzorcze [Pyrzyńska 2019: 102]. Nadzór PKW w najpełniejszym zakresie obejmuje działalność organów wyborczych niższego szczebla, choć rozszerza się również na inne podmioty procesu wyborczego.

Do czasu przyjęcia ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy w 2023 r. ważnym zadaniem Komisji mieszczącym się w tym obszarze było też sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestrów wyborców oraz nad sporządzaniem spisów wyborców. Powierzenie tego zadania PKW wydawało się rozwiązaniem naturalnym. Kwestia zagwarantowania niezależnej kontroli nad właściwym prowadzeniem urzędowych wykazów osób uprawnionych do głosowania, potwierdzających posiadanie prawa wybierania i prawa wybieralności, powinna być postrzegana jako jeden z priorytetów w organizacji wyborów. Mowa tu bowiem o zabezpieczeniu realizacji podstawowych praw konstytucyjnych. Powierzenie pieczy nad rejestrami i spisami wyborców Komisji, a zatem najwyższemu organowi wyborczemu, który z założenia winien działać w sposób niezależny i profesjonalny¹¹, stwarzało gwarancje prowadzenia ich w sposób prawidłowy i pozbawiony wpływów zewnętrznych. W 2023 r. ustawodawca zdecydował się na reformę modelu prowadzenia wykazów osób uprawnionych, zastępując zdecentralizowane rejestry wyborców (prowadzone odrębnie przez poszczególne gminy) Centralnym Rejestrem Wyborców (CRW) prowadzonym w jednym systemie informatycznym.

Choć samą ideę należy ocenić pozytywnie [Rakowska, Rulka 2011; Domańska, Wrzalik 2023b], to nie można tego samego stwierdzić w kontekście niektórych szczegółów konstrukcyjnych nowego rozwiązania. W wyniku zmian z 2023 r. ograniczono bowiem wspomniane wcześniej kompetencje nadzorcze PKW. Po wdrożeniu CRW Komisja jest uprawniona wyłącznie do **sprawowania nadzoru nad aktualizowaniem Rejestru** oraz nad sporządzaniem spisów wyborców¹². Oznacza to istotną zmianę jakościową względem stanu dotychczasowego. Warto przypomnieć, że w myśl wcześniej obowiązujących przepisów PKW m.in. „kontrolowała prawidłowość prowadzenia i aktualizowania rejestru wyborców”. Zakres nadzoru mógł zatem obejmować właściwie wszystkie operacje wykonywane przez gminy na danych gromadzonych w rejestrach. Po zmianach PKW utraciła kontrolę nad prowadzeniem rejestru w ścisłym tego

¹⁰ Najważniejsze zadania PKW określa art. 160 k.w., choć nie stanowi on katalogu zamkniętego.

¹¹ Choć w praktyce PKW zadania nadzorcze nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestrów wyborców i nad sporządzaniem spisów wyborców realizowała za pośrednictwem Delegatur Krajowego Biura Wyborczego (zob. art. 165 § 2 k.w.).

¹² Zob. art. 160 § 1 pkt 2 k.w. w brzmieniu nadanym ustawą z 26 stycznia 2023 r.

słowa znaczeniu, a w jej właściwości pozostawiono możliwość weryfikacji prawidłowości czynności gmin z zakresu aktualizowania danych w rejestrze. Jest to zjawisko niepokojące, biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca w nowych przepisach zdecydował, iż za prowadzenie CRW odpowiada minister właściwy ds. informatyzacji. Zmiana ta rozszerza bowiem zakres zaangażowania administracji rządowej w proces wyborczy, kosztem właściwej w tych sprawach wyspecjalizowanej administracji wyborczej, co jednocześnie w sposób zauważalny osłabia pozycję tej drugiej.

Warto przy okazji odnotować, że rozwiązanie polegające na powierzeniu prowadzenia CRW ministrowi bez kompleksowego nadzoru ze strony niezależnych organów nie może być postrzegane wyłącznie jako zmiana techniczna. Należy tu wspomnieć chociażby o tym, że zmiana ta spowodowała udostępnienie administracji rządowej, niebędącej ze swej istoty pionem niezależnym, niebywale szerokiego zbioru danych osobowych wyborców (w tym w niektórych przypadkach również danych wrażliwych), a także danych mieszczących się w pojęciu tzw. geografii wyborczej. Takie rozwiązanie, rozszerzające wpływ podmiotów niezaliczanych do administracji wyborczej na organizacyjną sferę wyborów, z pewnością nie wzmacnia zaufania do procesu wyborczego [Pyrzyńska 2023: 99–100].

Drugą zmianą w pozycji PKW wynikającą z wejścia w życie nowych przepisów jest ograniczenie jej kompetencji nadzorczych względem komisarzy wyborczych, co dostrzegalne jest głównie w dwóch procedurach. Po pierwsze, w wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2023 r. PKW utraciła prawo do rozpatrywania skarg na postanowienia komisarzy wyborczych w sprawie podziału gminy na stałe obwody głosowania, w sprawie zmian w podziale na stałe obwody głosowania, w sprawie utworzenia obwodów odrębnych oraz w sprawie zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych. Dotychczas skargę taką do PKW mogła wnieść grupa co najmniej 15 wyborców, Komisja była zaś zobowiązana do jej rozpatrzenia w ciągu 5 dni. Od rozstrzygnięcia PKW wyborcom przysługiwało prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). W 2023 r. ścieżka zaskarżenia postanowienia komisarza została skrócona, gdyż na jego rozstrzygnięcie wyborcy przysługuje prawo wniesienia skargi do NSA, a zatem z pominięciem Komisji.

Warto dodać, że w pierwotnym brzmieniu projektu ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy projektodawca proponował, aby w pierwszej kolejności wyborcy wnosili skargę na postanowienie komisarza do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a potem ewentualnie także skargę kasacyjną do NSA, co miało zapewniać dwuinstancyjność postępowania¹³. Z rozwiązania tego jednak

¹³ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2897/IX kadencja), s. 5.

w toku procesu legislacyjnego zrezygnowano – jak można sądzić, w celu przyspieszenia procedowania i szybkiego sfinalizowania procesu tworzenia i zmian obwodów. Nie zmienia to jednak faktu, że w ten sposób z katalogu zadań PKW wyeliminowano jeden ze środków nadzoru wobec jej terenowych pełnomocników, wyłączając tym samym możliwość przeprowadzenia w ramach struktury administracji wyborczej kontroli prawidłowości podejmowanych rozstrzygnięć w obszarze dotyczącym obwodów głosowania. Poddanie zaś kontroli postanowień komisarza bezpośrednio pod rozstrzygnięcie NSA wpływa na zbliżanie jego pozycji do organów administracji publicznej¹⁴.

Z podobną zmianą, polegającą na ograniczeniu kompetencji nadzorczych PKW wobec komisarzy wyborczych, mamy do czynienia w przypadku mechanizmu podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych. Chodzi tu o nowe brzmienie art. 420 i 456 k.w. Podział jednostki samorządu terytorialnego w wyborach samorządowych dokonywany jest przez komisarza wyborczego, przy czym jego rozstrzygnięcie może zostać zakwestionowane bądź przez właściwy organ stanowiący tej jednostki (odpowiednio radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa), bądź przez grupę wyborców (w liczbie co najmniej 15). Do roku 2023 r. podmiot uprawniony wnosił skargę do PKW, a w sytuacji gdy nie zgadzał się z jej rozstrzygnięciem – przysługiwało mu dodatkowo prawo wniesienia skargi do NSA. W wyniku ostatniej nowelizacji Kodeksu wyborczego na postanowienie komisarza nie przysługuje już skarga do centralnego organu wyborczego; jest ona natomiast kierowana bezpośrednio do NSA (wnosi się ją w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia komisarza). Takie rozwiązanie, podobnie jak w omówionej wyżej procedurze podziału na obwody głosowania, skraca tryb procedowania i przyspiesza dostęp do sądowej kontroli rozstrzygnięć komisarza¹⁵, ale jednocześnie modyfikuje pozycję PKW. Nowe rozwiązania ograniczają bowiem zakres przedmiotowy nadzoru Komisji, a jednocześnie wpisują się w zauważalną od 2018 r. tendencję ustawowego osłabiania pozycji komisarzy wyborczych jako pełnomocników PKW¹⁶.

¹⁴ Choć kwestia zaliczania organów administracji wyborczej do grona podmiotów administracji publicznej jest dyskusyjna w doktrynie (zob. m.in. Gąsior 2015: 220–221).

¹⁵ Jak wskazuje J. Michalska, „Zmianę w tym zakresie należy uznać za pozytywną, bowiem niezależny organ, w postaci sądu, wydaje rozstrzygnięcie w tym zakresie” [Banaszak, Michalska, Stępień-Załucka 2023: art. 420].

¹⁶ Tendencja ta postępuje od 2018 r., kiedy zdecydowano się na zmianę trybu powoływania komisarzy wyborczych. *De lege lata* PKW powołuje komisarzy na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, co oznacza, że Komisja na tę funkcję nie może powołać osoby, która nie zostanie wskazana przez ministra. Rozwiązanie to osłabia szczególną więź, jaką ustawodawca wiązał PKW i komisarzy, którzy mają przecież pełnić funkcję jej terenowych „pełnomocników” (zob. art. 166 § 3 k.w.).

Jeśli chodzi o zmiany w pozycji prawnej komisarzy wyborczych, to częściowo omówiono je wyżej przy okazji identyfikacji zmian dotyczących PKW. Ponadto istotnym *novum* w odniesieniu do terenowych pełnomocników Komisji jest wprowadzenie nowej przesłanki wygaśnięcia funkcji komisarza wyborczego. Zgodnie z art. 166 § 7 pkt 2a k.w. funkcja ta, poza dotychczas statuowanymi przypadkami¹⁷, wygasa także wtedy, gdy osoba ją piastująca ukończy 70. rok życia. Takie rozwiązanie, znane już doskonale z regulacji określających wymogi wobec członków PKW czy okręgowych i rejonowych komisji, wydaje się uzasadnione i stanowi harmonizację standardów dotyczących osób zasiadających w organach wyborczych. Zmiana ta postulowana była też przez PKW¹⁸.

ZMIANY DOTYCZĄCE ORGANÓW WYBORCZYCH O NIESTAŁYM CHARAKTERZE

Jak zasygnalizowano wcześniej, znaczące zmiany w pozycji organów wyborczych ustawodawca wprowadził także w odniesieniu do organów powoływanych *ad hoc*, a zatem niefunkcjonujących stale, lecz konstytuowanych na potrzeby konkretnych wyborów. W pierwszej kolejności warto poddać analizie nowe rozwiązania dotyczące organów zajmujących najniższy szczebel administracji wyborczej, ale jednocześnie pełniących rudymenarną rolę w procesie wyborczym, tj. obwodowych komisji wyborczych [Gąsior 2019: 99]. Nowelizacja wprowadza w tym obszarze zmiany odnoszące się zarówno do pozycji prawnej tych organów, jak i szczegółowego trybu ich procedowania.

W pierwszej grupie zmian pozytywnie ocenić należy rezygnację ustawodawcy z dualizmu obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych. Warto przypomnieć, że zmiana ta sięga roku 2018, kiedy prawodawca postanowił zreformować kształt obwodowych komisji wyborczych i zdecydował o konieczności powoływania dwóch komisji: ds. przeprowadzenia

¹⁷ Są to: zrzeczenie się funkcji, śmierć, podpisanie zgody na zgłoszenie do komisji wyborczej, kandydowanie w wyborach bądź objęcie funkcji pełnomocnika wyborczego, pełnomocnika finansowego, męża zaufania, urzędnika wyborczego, odwołanie oraz naruszenie zakazu przynależności do partii politycznych bądź prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Funkcja komisarza wyborczego wygasa także w razie skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (zob. art. 166 § 7 k.w.).

¹⁸ Informacja PKW z dnia 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, s. 22, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1581339521_Informacja_o_realizacji_przepisow.pdf (dostęp 2.09.2023).

głosowania oraz ds. ustalenia wyników wyborów w obwodzie¹⁹. Z założenia rozwiązanie to miało zapewnić komfort pracy komisji i wyeliminować problem zmęczenia jej członków wielogodzinną pracą na najważniejszym etapie ustalania wyników głosowania w obwodzie. Już pierwsze wybory, w których zastosowano to rozwiązanie, pokazały, że był to błędny kierunek, w efekcie czego w 2019 r. odstąpiono od tego rozwiązania w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) oraz w wyborach samorządowych odbywających się w toku kadencji. Z niezrozumiałych względów ów dualizm pozostawiono natomiast w odniesieniu do wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych w związku z upływem kadencji. Powszechna krytyka tego rozwiązania, jako zupełnie niefunkcjonalnego, zaburzającego odpowiedzialność członków komisji za wykonywane czynności, przedłużającego ich pracę i komplikującego procedurę ustalenia wyników głosowania w obwodzie, pojawiała się zarówno w oficjalnych dokumentach PKW²⁰, jak i w dyskusji naukowej [Rakowska-Trela, Składowski 2018: 167–168]. Dobrze zatem się stało, że ustawodawca w ustawie nowelizującej z 2023 r. zrezygnował z podziału na tzw. komisje dzienne i nocne w wyborach samorządowych i ujedynolicił kształt tego organu we wszystkich procesach wyborczych.

Wśród pozostałych zmian dotyczących pozycji obwodowych komisji wyborczych bez wątpienia istotne jest także wprowadzenie przez prawodawcę możliwości bardziej elastycznego kształtowania składów komisji w tych gminach, „w których można spodziewać się zwiększonej liczby wyborców w porównaniu do liczby wyborców ujętych w rejestrze wyborców”. Choć przytoczona formuła zastosowana przez ustawodawcę w art. 182 § 1b k.w. jest dość ogólna, to należy ją łączyć z przypadkami gmin turystycznych, w których powszechną tendencją było zgłaszanie się do lokali wyborczych w dniu głosowania znacznej liczby wyborców z zaświadczeniami o prawie do głosowania. Biorąc pod uwagę, że obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego uzależniają skład komisji od liczby mieszkańców danego obwodu, nierzadko zdarzało się, że komisje mniej liczne miały trudności z obsłużeniem dużej liczby wyborców „przyjezdnych”. Aby usprawnić pracę tych organów (powoływanych w specyficznych obwodach), prawodawca wyposażył komisarzy wyborczych w możliwość powołania większych komisji, niż wynikałoby to z brzmienia art. 182 § 1a k.w.,

¹⁹ Nastąpiło to na mocy przywoływanej już Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw.

²⁰ Informacja PKW z dnia 21 stycznia 2019 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, s. 2, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (dostęp 2.09.2023).

co stanowi wynik racjonalizacji mechanizmu kształtowania tych organów. Należy jednak odnotować, że liczba członków takiej komisji nie może przekroczyć 13, a wykaz gmin, w których można zastosować art. 182 § 1b k.w., jest sporządzany przez PKW przed konkretnymi wyborami na podstawie wniosków komisarzy wyborczych. Oznacza to, że w celu zbadania takiej potrzeby komisarz powinien działać w porozumieniu z władzami poszczególnych gmin, choć nie wynika to wprost z przepisów Kodeksu.

Istotne zmiany konstrukcyjne ustawodawca wprowadził także w odniesieniu do pozycji obwodowych komisji wyborczych powoływanych w obwodach odrębnych (tworzonych w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych czy domach studenckich). Dotychczas skład tego rodzaju komisji kształtowany był w sposób sztywny. Oznacza to, że każda komisja w obwodzie odrębnym liczyła 5 członków, bez względu na liczbę osób mogących potencjalnie oddać w niej swój głos (przebywających w tym obwodzie). Taki stan rzeczy budził kontrowersje, gdyż niekiedy komisje działające w tak niewielkim składzie miały trudności ze sprawnym obsłużeniem zainteresowanych wyborców. Konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie można motywować również porównaniem tego rozwiązania z obowiązującym w odniesieniu do obwodów zwykłych. W stałych obwodach liczebność komisji – jak wskazywano wcześniej – jest bowiem zależna od liczby mieszkańców obwodu i waha się – co do zasady – w granicach od 7 do 13 członków²¹. W związku ze zgłaszanymi problemami w tym obszarze (także przez PKW²²) w wyniku ostatniej nowelizacji ustawodawca zasadnie zdecydował się dokonać zmiany art. 182 § 3 i 3a k.w. Zgodnie z nowymi przepisami w skład obwodowej komisji wyborczej w obwodach odrębnych powołuje się: 5 osób w obwodach głosowania do 100 osób; 7 osób w obwodach głosowania od 101 do 300 osób; 9 osób w obwodach głosowania od 301 do 500 osób; 11 osób w obwodach głosowania powyżej 500 osób. Należy dodać, że liczbę osób powoływanych w skład komisji wyborczych w odrębnych obwodach głosowania ustala się na podstawie liczby osób przebywających w konkretnym zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym, areszcie śledczym oraz oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, a także w domu studenckim lub zespole domów studenckich, w których utworzono obwody głosowania, w dniu utworzenia w nich odrębnych obwodów głosowania²³.

Poza zmianami dotyczącymi komisji w obwodach odrębnych, ustawodawca zauważył też konieczność dokonania modyfikacji w kształcie komisji

²¹ Wyjątek przewiduje art. 182 § 8a k.w.

²² Informacja PKW z dnia 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, s. 4–5.

²³ Zob. art. 182 § 3a k.w.

obwodowych powoływanych za granicą. W myśl nowych rozwiązań zmodyfikowane zostały wymogi wobec osób uprawnionych do kandydowania na członków tego organu. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 183 § 1 k.w. członkami takich komisji mogą zostać wyborcy **mieszkający lub przebywający** na obszarze właściwości terytorialnej konsula. Zmiana względem stanu prawnego obowiązującego przed 2023 r. polega na umożliwieniu aplikowania do komisji nie tylko tym osobom, które zamieszkują na obszarze właściwości danego konsula, ale także czasowo na tym obszarze przebywają. W ten sposób rozszerzono grono osób, które mogą się włączyć w organizacyjną sferę procesu wyborczego za granicą.

Wśród zmian dotyczących ogólnej pozycji obwodowych komisji wyborczych trzeba jeszcze wskazać na rozszerzenie uprawnień ich członków w zestawieniu ze sferą praw pracowniczych. Jak wiadomo, obwodowe komisje wyborcze w polskim systemie nie mają charakteru zawodowego, lecz społeczny [Skotnicki 2007: 160; Sokala 2019: 9], co wiąże się z tym, że ich członkowie – w celu przygotowania się do pracy w komisji oraz wykonania zadań związanych z obsługą głosowania i ustaleniem jego wyników w obwodzie – co do zasady muszą zgłosić swoją absencję u zatrudniającego ich pracodawcy. Dotychczas obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego przewidywały prawo do skorzystania przez członka komisji, w związku z wykonywaniem przez niego zadań, ze zwolnienia od pracy na okres do 5 dni z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Po wejściu w życie zmian z 2023 r. sytuacja członków tych organów ulegała zmianie. Artykuł 154 § 4 k.w. stanowi, że taka osoba może skorzystać ze zwolnienia od pracy w wymiarze do 5 dni z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia, ale nadto wprost wskazano, że poza tym przywilejem przysługuje jej też prawo do zwolnienia od pracy na dzień głosowania, dzień liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów (z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy). Oznacza to, że ustawodawca zdecydował o wydłużeniu usprawiedliwionego wykonywaniem zadań członka komisji okresu nieobecności w pracy pracownika, przyznając mu zarówno prawo zwolnienia od pracy na okres przygotowania do głosowania (np. w celu udziału w szkoleniach czy przygotowania procedury głosowania korespondencyjnego w danym obwodzie), na dzień (dni) głosowania i liczenia głosów, a także na jeden kolejny dzień – jak należy sądzić – w celu regeneracji sił po tym okresie.

Drugą grupą zmian dotyczącą komisji obwodowych są te, które odnoszą się do trybu ich procedowania. W tym zakresie w pierwszej kolejności należy

wspomnieć o nowym brzmieniu art. 42 § 2 k.w., w myśl którego od chwili rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie komisji w liczbie stanowiącej co najmniej 1/2 jej pełnego składu, w tym przewodniczący lub jego zastępca. Jest to rozwiązanie właściwe i postulowane przez praktykę wyborczą. Wcześniej, na mocy ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy z 2018 r., wprowadzono zasadę, zgodnie z którą w lokalu wyborczym w każdej chwili podczas głosowania wymagana była obecność co najmniej 2/3 składu komisji. Taki wymóg był w praktyce trudny do osiągnięcia, biorąc pod uwagę liczebność komisji (zwłaszcza w przypadku tych najmniej licznych) i konieczność zapewnienia rotacji jej członków w toku trwającego kilkanaście godzin głosowania²⁴. Nowe brzmienie art. 42 § 2 k.w. pozwala natomiast na należyte wykonywanie zadań nałożonych na komisję, przy zachowaniu społecznej kontroli realizowanej przez przedstawicieli różnych komitetów wyborczych, jednocześnie umożliwiając niezbędną czasową wymianę członków komisji.

Kolejną zmianą przepisów dotyczącą sposobu procedowania omawianych organów jest szczegółowy tryb ich postępowania podczas ustalania wyników głosowania w obwodzie. *Novum* ustawowym wprowadzonym w 2023 r. jest zakaz dzielenia się przez członków komisji na grupy robocze oraz wykonywania przez nich zadań oddzielnie (indywidualnie). Warto zauważyć, że choć dotychczas Kodeks wyborczy statuował wprost wyłącznie, iż „czynności obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie wykonują wspólnie wszyscy obecni członkowie komisji”²⁵, to zakaz tworzenia grup roboczych *expressis verbis* był przewidziany w wytycznych PKW²⁶ i na podstawie art. 161 § 1 k.w. wiązał członków obwodowych komisji. Tym samym należy uznać, że ustawodawca w 2023 r. usankcjonował rozwiązanie umocowane wcześniej w aktach PKW, statuując je na poziomie materii ustawowej. Ze wspomnianą wyżej zmianą powiązany jest jeszcze jeden mechanizm wprowadzony do Kodeksu wyborczego, dotyczący wykonywania zadań przez obwodowe komisje wyborcze. Mianowicie, zgodnie z nową regulacją zawartą w art. 71 § 1b k.w. podczas ustalania wyników głosowania, na etapie oceny przez komisję ważności kart do głosowania i ważności głosów, a także przy ocenie faktu oddania głosu na daną

²⁴ Przy składach pięcioosobowych wymagana była obecność czterech osób, co uniemożliwiało opuszczenie lokalu przez kolejnego członka komisji.

²⁵ Zob. art. 69 § 3a k.w.

²⁶ Zob. m.in. pkt 86 Uchwały PKW z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. 2020 poz. 565).

listę i danego kandydata, każda karta do głosowania „jest okazywana wszystkim obecnym członkom obwodowej komisji wyborczej”. Jak można wyczytać z uzasadnienia projektu, zmiana ta miała z założenia wprowadzić przejrzyste procedury działania komisji wyborczych w celu uniknięcia nieprawidłowości, a w efekcie – zwiększyć zaufanie obywateli do państwa²⁷. Wprowadzenie takiego rozwiązania oczywiście zagwarantuje kolegialną ocenę każdej karty i jej merytorycznej treści, a tym samym może przyczyniać się do zwiększenia transparentności procesu wyborczego, jednakże z pewnością wpłynie też na sprawność pracy komisji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że konieczność okazania przez przewodniczącego każdej karty wszystkim członkom komisji w sposób jednoznaczny spowoduje znaczące rozciągnięcie w czasie etapu ustalania wyników [Domańska, Wrzalik 2023a: 5–6]. Problemy mogą się pojawić przede wszystkim w tych komisjach, w których do głosu dojdą emocje członków komisji bądź zmęczenie wielogodzinną pracą.

Omawiana zmiana jest też szczególnie niebezpieczna w kontekście procedury ustalania wyników wyborów w obwodach tworzonych za granicą i na polskich statkach morskich. Trzeba bowiem uwzględnić to, że zgodnie z art. 230 § 2 k.w., art. 272 § 2 k.w., art. 314 § 2 k.w. oraz art. 353 § 2 k.w., jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza w wyborach parlamentarnych, w wyborach Prezydenta RP i w wyborach do PE nie uzyska wyników głosowania w obwodach utworzonych za granicą lub na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Regulację tę należy uznać za stojącą w opozycji do zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż narusza zasadę pewności prawa, a jednocześnie godzi w zasady powszechności i równości wyborów [Pyrzyńska 2024] oraz przeczy istocie wyborów²⁸. Dodatkowo jej obowiązywanie w zestawieniu z nowym trybem pracy komisji zwiększa niebezpieczeństwo nieuwzględnienia głosów z dużych obwodów zagranicznych, co może deformować wynik wyborów i – jak wskazano wcześniej – naruszać podmiotowe prawa wyborcze osób decydujących się na oddanie głosu poza granicami kraju. Nie jest to ryzyko wyłącznie hipotetyczne, ponieważ doświadczenia przeprowadzanych w ostatnich latach wyborów wyraźnie pokazują, że aktywność wyborcza wśród tej grupy głosujących wzrasta.

Kolejnym rodzajem organów wyborczych powoływanych *ad hoc*, w odniesieniu do których ustawodawca uznał konieczność dokonania zmian, są

²⁷ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2897/IX kadencja), s. 2.

²⁸ Pismo RPO do Marszałka Sejmu RP z dnia 12 kwietnia 2023 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Do_Marszalek_Sejmu_glosowanie_za_granica_12.04.2023.pdf (dostęp 2.09.2023).

terytorialne komisje wyborcze. Nowe rozwiązania sprowadzają się, po pierwsze, do uelastycznienia składu liczbowego komisji, po drugie, do doprecyzowania wymogów wobec kandydatów na członków tych organów. Jeśli chodzi o pierwszą ze zmian, obecnie w skład terytorialnej komisji wyborczej może wchodzić od 9 do 15 osób. Jest to zasadnicza zmiana jakościowa, gdyż dotychczas przepisy ustalały sztywną liczbę członków: 9 w przypadku gminnych komisji wyborczych oraz 10 w przypadku komisji wojewódzkiej, powiatowej oraz miejskiej komisji wyborczej w miastach na prawach powiatu²⁹. Oznaczało to tym samym, że komisarze wyborczy powołujący te organy nie mieli możliwości różnicowania ich składu w zależności od faktycznych potrzeb w danej jednostce samorządu terytorialnego. W wyniku nowelizacji z 2023 r. komisarz powołuje skład komisji terytorialnych w liczbie zależnej od liczby mieszkańców konkretnej jednostki samorządu terytorialnego: 9 osób w jednostkach liczących do 20 tys. mieszkańców; 11 osób w jednostkach liczących do 100 tys. mieszkańców; 13 osób w jednostkach liczących do 500 tys. mieszkańców; 15 osób w jednostkach liczących powyżej 500 tys. mieszkańców³⁰. Konsekwencją tej zmiany było także dodanie art. 178 § 2a k.w., w którym prawodawca określił, jaką część terytorialnej komisji wyborczej powinni stanowić przedstawiciele komitetów wyborczych partii politycznych i koalicji wyborczych, które z sukcesem uczestniczyły w ostatnich wyborach do sejmiku województwa albo do Sejmu RP (2/3 składu, a nie 6 osób, jak było dotychczas), a jaką reprezentanci pozostałych komitetów (1/3 składu). Należy odnotować, że wprowadzone w 2023 r. uzależnienie liczby członków terytorialnych komisji wyborczych od liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego było odpowiedzią na postulaty zgłaszane od kilku lat przez PKW³¹. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, ponieważ umożliwia dostosowanie zasobów kadrowych komisji do ilości zadań determinowanych faktycznymi potrzebami w toku procesu wyborczego. Niemniej jednak równie pozytywnej oceny nie można sformułować wobec utrzymania przez ustawodawcę zasady premiującej pozycję partyjnych i koalicyjnych komitetów wyborczych przy kształtowaniu składów komisji terytorialnych. Jest ona bowiem niedemokratyczna i narusza zasadę równości, gdyż nie pozwala na realizację społecznej kontroli procesu wyborczego przez członków tych organów na jednakowych zasadach [Rakowska-Trela, Składowski 2018: 164; Michałak 2018: 85].

²⁹ W skład komisji wojewódzkiej, powiatowej oraz miejskiej wchodzi dodatkowa osoba wskazana przez komisarza wyborczego (zob. art. 178 § 6 k.w.).

³⁰ Zob. art. 178 § 2 k.w. Utrzymano także zasadę z art. 178 § 6 k.w.

³¹ Informacja PKW z dnia 21 stycznia 2019 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, s. 12.

Poza omówioną zmianą ustawa nowelizująca z 2023 r. dookreśliła także, iż w skład omawianego organu może wejść osoba, która posiada bierne prawo wyborcze do Sejmu RP **najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia do komisji**³². Sam warunek posiadania czynnego prawa wyborczego do Sejmu RP przez kandydata na członka terytorialnej komisji wyborczej nie jest rozwiązaniem nowym. Ustawodawca doprecyzował natomiast, jaki moment jest decydujący dla oceny spełnienia tego warunku. Przed nowelizacją z 2023 r. nie było bowiem jasne, czy posiadanie tego prawa należy oceniać, biorąc pod uwagę moment zgłoszenia (podobnie jak w przypadku oceny wieku w odniesieniu do kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych), czy raczej dzień głosowania (analogicznie jak przy ocenie wieku warunkującego uzyskanie czynnego prawa wyborczego).

Jeśli chodzi o zmiany dotyczące okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, to także dotyczyły one ich składu i trybu kształtowania, nie zaś zadań. W obu przypadkach ustawodawca zdecydował o zmianie charakteru tych komisji, modyfikując wymogi wobec ich członków. Warto przypomnieć, że przed 2023 r. w skład okręgowych i rejonowych komisji wyborczych wchodził sędziowie oraz – jako ich przewodniczący – komisarz wyborczy³³. Sędziów do składu komisji zgłaszał Minister Sprawiedliwości w liczbie uzgodnionej z PKW, która to Komisja odpowiadała za ich powołanie³⁴. Taki tryb kształtowania wspomnianych organów wyborczych, oparty na składzie sędziowskim, był ugruntowany i – co do zasady – postrzegano go jako jedną z głównych gwarancji zasady wolnych wyborów i niezależności funkcjonowania tych organów [Sokala 2010: 154; Gebethner 2001: 69].

Ustawa nowelizująca z 2023 r. nadała nowe brzmienie art. 170 k.w. w ten sposób, że w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 4 do 10 członków powołanych spośród osób **mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji**. Komisje te nadal powoływane są przez PKW, lecz na wniosek komisarza wyborczego, który z urzędu pełni funkcję przewodniczącego takiej komisji. Już *prima facie* zatem można zauważyć, że ustawodawca zerwał z tradycją sędziowskiej obsady okręgowych komisji wyborczych, co zresztą wpisuje się w trend postępujący od roku 2018,

³² Zob. art. 178 § 3a k.w.

³³ Wyjątkiem były wybory Prezydenta RP w 2020 r., które odbyły się na podstawie kontrowersyjnej ustawy epizodycznej z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020 poz. 979). Akt ten przewidywał, że w skład okręgowych komisji wyborczych będzie wchodzić od 4 do 10 członków powołanych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji, nie zaś sędziowie (zob. art. 19).

³⁴ Z wyjątkiem komisarza wyborczego, który nie musiał być sędzią.

kiedy to wymóg posiadania statusu sędziego wyeliminowano w odniesieniu do większości członków PKW oraz komisarzy wyborczych [Hermeliński 2018: 12]. Zmiana ta może być oceniana różnie. Część autorów zauważa, że należy się zastanowić, czy niesędziowski skład okręgowych komisji będzie dawał takie same gwarancje bezstronnego działania jak skład oparty na sędziach, którzy na co dzień muszą być apolityczni i korzystają z atrybutu niezależności [Banaszak, Michalska, Stępień-Załucka 2023: art. 170; Domańska, Wrzałik 2023a: 5].

Niebezpieczeństwa takiej zmiany nie dostrzegają z kolei PKW, która w Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego z 2021 r. postulowała o zmianę składu okręgowych komisji poprzez zastąpienie sędziów osobami legitymującymi się wykształceniem wyższym prawniczym³⁵. Zdaniem PKW taki charakter komisji usprawniłby proces powoływania tych organów i dokonywania ewentualnych zmian w razie rezygnacji (na skutek pominięcia w nim udziału Ministra Sprawiedliwości jako swego rodzaju „pośrednika” w kontakcie z sądami). Nie ulega wątpliwości, że zakres zadań, które spoczywają na członkach okręgowych komisji wyborczych, uzasadnia kształtowanie składu tychże komisji w oparciu o osoby posiadające wykształcenie wyższe prawnicze. Dobrze rozeznanie w przepisach i właściwa takim osobom umiejętność interpretacji prawa są podstawą wykonywania zadań przypisanych komisji. Status sędziego należałoby traktować jako pożądany, biorąc pod uwagę konieczność zachowania przez komisję obiektywizmu i niezależności. Nie można jednak analizować tej kwestii z całkowitym pominięciem aktualnych uwarunkowań, w tym kontrowersji związanych z dyskusyjnym statusem wielu sędziów powoływanych z udziałem zreformowanej Krajowej Rady Sądownictwa³⁶. Nie ulega natomiast wątpliwości, że aktualne brzmienie art. 170 § 1 k.w. wymaga niezwłocznego zrewidowania zastosowanego w nim wymogu, zgodnie z którym członkowie okręgowej komisji wyborczej powinni „dawać rękojmię należytego pełnienia funkcji”. Zwrot ten jest niedookreślony, przez co PKW w istocie nie ma możliwości zweryfikowania spełnienia tego warunku. Oczywiście na gruncie obowiązujących przepisów jest jasne, że kandydaci do komisji nie mogą należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją oraz że nie mogą być prawomocnie skazani za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego

³⁵ Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, s. 10, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (dostęp 10.09.2023).

³⁶ Chodzi o zmiany dokonane na mocy Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3); więcej na ten temat zob. Pyrzyńska 2022: 3.

lub umyślne przestępstwo skarbowe³⁷. Wydaje się jednak, że pojęcie „rękojmi” sprowadza się do czegoś zupełnie innego. Zakaz przynależności do partii ma gwarantować apolityczność, niekaralność – wskazywać na przynioty etyczne członków komisji. Rękojmia zaś w znaczeniu słownikowym to „poręczenie, zagwarantowanie czegoś; zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś”³⁸. Wydaje się, że pojęcie to należy wiązać raczej z aspektem podstawowego przygotowania do właściwego sprawowania funkcji i rozeznania w zakresie prawa wyborczego. Niestety, obecnie kwestia ta przy powoływaniu komisji właściwie nie podlega weryfikacji.

Zarysowane powyżej wątpliwości znajdują zastosowanie również do rejonowych komisji wyborczych, powoływanych wyłącznie w wyborach do PE. W myśl nowego brzmienia art. 174 § 1 k.w. w skład tych komisji wchodzi 4 członków powoływanych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji, a także z urzędu – komisarz wyborczy. Oznacza to, że również w odniesieniu do tych organów ustawodawca zrezygnował ze składu sędziowskiego. Członkowie rejonowej komisji wyborczej, podobnie jak w przypadku komisji okręgowych, nie mogą należeć do partii politycznej ani być prawomocnie skazani za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe³⁹.

PODSUMOWANIE

Nowelizacja Kodeksu wyborczego dokonana w 2023 r., choć ukierunkowana była przede wszystkim na zwiększenie transparentności procesu wyborczego, to – jak się okazało – wprowadziła także zasadnicze zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej. Dodatkowo nie można przejść obojętnie wobec okoliczności, w jakich to nastąpiło. Ustawa nowelizująca z 2023 r. weszła bowiem w życie bez zachowania trybunalskiego standardu ciszy legislacyjnej, wyłączającego możliwość dokonywania **istotnych** zmian w prawie wyborczym na co najmniej pół roku przed zarządzeniem tych wyborów [Chybalski 2019: 248]. Zmiany wynikające z omawianego aktu, w szczególności zaś te, które dotyczą organów wyborczych, z pełnym przekonaniem należy określić jako mieszczące się w pojęciu „istotnych”, a zatem podstawowych dla

³⁷ Zob. art. 170 § 3 k.w.

³⁸ Hasło „Rękojmia”, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/rekojmia;2515379.html> (dostęp 10.09.2023).

³⁹ Zob. art. 174 § 2 k.w. w zw. z art. 170 § 3 k.w.

charakteru procesu wyborczego. Takie działanie ustawodawcy po raz kolejny pokazuje, że najważniejsze przepisy prawa wyborczego zmieniane są zbyt często, co może się przekładać na uczciwość procesu wyborczego, a także negatywnie oddziaływać na poziom zaufania wyborców.

Modyfikacje odnoszące się do administracji wyborczej wprowadzone w 2023 r. cechują się nadzwyczaj szerokim zakresem przedmiotowym. Prawodawca zdecydował zarówno o zreformowaniu pozycji organów stałych, jak i powoływanych okresowo (na czas zarządzonych wyborów). Co więcej, zmiany w mniejszym bądź większym zakresie objęły każdy rodzaj organów wyborczych. Tendencją zauważalną w odniesieniu do PKW jest ograniczanie jej zadań nadzorczych – zarówno w stosunku do jej terenowych pełnomocników (komisarzy wyborczych), jak i wobec funkcjonowania zasadniczych instrumentów prawa wyborczego (ściślej: Centralnego Rejestru Wyborców). Biorąc pod uwagę status Komisji, zjawisko to należy traktować jako niepokojące i wpisujące się w trend polegający na przenoszeniu zadań wyborczych do właściwości organów administracji rządowej. Jest to jednocześnie zmiana, która może powodować daleko idące konsekwencje w systemie wyborczym.

Jeśli chodzi o zmiany dotyczące okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, to zauważalną tendencją jest rezygnacja przez ustawodawcę z sędziowskiego składu tych organów, co również stanowi kontynuację rozpoczętego w roku 2018 r. procesu zmiany modelu polskiej administracji wyborczej z niezależnego na mieszany. Poważne zmiany wprowadzono także w odniesieniu do komisji terytorialnych, różnicując ich liczebność w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, co jednak należy ocenić pozytywnie. Szczególnie szerokie modyfikacje ustawodawca wprowadził w kształcie komisji obwodowych, a zatem stanowiących *de facto* podstawę administracji wyborczej (ze względu na uzależnienie od ich pracy dalszych czynności związanych z ustaleniem wyników wyborów). W przypadku tego obszaru potwierdza się teza, że nie zawsze ustawodawca dokonuje rzeczowej analizy możliwych skutków swoich działań, w efekcie czego praktyka wyborcza wymusza wycofywanie się z nieefektywnych rozwiązań. Tak stało się z modelem dualnej struktury obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych, z której – w pełni zasadnie – w wyniku ostatniej nowelizacji zrezygnowano. Pozytywnie należy też ocenić – wprowadzoną w 2023 r. – możliwość różnicowania składów liczbowych obwodowych komisji wyborczych w obwodach zamkniętych.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław, Michalska Justyna, Stępień-Załucka Beata. 2023. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Chmielarz-Grochal Anna, Sułkowski Jarosław. 2020. „Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)”. *Roczniki Administracji i Prawa* 2: 45–59.
- Chybalski Piotr. 2019. *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. W *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*. Red. Mirosław Granat. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- Domańska Aldona, Wrzalik Magdalena. 2023a. *Nowelizacja Kodeksu wyborczego*. Fundacja Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/A.Domanska.M.Wrzalik_Nowelizacja.zmian-w.KW_analiza.pdf (dostęp 5.09.2023).
- Domańska Aldona, Wrzalik Magdalena. 2023b. *Centralny Rejestr Wyborców*. Fundacja Batorego. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/08/Centralny-Rejestr-Wyborcow.pdf> (dostęp 5.09.2023).
- Gąsior Tomasz. 2015. *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gąsior Tomasz. 2019. „Wybrane zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych”. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 1: 97–126.
- Gebethner Stanisław. 2001. *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: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hermeliński Wojciech. 2018. „Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4: 11–18.
- Kryszeń Grzegorz. 2016. „Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego”. *Studia Wyborcze* 21: 7–31.
- Michalak Bartłomiej. 2018. „Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018”. *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne* 58: 75–99.
- Pyrzyńska Agata. 2019. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Pyrzyńska Agata. 2021. *Pozycja prawna i zadania komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym w świetle zmian dokonanych w 2018 r.* W *Dylematy polskiego prawa wyborczego*. Red. Jerzy Ciapała, Agata Pyrzyńska. Warszawa: C.H. Beck.
- Pyrzyńska Agata. 2022. *Zmiany w sądownictwie a uczciwość procesu wyborczego*. Fundacja Batorego. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/11/Zmiany-w-sadownictwie-a-uczciwosc-procesu-wyborczego.pdf> (dostęp 5.09.2023).
- Pyrzyńska Agata. 2023. *O potrzebie wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego prawa wyborczego*. W *Wolne i uczciwe wybory*. Red. Mirosław Granat. Warszawa: Wydawnictwo Senackie.
- Pyrzyńska Agata. 2024. *Wybrane problemy związane z organizacją wyborów za granicą*. W *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Red. Aldona Domańska. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- Rakowska Anna, Rulka Marcin. 2011. *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rakowska-Trela Anna, Składowski Konrad. 2018. *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skotnicki Krzysztof. 2007. *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum. W Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.
- Sokala Andrzej. 2010. *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna. Charakter prawny. Kompetencje*. Toruń: TNOiK.
- Sokala Andrzej. 2018. „Zmiany w systemie administracji wyborczej”. *Studia Wyborcze* 28: 45–56.
- Sokala Andrzej. 2019. „Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej”. *Studia Wyborcze* 18: 7–32.
- Sokala Andrzej, Frydrych-Depka Anna. 2021. „Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5: 31–42.
- Sokala Andrzej, Szymt Andrzej. 2013. „Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji”. *Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny* 8–9: 34–41.
- Sześciło Dawid. 2013. „Modele administracji wyborczej w wybranych państwach”. *Studia Wyborcze* 15: 93–119.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2015 poz. 1043).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).
- Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020 poz. 979).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

DOKUMENTY PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

- Uchwała PKW z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. 2020 poz. 565).
- Informacja PKW z dnia 21 stycznia 2019 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (dostęp 2.09.2023).
- Informacja PKW z dnia 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1581339521_Informacja_o_realizacji_przepisow.pdf (dostęp 2.09.2023).

Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (dostęp 10.09.2023).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Hasło „Rękojmia”, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/rekojmia;2515379.html> (dostęp: 10.09.2023).

Pismo RPO do Marszałka Sejmu RP z dnia 12 kwietnia 2023 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Do_Marszalek_Sejmu_glosowanie_za_granica_12.04.2023.pdf (dostęp 2.09.2023).

Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897/IX kadencja), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897> (dostęp 1.09.2023).

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza zmian, jakie zostały dokonane w polskiej administracji wyborczej na podstawie Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Refleksji poddano zarówno zmiany odnoszące się do pozycji stałych organów wyborczych, jak i organów powoływanych *ad hoc*. W pierwszym przypadku ciekawe jest to, że choć ustawodawca nie zmienił regulacji bezpośrednio określających ich status, to dokonał modyfikacji innych przepisów i rozwiązań Kodeksu, co w efekcie może wpłynąć na pozycję tych organów w przyszłych procesach wyborczych. W przypadku organów niestałych zmiany są dostrzegalne *prima facie*; część z nich ma charakter techniczno-organizacyjny, inne wręcz przeciwnie – znacząco przeobrażają istotę modelu polskiej administracji wyborczej. W ramach rozważań podjęta zostanie także próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób tak liczne zmiany odnoszące się do organów wyborczych mogą wpłynąć na proces wyborczy, w szczególności na jego uczciwość i rzetelność. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz przeprowadzono analizę dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i wyborczego.

Słowa kluczowe: wybory, prawo wyborcze, administracja wyborcza, Kodeks wyborczy, nowelizacja

CHANGES IN POLISH ELECTORAL ADMINISTRATION AFTER THE AMENDMENT TO THE ELECTORAL CODE IN 2023 (summary)

The aim of the article is to analyze the changes that have been made in the Polish electoral administration pursuant to the Act of 26 January 2023 amending the Act – Electoral Code. The subject of considerations are both changes in the position of permanent electoral bodies and *ad hoc* bodies. In the first case, it is interesting that although the legislator did not directly change the regulations defining their status, it modified other provisions and solutions of the Code, which may have a direct impact on the position of these bodies in future electoral processes. In the case of non-permanent bodies, changes are *prima facie* noticeable; some of them are of a technical

and organizational nature, others, on the contrary, significantly modify the essence of the Polish electoral administration model. The considerations will also attempt to answer the question of how such numerous changes relating to electoral bodies may affect the electoral process, in particular its honesty and reliability. The work uses the dogmatic-legal method and the analysis of the achievements of the doctrine of constitutional and electoral law.

Keywords: elections, electoral law, electoral administration, Polish Electoral Code, amendment