

**Andrzej Sokala\***

## ZMIANY W SYSTEMIE POLSKIEJ ADMINISTRACJI WYBORCZEJ

### UWAGI WSTĘPNE

W dniu 11 stycznia 2018 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>1</sup>. Akt ten, nowelizujący obszernie i w istotny sposób kilka ustaw – w tym także *Kodeks wyborczy* – procedowano krótko i w pośpiechu, bez poważnej debaty i z oczywistym naruszaniem zasad przyzwoitej legislacji. Poselski projekt omawianej ustawy wpłynął do łaski marszałkowskiej 10 listopada 2017 roku<sup>2</sup>, a już 13 listopada skierowano go do pierwszego czytania. Mimo wielu głosów krytycznych wobec tej inicjatywy<sup>3</sup>, prace legislacyjne nad projektem prowadzono dalej w szybkim tempie<sup>4</sup>. W dniu 13 grudnia 2017 roku odbyło się drugie, a 14 grudnia trzecie czytanie, po czym – 15 grudnia 2017 roku – uchwaloną ustawę przekazano Marszałkowi Senatu. Senat przyjął ustawę z poprawkami już 21 grudnia 2017 roku, po czym – niezwłocznie po przerwie świąteczno-noworocznej

---

\* Prof. zw. dr. hab., Katedra Prawa Rzymskiego i Kanonicznego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, sokala@umk.pl.

<sup>1</sup> Ustawę tę ogłoszono 16 stycznia 2018 r. (Dz. U. 2018 poz. 130).

<sup>2</sup> Druk nr 2001.

<sup>3</sup> Niezwykle krytyczne stanowisko w sprawie projektu zmian w *Kodeksie wyborczym* wyraziła przede wszystkim Państwowa Komisja Wyborcza (opublikowano je na stronie [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) – dostęp 15.03.2018). Zob. także M. Kolanko [2017: A5].

<sup>4</sup> J. Flis pisze wprost o „przepychaniu zmian w szalonym trybie i atmosferze napięcia politycznego”, dodając: „Przygotowana w takim trybie ustawa, wprowadzająca tak fundamentalne zmiany w tak dziwnych okolicznościach, zasługiwała na to, by powstrzymać ją prezydenckim wetem” [Flis 2018: A5]. Trudno nie zgodzić się z tą opinią.

– akt ten w dniu 11 stycznia 2018 roku uchwalił Sejm. Następnego zaś dnia przekazano go prezydentowi do podpisu, który 15 stycznia 2018 roku go podpisał. W konsekwencji ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ogłoszono – jak już wspomniałem – następnego dnia w Dzienniku Ustaw. Weszła zaś ona w życie – za wyjątkiem niektórych przepisów – w dniu 31 stycznia 2018 roku.

Przedmiotem niniejszego opracowania będą wprowadzone omawianą ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku główne zmiany w *Kodeksie wyborczym*<sup>5</sup> – w szczególności te dotyczące systemu polskiej administracji wyborczej, a więc statusu i składu Państwowej Komisji Wyborczej, statusu komisarzy wyborczych i obwodowych komisji wyborczych oraz Szefa Krajowego Biura Wyborczego. Na osobne potraktowanie zasługuje natomiast kwestia powołania Korpusu Urzędników Wyborczych, złożonego z urzędników wyborczych powoływanych w każdej gminie<sup>6</sup>. Tematowi temu zamierzam poświęcić osobne opracowanie.

## NOWY „MODEL” PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Najważniejsza ze zmian, jakie wprowadzono do *Kodeksu wyborczego* ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku, dotyczy statusu najważniejszych polskich organów wyborczych, z Państwową Komisją Wyborczą na czele. Organy te utraciły swój dotychczasowy – sprawdzony w długoletniej praktyce wyborczej i gwarantujący fachowość oraz bezstronność i neutralność polityczną – sędziowski charakter. I tak, w nowym stanie prawnym, w skład PKW wchodzi tylko dwóch sędziów (zamiast dziewięciu – jak było do tej pory): jeden wskazany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród sędziów TK oraz jeden z sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez Prezesa NSA. Pominięto zatem – co wydaje się symboliczne – sędziego wywodzącego się z Sądu Najwyższego<sup>7</sup>. Pozostałych siedmiu członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazywać ma Sejm RP<sup>8</sup>, a więc organ o *stricte* politycznym charakterze. Kandydatów na owych siedmiu członków PKW niebędących sędziami wskazywać mają kluby parlamentarne lub poselskie – „z tym, że liczba tych

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Na podstawie art. 5 pkt 82 ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>7</sup> Podczas poprzedniej próby zmiany statusu PKW podjętej w 2014 r. udział w jej składzie jednego sędziego SN przewidziano – zob. Sokala [2014: 14].

<sup>8</sup> Art. 5 pkt 59 lit. a ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich<sup>9</sup>. Członkowie PKW niebędący sędziami TK lub NSA muszą posiadać – jak stanowi omawiana nowela – kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego<sup>10</sup> oraz nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją<sup>11</sup>. Ustawa z 11 stycznia 2018 roku zróżnicowała długość kadencji członków będących i niebędących sędziami. Ci pierwsi powoływani będą przez Prezydenta RP na dziewięć lat, zaś kadencja tych drugich odpowiadać ma kadencji Sejmu<sup>12</sup> – ich członkostwo w Komisji wygasać ma z mocy prawa po upływie 150 dni od dnia wyborów do Sejmu<sup>13</sup>. Dodać w tym miejscu należy, że – zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 i 3 ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy* – przedstawiony tu nowy model Państwowej Komisji Wyborczej wejdzie w życie *de facto* po wyborach do Sejmu zarządzonych w związku z upływem jego obecnej kadencji.

Wskazaną wyżej zmianę prawnego kształtu Państwowej Komisji Wyborczej trudno – moim zdaniem – uznać za pozytywną i uzasadnioną merytorycznie. Odejście od neutralnego politycznie oraz fachowego sędziowskiego składu tego organu i zastąpienie go składem o upolitycznionym charakterze prowadzić bowiem może do zmniejszenia zaufania wyborców do uczciwości i rzetelności przeprowadzanych w naszym kraju wyborów. Warto także w tym miejscu przypomnieć, że po raz ostatni Państwowa Komisja Wyborcza funkcjonowała w politycznym składzie w 1989 roku – podczas tzw. wyborów czerwcowych [Sokala 2009: 52–53]. Już jednak dla przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 1990 roku powołano PKW złożoną wyłącznie z sędziów (po pięciu) z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>14</sup>. Rozwiązanie to przetrwało do 2018 roku.

Na koniec tej części rozważań podkreślić trzeba, że wśród licznych zadań PKW znajduje się również kontrolowanie finansowania partii politycznych [Sokala 2010: 108 i n.]. Nadanie zatem temu organowi politycznego charakteru spowoduje, że – wbrew klasycznej regule prawnej *nemo iudex idoneus in propria causa*<sup>15</sup> – przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w Komisji, kontrolując finanse partyjne, będą sędziami „we własnej sprawie”. A taką sytuację w demokratycznym państwie prawnym trudno zaakceptować.

<sup>9</sup> Art. 5 pkt 59 lit. d ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>10</sup> Art. 5 pkt 59 lit. a ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>11</sup> Art. 5 pkt 59 lit. d ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>12</sup> Art. 5 pkt 59 lit. b ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>13</sup> Art. 5 pkt 60 lit. b ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>14</sup> Tak stanowił art. 14 ustawy z dnia 27 września 1990 r. *O wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 67, poz. 398).

<sup>15</sup> Sentencja oparta na słowach konstytucji cesarzy rzymskich Walensa, Gracjana i Walenty-niana włączonej do Kodeksu Justyniańskiego z 534 r. n.e. (C. 3,5,1).

## ZMIANY DOTYCZĄCE KOMISARZY WYBORCZYCH

Na podobną ocenę zasługują niestety – moim zdaniem – także zmiany w *Kodeksie wyborczym* dotyczące komisarzy wyborczych. W poprzednim stanie prawnym również i te stałe, jednoosobowe organy wyborcze, funkcjonujące jako pełnomocnicy Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczeni na obszar stanowiący województwo lub jego część, miały sędziowski charakter. Komisarzy powoływała PKW – spośród sędziów – na wniosek ministra sprawiedliwości<sup>16</sup>. Obecnie wprowadzone w tym zakresie rozwiązania zmieniają to zasadniczo. W miejsce bowiem 51 funkcjonujących w poprzednim stanie prawnym komisarzy wyborczych będących sędziami, ustawa z 11 stycznia 2018 roku nowelizująca *Kodeks wyborczy* wprowadziła 100 komisarzy, którzy sędziami być nie muszą. Będzie ich powoływała – jak do tej pory – Państwowa Komisja Wyborcza, ale na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, spośród osób mających wyższe wykształcenie prawnicze – dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji<sup>17</sup>. Podkreślić wypada, że omówione rozstrzygnięcie istotnie odbiega – co akurat ocenić wypada pozytywnie – od propozycji zawartej w poselskim projekcie ustawy z 10 listopada 2017 roku (druk nr 2001). Autorzy tego projektu proponowali bowiem powołanie blisko 400 komisarzy wyborczych: 16 komisarzy wojewódzkich oraz 380 powiatowych (w każdym z 314 powiatów oraz w każdym z 66 miast na prawach powiatu). Przy czym PKW – zgodnie z projektem – powołać miała owych 396 komisarzy w niezwykle krótkim, 60-dniowym, terminie, liczonym od dnia wejście w życie projektowanej ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy* (sic!)<sup>18</sup>, albowiem kadencja dotychczasowych komisarzy wyborczych wygasnąć miała w dniu wejścia w życie tejże ustawy<sup>19</sup>. W omawianej ustawie nowelizującej *Kodeks wyborczy* utrzymano wprawdzie zasadę, iż kadencja dotychczasowych komisarzy wyborczych wygasa w dniu wejścia tego aktu w życie, ale utrzymano również nałożony na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek powołania nowych komisarzy wyborczych w terminie 60 dni od wejścia ustawy w życie<sup>20</sup>, co także w odniesieniu do 100 komisarzy wydaje się terminem krótkim i trudnym do dotrzymania. Ustawodawca przyjął jednak na taką okoliczność, iż w przypadku niepowołania przez PKW nowych komisarzy wyborczych we wskazanym wyżej terminie, komisarzy tych powoła niezwłocznie minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>21</sup>. Pozostawiając to rozwiązanie bez komentarza przy-

<sup>16</sup> Zgodnie z przepisem art. 166 § 3 *Kodeksu wyborczego* sprzed styczniowej nowelizacji.

<sup>17</sup> Art. 5 pkt 67 lit. b ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>18</sup> Art. 5 pkt 59 lit. a i b projektu z dnia 10 listopada 2017 r. (druk nr 2001).

<sup>19</sup> Art. 8 projektu z dnia 10 listopada 2017 r. (druk nr 2001).

<sup>20</sup> Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>21</sup> Art. 11 ust. 4 ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

pomnieć trzeba, że komisarze są pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej, których Komisja nie wybierze sobie sama, a zostaną jej narzuceni przez polityka – ministra, członka Rady Ministrów.

W ustawie z 11 stycznia 2018 roku postanowiono także, że komisarz wyborczy nie może należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją<sup>22</sup>. Wprowadzono też w tym akcie prawnym zakaz pełnienia funkcji komisarza wyborczego przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe<sup>23</sup>. Podkreślić wypada, że w projekcie z 10 listopada 2017 roku nawet tego rodzaju minimalnych „zabezpieczeń” w stosunku do osób powoływanych do pełnienia funkcji komisarza wyborczego nie przewidziano – ignorując najmniejsze nawet gwarancje ich apolityczności i uczciwości.

Mimo wprowadzonych w trakcie prac parlamentarnych kilku pozytywnych zmian w odniesieniu do regulacji dotyczących komisarzy wyborczych przewidzianych w projekcie z 10 listopada 2017 roku, o czym była już mowa, zasadniczą zmianę w tej materii, a więc odejście od sprawdzonego w praktyce, zapewniającego fachowość i neutralność polityczną, sędziowskiego modelu tego organu wyborczego ocenić – moim zdaniem – należy negatywnie. Prowadzić ono bowiem może, podobnie jak w przypadku PKW, do upolitycznienia tych organów, a w konsekwencji do utraty zaufania wyborców do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych.

## ZMIANY DOTYCZĄCE OBWODOWYCH KOMISJI WYBORCZYCH

Obwodowe komisje wyborcze to kolegialne i społeczne organy o niestałym charakterze, występujące we wszystkich rodzajach wyborów przeprowadzanych w naszym kraju i stanowiące najniższy szczebel w strukturze polskiej administracji wyborczej [Sokala, Michalak, Uziębło 2013: *s.v.* obwodowa komisja wyborcza]. I w tej kwestii nic się po ostatniej nowelizacji *Kodeksu wyborczego* nie zmieniło. Nowym rozwiązaniem jest natomiast podział obwodowych komisji na dwa odrębne rodzaje oraz podmioty powołujące ich składy osobowe. Zmianie uległy także zasady powoływania członków tych organów.

W obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy* stanie prawnym obwodowe komisje wyborcze stanowiły jednolity organ, którego zadania sprowadzały się do przeprowadzenia głosowania w obwodzie, czuwania w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu

<sup>22</sup> Art. 5 pkt 67 lit. d ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>23</sup> Tamże.

i czasie głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie i podania ich do publicznej wiadomości oraz przesłania wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej wyższego szczebla [Sokala, Michalak, Uziębło 2013]. Kandydatów do składu komisji obwodowej zgłaszać mogli po jednym – spośród wyborców – pełnomocnicy wyborczy wszystkich zainteresowanych komitetów wyborczych<sup>24</sup> lub upoważnione przez nich osoby. Składy osobowe komisji dla stałych obwodów głosowania powoływał – co do zasady – wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w wyborach samorządowych właściwa terytorialna komisja wyborcza<sup>25</sup>. Liczebność składów obwodowych komisji wyborczych *Kodeks wyborczy* określał następująco: w obwodach mniejszych, liczących do 2000 mieszkańców, komisje liczyć powinny od 6 do 9 osób, zaś w obwodach większych, liczących od 2001 do 3000 mieszkańców, od 8 do 11 osób<sup>26</sup>. Pewne odstępstwa dotyczące liczebności członków komisji obwodowych oraz organu je powołującego przewidywał *Kodeks wyborczy* w odniesieniu do odrębnych obwodów głosowania. Dla przykładu: komisje dla obwodów głosowania utworzonych za granicą powoływał właściwy terytorialnie konsul w składzie liczącym od 4 do 9 osób<sup>27</sup>.

Po nowelizacji z dnia 11 stycznia 2018 roku przedstawione wyżej rozwiązania uległy istotnym zmianom. Po pierwsze, ustawodawca zdecydował o powołaniu dla każdego obwodu głosowania dwóch, a nie jednej, jak było do tej pory, komisji: obwodowej komisji wyborczej do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz obwodowej komisji wyborczej do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie<sup>28</sup>. Zadania pierwszego z tych organów sprowadzają się do przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz czuwania w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania. Druga zaś z komisji obwodowych ma ustalić wyniki głosowania w obwodzie i podać je do publicznej wiadomości oraz przesłać je do właściwej komisji wyborczej wyższego szczebla<sup>29</sup>. Rozwiązanie to ma – moim zdaniem – więcej wad niż zalet. Wprawdzie ułatwi ono pracę członkom komisji, skracając czas ich pracy i ograniczając zadania, ale – co wydaje się nieuchronne – wydłuży czas oczekiwania na wyniki głosowania i w konsekwencji także na wyniki wyborów. Konieczne bowiem będzie formalne przekazanie urny, kart do głosowania, pieczęci, spisu wyborców itd. przez pierwszą z komisji, drugiej. Ponadto, co chyba ważniejsze, w praktyce mogą pojawić się trudności w obsadzeniu składów

---

<sup>24</sup> To znaczy tych komitetów wyborczych, które zgłosiły na obszarze okręgu wyborczego, w którym obwód głosowania się znajduje, swoją listę kandydatów lub kandydata w wyborach.

<sup>25</sup> Art. 182 § 1 *Kodeksu wyborczego* przed nowelizacją ze stycznia 2018 r.

<sup>26</sup> Art. 182 § 2 oraz 2a *Kodeksu wyborczego* przed nowelizacją ze stycznia 2018 r.

<sup>27</sup> Art. 183 § 1 i 2 *Kodeksu wyborczego* przed nowelizacją ze stycznia 2018 r.

<sup>28</sup> Art. 5, pkt 74 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

<sup>29</sup> Art. 5, pkt 77, tamże.

komisji obwodowych, bowiem liczba ich członków wzrośnie o ok. 100%. Warto pamiętać, że w przeprowadzonych w 2014 roku – a więc pod rządami wcześniejszych przepisów – wyborach samorządowych w pracach obwodowych komisji wyborczych uczestniczyło ponad 260 tys. wyborców<sup>30</sup> (sic!). Obecnie potrzeba ich będzie ponad 500 tys. To wpłynie także, rzecz jasna, na podwojenie środków niezbędnych na zryczałtowane diety dla członków tychże komisji.

Po drugie, istotnej zmianie uległy zasady powoływania komisji obwodowych. W skład każdej obwodowej komisji wyborczej w stałych obwodach głosowania wchodzić ma dziewięciu członków, powoływanych przez komisarza wyborczego (a nie wójta lub terytorialną komisję wyborczą – jak było do tej pory) spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby<sup>31</sup>. O ile jednak w poprzednim stanie prawnym każdy z komitetów wyborczych zgłosić mógł tylko po jednym kandydacie do komisji, nowe regulacje uprzywilejowują wyraźnie komitety wyborcze partii politycznych i koalicji partii politycznych – i to tych, które – najogólniej mówiąc – brały udział z sukcesem wyborczym (a więc zdobyły mandaty) w poprzednich wyborach do sejmików województw albo w wyborach do Sejmu. Ustawodawca postanowił bowiem, że w skład każdej komisji obwodowej powołuje się nie mniej niż sześć osób wskazanych przez pełnomocników tego rodzaju komitetów<sup>32</sup>. Pozostałe trzy miejsca w komisji obsadzić mogą wyborcy zgłoszeni przez pełnomocników reprezentujących pozostałe komitety wyborcze<sup>33</sup>. W moim przekonaniu rozwiązanie takie stanowi oczywiste i niczym nie uzasadnione naruszenie jednej z podstawowych zasad prawa rządzących wyborami, a to zasady równości wyborów – w aspekcie równości szans wyborczych podmiotów uczestniczących w wyborach<sup>34</sup>. Mieści się w niej bowiem bez wątpienia także uprawnienie do równego dostępu do organów wyborczych.

<sup>30</sup> Zob. Informacja Państwowej Komisji Wyborczej o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r., s. 5 – dostępna na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej – [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).

<sup>31</sup> Tak stanowi art. 5 pkt 75 lit. a ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. nowelizującej *Kodeks wyborczy*. Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 5 pkt 75 lit. f tejże ustawy, w sytuacjach wyjątkowych – spowodowanych brakiem odpowiedniej liczby zgłoszeń do obwodowej komisji wyborczej, minimalny liczbowy skład komisji ustalono na 5 członków. Podkreślić w tym miejscu także wypada, że w odniesieniu do odrębnych obwodów głosowania obowiązują nieco inne zasady dotyczące liczebności składu komisji oraz organów powołujących ich składy.

<sup>32</sup> Art. 5 pkt 75 lit. a ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Szerzej na temat tego aspektu zasady równości wyborów Buczkowski [1998: i n.]. Obszerny przegląd opinii doktryny prawa konstytucyjnego na temat zasady równości wyborów przedstawił ostatnio Uziębło [2013: 17 i n.].

Na koniec tej części rozważań wskazać trzeba na niekorzystną zmianę dotyczącą zakazu prowadzenia agitacji wyborczej przez członków obwodowych komisji wyborczych. W obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy* stanie prawnym członków wszystkich komisji wyborczych – w tym także komisji obwodowych – obowiązywał bezwzględny zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list wyborczych<sup>35</sup>. Obecnie zakaz ten znacznie ograniczono. Zgodnie bowiem z przepisem art. 5 pkt 55 ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy* członkowie obwodowych komisji wyborczych nie mogą prowadzić agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów wyłącznie w lokalu wyborczym, w trakcie czynności podejmowanych przez komisję oraz w trakcie przygotowań do prac komisji. To, w moim przekonaniu, zmiana na gorsze, mogąca wpływać na ograniczenie lub utratę zaufania wyborców do tego ważnego organu wyborczego [Sokala 2010: 216–217].

## ZMIANA SPOSOBU WYBORU SZEFA KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO

Niezwykle istotne zmiany *Kodeksu wyborczego* dotyczą także Krajowego Biura Wyborczego, a ściślej rzecz biorąc wyboru jego szefa. Podmiot ten, będący organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej, pełniący z urzędu funkcję sekretarza PKW<sup>36</sup> i mający istotne kompetencje, kieruje Biurem. Ono zaś – co warto przypomnieć – zapewnia obsługę organów wyborczych (w tym PKW i komisarzy wyborczych) oraz organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne warunki umożliwiające sprawne i zgodne z prawem przygotowanie i przeprowadzenie wyborów<sup>37</sup>. Przypomnieć w tym miejscu należy, że – co niezwykle istotne – zarówno Szef KBW, jak i wszyscy pracownicy tego urzędu muszą być neutralni politycznie: nie mogą zatem należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej<sup>38</sup>. Zasada ta obowiązywała w poprzednim stanie prawnym i obowiązuje nadal. Jednakże zauważyć wypada, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy* Szef Krajowego Biura Wyborczego powoływany był autonomicznie przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek jej prze-

<sup>35</sup> Zakaz ten wynikał z przepisu art. 153 § 3 *Kodeksu wyborczego* sprzed omawianej nowelizacji.

<sup>36</sup> Tak stanowi art. 157 § 6 *Kodeksu wyborczego*.

<sup>37</sup> Art. 187 § 1 i 2 *Kodeksu wyborczego*.

<sup>38</sup> Zakaz ten wynikał z przepisu art. 188 § 5 *Kodeksu wyborczego* sprzed omawianej nowelizacji.



wodniczącego i w tym samym trybie przez PKW mógł być odwołany<sup>39</sup>. Ustawa z 11 stycznia 2018 roku stan ten zasadniczo zmienia. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 pkt 81 tego aktu Szefa KBW powoływać ma PKW nie autonomicznie, lecz spośród trzech kandydatów przedstawionych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wniosek ministra w tej sprawie może być złożony po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu oraz Szefa Kancelarii Prezydenta.

Warto w tym miejscu – jak się wydaje – odnotować, iż projekt zmian w *Kodeksie wyborczym* z 10 listopada 2017 roku przewidywał w tej materii nieco inne rozwiązanie. Zgodnie z nim bowiem Szefa KBW powoływać miała Państwowa Komisja Wyborcza, ale spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez Prezydenta RP, Sejm i Senat. W ustawie nowelizującej *Kodeks wyborczy* – w art. 5 pkt 81 lit. b – wskazano także „awaryjną” procedurę powoływania Szefa KBW na wypadek, gdyby Państwowa Komisja Wyborcza – z powodu uzasadnionych zastrzeżeń odnoszących się do zgłoszonych przez ministra kandydatów – nie dokonała spośród nich wyboru i niezwłocznie zawiadomiła o tym fakcie wnioskodawcę. W takiej sytuacji minister właściwy do spraw administracji ma prawo, po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu oraz Szefa Kancelarii Prezydenta, przedstawić Państwowej Komisji Wyborczej kolejnych dwóch kandydatów. Nie jest jasne natomiast, co w sytuacji, gdyby i w tym przypadku PKW, mając uzasadnione zastrzeżenia do owych dwóch kandydatów, Szefa KBW nie powołała.

Podkreślić wypada, że w myśl omawianej noweli *Kodeksu wyborczego* – w art. 5 pkt 79 – Szefem Krajowego Biura Wyborczego nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Rozwiązanie to, moim zdaniem, ocenić należy pozytywnie. Nowym rozwiązaniem jest także określenie kadencji Szefa KBW na siedem lat<sup>40</sup>, co również wydaje się zasadne. Z tym jednak, że PKW utraciła także autonomię w odwoływaniu Szefa Biura. Może bowiem odwołać go przed upływem kadencji wyłącznie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych<sup>41</sup>.

Na koniec dodać należy, że ustawą z 11 stycznia 2018 roku postanowiono (w art. 10 ust. 1), że stosunek pracy dotychczasowego Szefa Krajowego Biura Wyborczego wygasa z chwilą powołania nowego Szefa Biura, którego PKW ma obowiązek powołać w terminie 30 dni od wejścia w życie omawianej nowelizacji *Kodeksu wyborczego*<sup>42</sup>. Przyjęto także, że w przypadku niepowołania

<sup>39</sup> Zob. art. 190 § 2 *Kodeksu wyborczego* sprzed omawianej nowelizacji.

<sup>40</sup> Art. 5 pkt 81 lit. b ustawy a dnia 11 stycznia 2018 r. nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Art. 10 ust. 2 ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy*.

przez PKW nowego Szefa KBW we wskazanym wyżej terminie, organ ten powołany zostanie niezwłocznie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 10 ust. 3).

Konkludując: po pierwsze, wprowadzoną zmianę trybu powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego ocenić – moim zdaniem – należy zdecydowanie negatywnie. Prowadzić ona bowiem będzie niewątpliwie do upolitycznienia KBW, co nie może z kolei pozostać bez wpływu na zaufanie wyborców do uczciwości i rzetelności przeprowadzanych w Polsce wyborów; po drugie, podobnie negatywnie ocenić w mojej opinii należy tak szybką personalną zmianę na stanowisku Szefa Krajowego Biura Wyborczego. Z uwagi bowiem na kalendarz wyborczy i podjęte już przez PKW i KBW przygotowania do planowanych na jesień 2018 roku wyborów samorządowych tego rodzaju zmiana spowodować może destabilizację prowadzonych już prac przygotowawczych do najbliższej elekcji. Uważam, że jeśli wolą ustawodawcy była zmiana trybu powoływania Szefa KBW (mająca moim zdaniem – powtórzę raz jeszcze – charakter *reformatio in peius*), powinna ona zostać odroczone w czasie, podobnie jak zmiana składu PKW, o czym wyżej była już mowa. Natychmiastową zaś zmianę Szefa KBW (i w konsekwencji sekretarza PKW) uznać należy za wielce ryzykowną z punktu widzenia płynności prac aparatu wyborczego, zwłaszcza w kontekście wspomnianych przygotowań do zbliżających się wyborów samorządowych.

## KONKLUZJE

Będąca przedmiotem analizy przedstawionej w niniejszym opracowaniu nowelizacja *Kodeksu wyborczego* dokonana ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku, zasługuje – w moim przekonaniu – na negatywną ocenę, a to z następujących względów:

– po pierwsze, zmianą na gorsze jest bez wątpienia odejście przez polskiego ustawodawcę od sędziowskiego modelu organów wyborczych, w szczególności Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych – modelu sprawdzonego w wieloletniej praktyce i spełniającego dotyczące administracji wyborczej międzynarodowe wymogi bezstronności i neutralności politycznej oraz fachowości; nowe rozwiązania bowiem prowadzą bez wątpienia do „upolitycznienia” organów wyborczych, co z kolei prowadzić może do powstania u wyborców wątpliwości, co do uczciwości i rzetelności przeprowadzanych w naszym kraju wyborów; z tego samego powodu negatywnie ocenić należy „upolitycznienie” trybu wyboru Szefa Krajowego Biura Wyborczego, a więc organu wykonawczego Państwowej Komisji Wyborczej;

– po drugie, zmianą na gorsze jest także – moim zdaniem – zmiana zasad powoływania składów osobowych obwodowych komisji wyborczych; zasady te uprzywilejowują w dostępie do tychże organów wyborczych komitety wyborcze partii politycznych oraz koalicji partii politycznych w stosunku do pozostałych komitetów, co bez wątplenia stanowi naruszenie zasady równości wyborów – w aspekcie równości szans wyborczych; trudno także, z oczywistych względów, pozytywnie ocenić ograniczenie w odniesieniu do członków obwodowych komisji wyborczych bezwzględnego dotąd zakazu prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów lub list kandydatów;

– po trzecie, z uwagi na trwające już przygotowania do zbliżających się wyborów samorządowych, nie sposób wyrazić pozytywnej opinii o wskazanych wyżej zmianach w odniesieniu do komisarzy wyborczych i nakazanej przez ustawodawcę zmianie personalnej na stanowisku Szefa Krajowego Biura Wyborczego – to, w moim przekonaniu, zmiany wielce ryzykowne dla płynności i jakości prac przygotowawczych do wskazanych wyborów; szkoda, że pomysłodawcy nowelizacji *Kodeksu wyborczego* nie wzięli pod uwagę tego aspektu sprawy, zwłaszcza że na ich wprowadzenie w życie w budżecie aparatu wyborczego brakuje absolutnie niezbędnych środków finansowych.

Z tych wszystkich względów wypada raz jeszcze na koniec – w ślad za Jarosławem Flisem – powtórzyć, że omawiane zmiany wprowadzone do porządku prawnego ustawą z 11 stycznia 2018 roku „zasługiwały na to, by powstrzymać je prezydenckim wetem” [Flis 2018: A5].

## BIBLIOGRAFIA

- Buczkowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Flis Jarosław. 2018. „Te zmiany zasługiwały na weto”. *Rzeczpospolita* z dnia 17 stycznia.
- Kolanko Michał. 2017. „Ruszają prace nad ordynacją”. *Rzeczpospolita* z dnia 28 listopada.
- Sokała Andrzej. 2014. „Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej”. *Studia Wyborcze* 18.
- Sokała Andrzej. 2011. *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*. W Krzysztof Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sokała Andrzej. 2010. *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania. „Dom Organizatora”.
- Sokała Andrzej. 2009. „Wybory parlamentarne – czerwiec 1989 r.” *Przegląd Sejmowy* 3 (92).
- Sokała Andrzej, Michalak Bartłomiej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Uziębło Piotr. 2013. *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa: Wolters Kluwer.

## AKTY PRAWNE

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. z 2018 r., poz. 130).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. *O wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 67, poz. 398).

## Streszczenie

Ustawą dnia 11 stycznia 2018 roku wprowadzono do obowiązującego *Kodeksu wyborczego* szereg istotnych zmian. Autor analizuje i ocenia te z nich, które dotyczą statusu i funkcjonowania administracji wyborczej, zwracając uwagę na zagrożenia, jakie niosą one dla oceny przeprowadzanych w Polsce wyborów jako demokratycznych.

**Słowa kluczowe:** administracja wyborcza, Państwowa Komisja Wyborcza, komisarze wyborczy, obwodowe komisje wyborcze, Krajowe Biuro Wyborcze.

## CHANGES IN THE SYSTEM OF POLISH ELECTORAL ADMINISTRATION (summary)

Many important changes in the Polish electoral code were introduced by the Act of law passed on the 11th January 2018. Author analyses and evaluates these of them which concern the status and functioning of the electoral administration, paying attention to the threats that they pose to the assesment of the elections in Poland as democratic ones.

**Keywords:** Polish electoral code, electoral administration.