Agata Pyrzyńska¹

**Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych.
Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.**

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, prawo wyborcze, organy wyborcze, administracja wyborcza

Keywords: municipal elections, electoral law, electoral bodies, electoral administration

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza kształtu obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych. Rozważania zawarte w pracy oparte zostały na obowiązujących regulacjach prawnych oraz wnioskach płynących z praktyki wyborów samorządowych z 2018 r. W pierwszej części artykułu omówiono znaczenie obwodowych komisji wyborczych dla procesu wyborczego. Część druga opracowania poświęcona została trybowi zgłaszania kandydatów na członków omawianych komisji. W dalszej części zaprezentowane zostały podmioty zaangażowane w powołanie obwodowych komisji wyborczych oraz aktualne zasady ich funkcjonowania. Analizę kończą wnioski, w których przedstawiono krytyczne uwagi dotyczące aktualnego kształtu instytucjonalnego oraz trybu powołania obwodowych komisji wyborczych.

¹ ORCID ID: 0000-0002-4573-4310, doktor, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: agata.pyrzynska@usz.edu.pl.

Abstract**District Electoral Commissions in Municipal Elections. Selected Issues in the Light of Practice of Local Election From 2018**

The subject of the article is the analysis of the shape of district electoral commissions in municipal elections. The considerations contained in the paper were based on the binding legal regulations and the conclusions from the electoral practice of the municipal elections from 2018. The first part of the article discusses the significance of the electoral commissions for the electoral process. The second part of the study is devoted to the procedure for nominating candidates of the commissions. Subsequently, the entities responsible for appointment of the electoral commissions and the current rules for their functioning are discussed. Finally the article contains the conclusions with critical remarks about the current institutional shape and the mode of appointing the electoral commissions.

I. Zagadnienia wprowadzające

Wybory samorządowe zarządzane na dzień 21 października 2018 r.² budziły wiele niepokoju. Był on powodowany szeregiem okoliczności, w szczególności zaś koniecznością ich przygotowania i przeprowadzenia w oparciu o szereg zupełnie nowych regulacji wprowadzonych na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³. Ta rudymmentarna zmiana polskiego prawa wyborczego⁴

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. poz. 1561).

³ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130); dalej jako: ustawa z 11 stycznia 2018 r.

⁴ Podobnie także A. Rakowska-Trela, *Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 34; W. Hermeliński, *Aktualne problemy*

objęła szereg obszarów dotyczących zarówno techniki głosowania, mechanizmów społecznej kontroli wyborów, a nade wszystko organizacji i zasad działania administracji wyborczej. W szerokim zakresie nowelizacja objęła także kształt organów wyborczych najniższego szczebla – obwodowych komisji wyborczych.

Szersza analiza zagadnienia funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych w kontekście wspomnianych wyżej wyborów samorządowych z 2018 r. wydaje się interesująca z kilku względów. Po pierwsze na uwagę zasługuje sam fakt szczególnego zainteresowania ustawodawcy tą instytucją. Jak wspomniano wcześniej, pierwszą większą zmianą dotyczącą obwodowych komisji dokonaną od momentu wejścia w życie Kodeksu wyborczego w 2011 r.⁵, była ustawa z 11 stycznia 2018 r.⁶. Na jej mocy ustawodawca zasadniczo zmienił model obwodowych komisji wyborczych, w tym zarówno jeśli chodzi o ich ilość (w każdych wyborach przewidziano konieczność powołania dwóch komisji o odrębnych kompetencjach: obwodowej komisji ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz obwodowej komisji ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie), jak również liczebność członków (co do zasady dziewięcioosobowy skład), sposób powoływania (organem właściwym w tym zakresie stał się komisarz wyborczy) oraz wymogi, jakie winni spełniać kandydaci (zamieszkanie na obszarze danego województwa zamiast wpisu do rejestru wyborców w gminie, w której powoływana jest obwodowa komisja wyborcza). Ustawodawca zliberalizował także zakaz prowadzenia agitacji wyborczej przez członków obwodowych komisji wyborczych⁷ oraz ograniczył zakres ponoszonej przez członków tych komisji odpowiedzialności oraz ochrony właściwej dla funkcjonariuszy publicznych⁸. Co jednak istotne, choć wy-

prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 12.

⁵ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684); dalej jako: k.w.

⁶ Wcześniej zmiany w zakresie funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych wprowadzono na mocy ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. poz. 1043). Przewidywała ona różnicowanie składów osobowych komisji w zależności od wielkości obwodu, por. art. 183 § 2 i 2a k.w. w brzmieniu nadanym tą ustawą.

⁷ Por. art. 153 § 4 k.w. w brzmieniu ustalonym ustawą z 11 stycznia 2018 r.

⁸ Por. art. 154 § 5a k.w. w brzmieniu nadanym ustawą z 11 stycznia 2018 r.

bory samorządowe w 2018 r. odbyły się zgodnie z nowymi regulacjami, ustawodawca zdecydował się na kontynuację modyfikacji tej instytucji. Odnotować w tym miejscu należy, że bez wątpienia w znaczącej mierze dalsze zmiany były wynikiem problemów praktycznych, na jakie napotkało stosowanie nowo przyjętych rozwiązań, w szczególności jeśli chodzi o skoordynowanie prac obu komisji tuż po zamknięciu lokalu wyborczego. Z drugiej zaś strony w działaniach prawodawcy zauważalny jest brak wyraźnej koncepcji w zakresie ukształtowania właściwego modelu funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, jako korpusu rzetelnie przygotowanych osób, świadomych swojej roli i ciężącej na nich odpowiedzialności. Dalsze zmiany, o których mowa, nastąpiły bowiem już kilka miesięcy później – na mocy ustawy z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy⁹. Co ciekawe, na mocy tego aktu ustawodawca m.in. wycofał się ze świeżo przyjętej dualnej struktury obwodowych komisji wyborczych, dwie komisje utrzymując tylko w wyborach samorządowych przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ oraz zróżnicował liczebność komisji, uzależniając ją od wielkości danego obwodu¹¹. Jako ważne *novum* wprowadzone w 2019 r. uznać należy natomiast dopuszczenie możliwości samodzielnego zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych komisarzowi wyborczemu¹² oraz prawo komisarza nie tylko do uzupełnienia składu komisji do składu minimalnego (pięcioosobowego), lecz także – fakultatywnie – do składu ustawowego¹³. Stwierdzić należy, że choć zmiany w prawie nie są aktualnie zjawiskiem zaskakującym, to jednak nie sposób nie zauważyć, że w przypadku polskiego prawa wyborczego występują one niepo-

⁹ Ustawa z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. poz. 273).

¹⁰ Por. art. 181a k.w.

¹¹ Por. art. 182 § 1a k.w. Warto odnotować, że zmiana ta w pewnym sensie stanowi powrót do systemu sprzed nowelizacji w 2018 r. kiedy również liczebność komisji uzależniona była od wielkości obwodu. Biorąc pod uwagę powyższe można zastanowić się nad racjonalnością działań ustawodawcy, który – jak się wydaje – niekiedy dość pochopnie rezygnuje ze stosowanych rozwiązań, w innych przypadkach wprowadza rozwiązania, które – biorąc pod uwagę uwarunkowania – nie do końca mają szansę na efektywne funkcjonowanie w praktyce.

¹² Por. art. 182 § 8c k.w.

¹³ Por. art. 182 § 8b k.w.

kojąco często¹⁴. Niepokój ten potęgowany jest tym bardziej, gdy zmiany te następują tuż przed kolejną akcją wyborczą, tak jak to miało miejsce w 2019 r.¹⁵ Zakreślone wyżej, wyjątkowo szerokie zainteresowanie ustawodawcy kształtem obwodowych komisji wyborczych, a zarazem brak stabilności tego organu, skłania do podjęcia dalszej refleksji nad przyczynami tego zjawiska.

Drugim argumentem, który skłania do podjęcia szerszej dyskusji na temat obwodowych komisji wyborczych jest rzeczywista rola, jaką odgrywają one w każdym procesie wyborczym. Fakt umiejscowienia obwodowych komisji wyborczych na najniższym szczeblu administracji wyborczej wiąże się ze szczególną odpowiedzialnością, jaka spoczywa na ich członkach. Pamiętać bowiem należy, że obwodowe komisje wyborcze, jako organy przeprowadzające głosowanie oraz ustalające jego wyniki, mają pierwszy kontakt z wyborcami i ich głosami. To na ich barkach spoczywa prawidłowe ustalenie wyników głosowania w obwodzie¹⁶, a także wypracowanie pewnego poziomu zaufania społecznego wśród wyborców. Zatem to, w jaki sposób działać będą komisje umiejscowione u podstawy całej struktury administracji wyborczej rzutować będzie na dalsze etapy ustalania wyników wyborów i sprawność działania tej struktury. Innymi słowy – ich praca warunkować będzie dalszy ciąg czynności wyborczych. W tym kontekście za szczególnie istotne uznać należy przyjęcie przez ustawodawcę przemyślanego kształtu instytucjonalnego obwodowych komisji wyborczych. Chodzi tutaj o taki model, który stworzy

¹⁴ Interesująco o problemie braku stabilności przepisów prawa wyborczego m.in. A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 21 i n.

¹⁵ Biorąc pod uwagę fakt, iż wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce przypadły na dzień 26 maja 2019 r. nie sposób uznać, że zachowane zostały podstawowe standardy legislacyjne, w tym standard tzw. ciszy legislacyjnej, zakazującej dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym na co najmniej sześć miesięcy przed wyborami rozumianymi jednak nie jako akt głosowania a całość czynności objętych kalendarzem wyborczym, por. K. W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 26.

¹⁶ K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 156. Podobnie A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 218–219 oraz A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 182 k.w.*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 443–444.

możliwość odpowiedzialnego i sprawnego wykonywania zadań przez członków obwodowych komisji wyborczych. Po drugie zaś za doniosłe uznać należy zapewnienie odpowiednich narzędzi służących należytemu przygotowaniu tych podmiotów do wykonywania przypisanych im zadań.

W poniższych rozważaniach przeanalizowany zostanie kształt oraz funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych na tle wyborów samorządowych z 2018, z jednoczesnym wskazaniem wad i zalet obowiązującego wówczas modelu.

II. Tryb powołania obwodowych komisji wyborczych

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Choć na jej mocy podmiotami zgłaszającymi nadal pozostali pełnomocnicy komitetów wyborczych bądź osoby przez nich upoważnione, to ustawodawca postanowił ich w sposób niezrozumiały zróżnicować. Przyjęto bowiem rozwiązanie stawiające w pozycji uprzywilejowanej kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych zgłaszanych przez pełnomocników wyborczych reprezentujących partyjne oraz koalicyjne komitety wyborcze, z których list w ostatnich wyborach wybrano radnych do sejmiku województwa albo wybrano posłów na Sejm RP. Komitetom tym bowiem zapewniono – o ile obsadzenie w tym trybie będzie możliwe – 6 spośród 9 miejsc w każdej obwodowej komisji wyborczej. Pełnomocnicy pozostałych komitetów mogli natomiast zgłosić kandydatów na pozostałe 3 miejsca w komisji¹⁷. Dodać należy, że w wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2019 r. zasadniczy tryb postępowania pozostał taki sam, z tą jednak różnicą, że z uwagi na zmianę liczebności komisji, wskazanym komitetom przyznano 2/3 miejsc w komisji obwodowej.

Takie rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie negatywnie, za czym przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, opisany wyżej model jednoznacznie narusza podstawową zasadę prawa wyborczego, jaką jest zasada równo-

¹⁷ Por. art. 182 § 2 k.w. w brzmieniu ustalonym ustawą z 11 stycznia 2018 r. Dopiero jeśli liczba kandydatów zgłoszonych przez partyjne i koalicyjne komitety wyborcze, spełniające wymóg określony w art. 182 § 2 pkt 1 k.w., była mniejsza niż 6, prawo zgłoszenia dodatkowej osoby posiadali pełnomocnicy pozostałych komitetów.

ści. Nie sposób uznać, iż wprowadzenie pierwszeństwa w zakresie zgłaszania kandydatów na członków organu wyborczego wybranym kategoriom komitetów, które z sukcesem uczestniczyły wcześniej w wyborach do sejmików województw bądź w wyborach do Sejmu RP, jest zgodne z dyrektywą równego traktowania wszystkich uczestników rywalizacji wyborczej. Dochodzi więc w tym przypadku w sposób oczywisty do naruszenia zasady równości w aspekcie równości szans wyborczych¹⁸ oraz premiowania komitetów większych i silniejszych. Słusznie wskazuje też Anna Rakowska-Trela, że „prawo zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych nie jest prawem, w przypadku którego istnieje jakiekolwiek uzasadnienie do stosowania w odniesieniu do podmiotów, którym ma przysługiwać, zasady równości w ujęciu proporcjonalnym (a więc odpowiadającym sile poszczególnych komitetów)¹⁹”. Stawianie wybranej grupy komitetów w pozycji uprzywilejowanej narusza podstawowe standardy międzynarodowe określone w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych, który wskazuje na konieczność zachowania neutralności państwa wobec podmiotów rywalizacji wyborczej oraz stosowanie – na jednakowych zasadach – tych samych przepisów wobec wszystkich²⁰.

Po wtóre, na uwagę zasługuje, że wprowadzenie tego rodzaju rozróżnienia pomiędzy komitetami wydaje się być szczególnie nieracjonalne w odniesieniu do wyborów samorządowych. Zwrócić bowiem należy uwagę na fakt, że wybory te charakteryzują się zupełnie odmienną specyfiką od wyborów parlamentarnych, w przypadku których rywalizacja skupia się głównie na dużych komitetach partyjnych bądź koalicyjnych. W wyborach samorządowych, które z założenia winny aktywizować lokalne społeczności, a nierzadko także pojedynczych kandydatów, największe znaczenie – co do zasady – odgrywają niewielkie komitety wyborcze wyborców, ewentualnie komitety wyborcze tworzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia. Tym samym przyznanie

¹⁸ A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 51.

¹⁹ A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 182 k.w.*, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 173.

²⁰ Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, Venice 18–19 October 2002, CDL-AD(2002)023rev2-cor, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (6.07.2019).

pierwszeństwa w zgłaszaniu kandydatów do komisji wyborczych najniższego szczebla komitetom, które z punktu widzenia idei wyborów samorządowych nie mają kluczowego znaczenia, nie znajduje uzasadnienia. Co więcej, jak pokazał przykład wyborów samorządowych z 2018 r., zamierzenia ustawodawcy okazały się całkowicie nietrafione z uwagi na możliwości komitetów wyborczych. W praktyce bowiem wymóg reprezentacji w Sejmie czy sejmiku określony w art. 182 § 2 pkt 1 k.w. spełniły wyłącznie dwa komitety wyborcze²¹. Taki stan rzeczy spowodował konieczność uruchomienia dalszych działań przewidzianych w przepisach Kodeksu, umożliwiających obsadzenie miejsc w obwodowych komisjach wyborczych spośród członków pozostałych komitetów. Jest to zatem kolejny przykład nieprzemyślanej działalności ustawodawcy, który – jak się wydaje – przyjmując nową regulację premiując wybrane komitety, nie przeprowadził rzetelnej analizy w zakresie potencjalnych skutków jej funkcjonowania w praktyce.

Omawiając zmiany w zakresie podmiotu zgłaszającego kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, odnieść należy się do jeszcze jednego aspektu. Mianowicie przed nowelizacją Kodeksu wyborczego z 11 stycznia 2018 r., poza członkami komisji wywodzącymi się z komitetów wyborczych, ustawa zapewniała w składzie każdej komisji obwodowej udział pracownika samorządowego wskazywanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozwiązanie takie miało zapewnić przynajmniej minimalny udział „czynnika fachowego” w pracach komisji o całkowicie społecznym składzie. Przedstawiciel taki miał być *sui generis* łącznikiem komisji z urzędem, a także wspierać ją administracyjnie oraz służyć pomocą, gdyż z założenia winien dysponować większą wiedzą niż pozostali członkowie komisji²². Fakt rezygnacji z udziału przedstawiciela samorządu w pracach komisji – jak się wydaje – miał wpisać się w ogólnie pojętą ideę zwiększenia transparentności procesu wyborczego, przyświecającą nowelizacji Kodeksu wyborcze-

²¹ Mowa tutaj o Komitecie Wyborczym Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Komitecie Wyborczym Prawo i Sprawiedliwość, por. *Sprostowanie nieprawdziwych informacji dotyczących podziału miejsc w obwodowych komisjach wyborczych*, https://pkw.gov.pl/337_Wydarzenia/1/28069_Sprostowanie_nieprawdziwych_informacji_dotyczacych_podzialu_miejsc_w_obwodowych_komisjach_wyborczych (10.06.2019).

²² Jak wskazuje się w literaturze nie zawsze taka prawidłowość miała miejsce, por. A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 206.

go z 2018 r.²³. Jednakże również i w tym zakresie zamierzania projektodawcy całkowicie rozminęły się z praktyką stosowania nowych regulacji. W wielu przypadkach bowiem okazało się, że komitety wyborcze nie były w stanie pozyskać tak dużej ilości chętnych do zaangażowania się w prace komisji, tym bardziej, że liczba ta z uwagi na dualność komisji uległa podwojeniu względem poprzednich wyborów samorządowych²⁴. W konsekwencji w tych obwodach, w których liczba kandydatów do składów komisji była mniejsza niż minimalny skład (5 osób), uzupełnienia składu musiał dokonać komisarz wyborczy. W tym zaś zakresie nierzadko podmiotami, które w sposób sprawny można było powołać byli właśnie posiadający wiedzę i doświadczenie w tym zakresie pracownicy samorządowi. Biorąc pod uwagę powyższe, również i w tym zakresie założenia płynące z nowelizacji okazały się całkowicie nieadekwatne do okoliczności. Podkreślić przy tym wypada, że skala zjawiska wcale nie okazała się znikoma. Podwojona liczba komisji, idąca w parze z niezbyt wysokimi dietami przysługującymi członkom obwodowych komisji wyborczych, skutkowałą znaczącymi problemami w zakresie skompletowania składów obwodowych komisji wyborczych w wielu dużych miastach²⁵. Na marginesie warto także wskazać, że rezygnacja z zaangażowania w prace obwodowych komisji wyborczych pracowników samorządowych, nie okazała się rozwiązaniem szczęśliwym także z punktu widzenia sprawności działania komisji. W wielu przypadkach członkowie komisji mieli znaczące problemy z wykonaniem obowiązków. Nierzadko, brak doświadczenia powodował niepotrzebne zamieszanie w pracach komisji, w szczególności tuż po zamknięciu lokali wyborczych i na etapie sporządzania protokołu przekazania urny i dokumentacji wyborczej.

²³ Por. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (10.06.2019).

²⁴ W wyborach samorządowych w 2018 r. łącznie w pracę w obwodowych komisjach wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz w obwodowych komisjach wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania zaangażowanych było blisko 500 000 osób, por. https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia#general_committee_stat (10.06.2019).

²⁵ Por. pkt 1 Informacji PKW o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 21 stycznia 2019 r., https://pkw.gov.pl/pliki/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (10.06.2019).

Omawiając problematykę obwodowych komisji wyborczych w ich nowym kształcie instytucjonalnym, na szczególną uwagę zasługuje także zagadnienie podmiotu, który je powołuje. O ile – jak wspomniano wcześniej – przed zmianami wprowadzonymi na mocy ustawy nowelizującej z 2018 r. był to organ wykonawczy gminy, bądź w przypadku wyborów samorządowych – terytorialna komisja wyborcza, tak aktualnie kompetencję tę powierzono komisarzowi wyborczemu. Takie rozwiązanie z założenia miało uwolnić tryb powołania komisji od udziału podmiotów, od których przepisy ustawy nie wymagały przynajmniej niezależności. W konsekwencji nałożenie na komisarza obowiązku powoływania członków obwodowych komisji wyborczych w każdym rodzaju wyborów jest z tym celem spójne. Komisarz bowiem – zgodnie z art. 166 § 4 k.w. – nie może należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Ponadto nie może on kandydować w wyborach ani pełnić w nich funkcji pełnomocnika wyborczego czy finansowego²⁶. W konsekwencji nie ulega wątpliwości, że przyjęta konstrukcja stwarza gwarancje niezależnego działania komisarza również w tym względzie.

Jednocześnie podkreślić należy, że nową konstrukcję nie sposób jest przyjąć całkowicie bezkrytycznie. Obarczenie komisarza wyborczych nowym obowiązkiem, wydaje się istotnie wpływać na ich dotychczasową pozycję prawną. Podkreślenia bowiem wymaga, że komisarz wyborczy w polskim prawie wyborczym ukształtowany został jako organ nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego – także w wyborach samorządowych. Wynika to *expressis verbis* z art. 167 § 1 pkt 1 k.w., który pośród ogólnych zadań komisarza na pierwszym miejscu statuuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, a także art. 166 § 1 k.w., który wskazuje, iż komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), a zatem centralnego organu wyborczego o zasadniczych kompetencjach nadzorczych, w terenie. W konsekwencji na komisarzu ciąży także pewne obowiązki ze sfery nadzoru, które realizuje za Komisję na obszarze swojej właściwości miejscowej²⁷. Wreszcie, na wyraźną pozycję komisarza jako organu nadzoru w wyborach

²⁶ Por. art. 166 § 5 k.w.

²⁷ O zadaniach nadzorczych komisarza interesująco pisze J. Mordwilko, por. J. Mordwilko, *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym*, „Gdańskie studia prawnicze” 2004, t. XII, s. 150 i n.

samorządowych wskazują art. 413 k.w., art. 451 k.w. czy art. 460 k.w., w myśl których wybory do poszczególnych organów samorządowych przeprowadzane są przez komisje niższego szczebla (obwodowe oraz terytorialne), pod nadzorem PKW oraz komisarza wyborczego. W tym kontekście niespójne wydaje się być nakładanie na komisarzy, jako organy o charakterze nadzorczym, kolejnych zadań organizacyjnych. Mowa tutaj w szczególności o powoływaniu obwodowych komisji wyborczych oraz o powiązanych z tym obowiązkach wynikających z nierzadko znaczącej liczby rezygnacji ich członków już po powołaniu, a także o kilku innych, nowych zadaniach nałożonych na komisarzy w wyniku nowelizacji z 2018 r.²⁸ Takie działania z jednej strony przesuwają punkt ciężkości w zakresie wykonywania zadań komisarza z czynności nadzorczych na czynności o charakterze organizacyjnym, z drugiej generują znaczącą ilość nowych czynności technicznych, które w ramach obsługi komisarza w przededniu wyborów obciążają także pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego²⁹, którzy – co należy podkreślić – zaangażowani są w tym czasie w szereg innych zadań z zakresu organizacji wyborów.

Odnosząc się do problematyki powoływania obwodowych komisji wyborczych, warto podnieść także problem wzajemnych zależności pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w tę procedurę. Aktualny mechanizm powoływania komisji w istocie angażuje bowiem szereg podmiotów, pomiędzy którymi nie zawsze występuje sieć wzajemnych zależności. Taki system z kolei może negatywnie oddziaływać na sprawność całego procesu. Warto zauważyć, że w tryb kreacji obwodowych komisji wyborczych zaangażowany jest nie tylko wspomniany wyżej komisarz wyborczy, ale także urzędnicy wyborczy oraz urzędy gmin działające w ramach obsługi urzędników wyborczych. Każdy z tych podmiotów posiada ściśle wskazane zadania, które w znaczącej części określa uchwała PKW z 27 lutego 2019 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, wzoru zgło-

²⁸ Można tutaj odnotować chociażby obowiązek przekazywania wyborcom w stałych obwodach głosowania przez komisarzy wyborczych informacji o terminie wyborów, godzinach i sposobie głosowania, warunkach ważności głosu oraz o możliwości skorzystania z głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika (art. 37d k.w.), czy przyjmowanie przez komisarzy zgłoszeń zamiaru głosowania korespondencyjnego od wyborców niepełnosprawnych (art. 53b § 1 k.w.).

²⁹ Zwracała na to uwagę PKW w pkt 1 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 21 stycznia 2019 r.

szenia oraz zasad powoływania tych komisji, w tym trybu przeprowadzania losowania, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast³⁰. Zgodnie z przywołanym wyżej aktem, zgłoszenia kandydatów na członków komisji przyjmują urzędnicy wyborczy właściwi dla gminy, w której siedzibę ma dana komisja, za pośrednictwem urzędu gminy. Nie są oni jednak umocowani do tego, aby przedsięwziąć czynności zmierzające do ustalenia prawidłowości zgłoszeń, gdyż nie posiadają właściwych instrumentów, w tym dostępu do danych ewidencji ludności. W konsekwencji za tego rodzaju czynności odpowiada urząd gminy. To jego pracownicy dokonują m.in. weryfikacji wieku kandydata, czy też informacji o spełnieniu przez kandydatów warunku wpisu do rejestru wyborców na terenie województwa, w którym powoływana jest komisja. Pracownicy urzędu, po otrzymaniu zgłoszenia powinni niezwłocznie wprowadzić dane kandydatów do systemu informatycznego Wsparcie Organów Wyborczych (WOW) oraz – w miarę wpływu zgłoszeń – sporządzić odrębnie dla każdego obwodu głosowania, wykaz zgłoszonych kandydatów na członków komisji³¹. Dopiero po wykonaniu tych czynności, dokumenty zgłoszeniowe mogą zostać przekazane urzędnikowi wyborczemu w celu podjęcia dalszych czynności.

Powołanie składu komisji przez komisarza wyborczego warunkowane jest zatem czynnościami kilku podmiotów. Na uwagę natomiast zasługuje fakt, że podmioty te w istocie nie są z punktu widzenia organizacyjnego od siebie zależne. Co więcej, pracownicy urzędu odpowiedzialni *de facto* za zweryfikowanie kluczowych dla powołania komisji danych, nie podlegają jakimukolwiek nadzorowi ze strony organu powołującego komisję, a zatem komisarza wyborczego. W konsekwencji nie ma on kontroli nad terminowym i prawidłowym wykonywaniem przez nich obowiązków, a w przypadku odnotowania nieprawidłowości – także narzędzi umożliwiających ich dyscyplinowanie. Narzędzia takie posiadają natomiast wójtowie (burmistrzowie, prezydenci

³⁰ Uchwała PKW z 27 lutego 2019 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, wzoru zgłoszenia oraz zasad powoływania tych komisji, w tym trybu przeprowadzania losowania, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (M.P. 2019, poz. 338); dalej jako: uchwała PKW z 27 lutego 2019 r.

³¹ Por. § 9 i 10 uchwały PKW z 27 lutego 2019 r.

miast) jako zwierzchnicy pracowników urzędów gmin. Komisarza wiąże natomiast ustawowy termin powołania komisji. Biorąc pod uwagę powyższe można zastanawiać się, czy właściwszym rozwiązaniem nie byłoby powierzenie zadania powoływania obwodowych komisji wyborczych we wszystkich rodzajach wyborów, w tym w wyborach samorządowych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), przy jednoczesnym umocowaniu w tym zakresie zwierzchniego nadzoru komisarza wyborczego. Taka konstrukcja eliminowałaby ewentualne ryzyko nieprawidłowości w działaniu pracowników urzędów niepowiązanych strukturalnie z administracją wyborczą. Biorąc pod uwagę nadzór komisarza w tym zakresie nie byłoby powodów do obaw o ewentualne próby wpływania przez organ wykonawczy gminy na tę procedurę. Ponadto, taka konstrukcja byłaby uzasadniona zważywszy na znaczącą ilość komisji powoływanych w wyborach samorządowych, w przypadku których – co warto przypomnieć – co do zasady utrzymano dualizm komisji. Tym samym rozłożenie pracy na organy wykonawcze blisko 2 500 gmin znacząco odciążałoby pracę 100 komisarzy wyborczych i przyczyniło się do sprawnego wykonywania przez nich zadań nadzorczych.

Wreszcie warto zwrócić uwagę na terminy związane z powołaniem obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych. Zgodnie z art. 182 § 1 k.w. komisarz wyborczy winien powołać komisje najpóźniej w 21 dniu przed dniem głosowania, przy czym kandydaci mogą zostać zgłoszeni najpóźniej w 30 dniu przed dniem głosowania³². Taki układ terminów powoduje, że praca wszystkich podmiotów zaangażowanych w powołanie komisji obwodowych musi przebiegać wyjątkowo sprawnie. W czasie pomiędzy 30 a 21 dniem przed dniem głosowania pierwszym działaniem jest przede

³² Na uwagę zasługuje fakt, że dopiero ustawa z 30 stycznia 2019 r. ujednoliciła termin zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych we wszystkich rodzajach wyborów. Wcześniej termin 30-dniowy dotyczył tylko wyborów samorządowych, zaś w przypadku wyborów do Sejmu RP, Senatu RP, w wyborach na urząd Prezydenta RP oraz w wyborach posłów do PE kandydaci mogli być zgłaszani do 23 dnia przed dniem wyborów. Powodowało to, że w praktyce powołanie składów komisji według nowego trybu, przyjętego w 2018 r., było praktycznie niemożliwe. W przypadku ostatnich wyborów do PE zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r., terminy zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych oraz powołania komisji, z uwagi na święto przypadające 3 maja oraz następującą po nim niedzielę, zbiegłyby się w tym samym dniu (6 maja 2019 r.). Z uwagi na poważne problemy praktyczne, stało się to bezpośrednim powodem zmiany art. 182 § 5 k.w.

wszystkim weryfikacja zgłoszonych kandydatur. Należy mieć jednak na uwadze, że w większości przypadków powołanie komisji nie nastąpi jednostopniowo. Jak pokazała praktyka wyborów samorządowych z 2018 r., do rzadkości nie należały sytuacje, gdy zaistniała konieczność uzupełnienia składu komisji na skutek zbyt małej liczby kandydatów. W takiej sytuacji zaś podmioty powołujące muszą mieć czas na poinformowanie pełnomocników komitetów wyborczych o możliwości dokonania dodatkowych zgłoszeń (w tym przypadku zadanie to ciąży na pracownikach urzędów gmin), ci zaś muszą mieć czas na znalezienie i przedstawienie kandydatur. Odnotować także należy, że przy zastosowaniu tego trybu liczba ostatecznie zgłoszonych kandydatów może okazać się większa niż wymagana, co generować będzie z kolei konieczność przygotowania i przeprowadzenia losowań³³. W konsekwencji układ czynności, które muszą zostać podjęte w celu powołania obwodowych komisji, jest dość rozbudowany. Dość krótkie terminy ustawowe powodują, iż zarówno komisarz, pracownicy delegatur KBW, urzędnicy wyborczy jak i pracownicy urzędów, muszą działać w ścisłej kooperacji, przy czym często odbywa się to pod dużą presją czasu.

Podobnie nie sposób pozytywnie ocenić samego momentu powołania komisji obwodowych. Termin wyznaczony najpóźniej na 21 dzień przed dniem głosowania, choć z pozoru może wydawać się wystarczająco długi, w praktyce powoduje komplikacje. Powołanie komisji rozpoczyna bowiem ciąg czynności, które muszą zostać podjęte w celu należytego przygotowania głosowania. W pierwszej kolejności komisarz musi zwołać pierwsze posiedzenia komisji, te muszą się ukonstytuować, a następnie podjąć czynności przed dniem głosowania. Pamiętać bowiem należy, że zakres czynności obwodowych komisji wyborczych, wbrew pozorom, nie ogranicza się wyłącznie do obecności i wykonywania czynności w dniu wyborów. Rozciąga się on także na inne zadania związane z przyjęciem kart, czy sprawdzeniem lokalu wyborczego. Ponadto, jeśli na obszarze danego obwodu zgłoszono zamiar głosowania korespondencyjnego, zadaniem komisji będzie także zebranie się w celu przygotowania pakietów wyborczych³⁴. Co więcej, szalenie istotnym jest także

³³ Losowanie będzie obligatoryjne także wówczas, gdy w pierwszym etapie powołania komisji zgłoszonych będzie za dużo kandydatów, por. art. 182 § 7 pkt 2 k.w.

³⁴ Por. rozdział II uchwały PKW z 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań

przeprowadzenie cyklu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych, które – co do zasady – stanowią główne źródło wiedzy dla członków komisji i podstawę ich przygotowania do należytego wykonywania obowiązków. Ma to rudymen tarne znaczenie z uwagi na fakt, iż są to przecież komisje o całkowicie społecznym charakterze, a zatem w dniu powołania nie sposób wymagać od ich członków pogłębionej znajomości prawa wyborczego. Organizacja oraz przeprowadzenie szkoleń przy dualnym systemie obwodowych komisji wyborczych, zwykle stanowi niemałe przedsięwzięcie organizacyjne, trwające co najmniej kilka dni.

Biorąc pod uwagę również i te względy stwierdzić należy, że aktualny tryb powołania komisji, wciąż nie jest optymalny. Sam kształt przepisów w zakresie terminów powołania obwodowych komisji zmusza podmioty zaangażowane w tę procedurę do bardzo szybkiego procedowania, a od komitetów wyborczych nierzadko wymusza konieczność poszukiwania kandydatów na członków obwodowych komisji „na ostatnią chwilę”. Taka procedura nie jest natomiast instrumentem projakościowym w zakresie kształtowania komisji i nie przyczynia się do zwiększenia efektywności ich pracy. Być może wartym zastanowienia byłoby ponowne rozważenie aktualnego układu terminów związanych z powołaniem obwodowych komisji wyborczych w kierunku jego wydłużenia, co jednocześnie stworzyłoby większy komfort podmiotom zaangażowanym w przeprowadzanie szkoleń, które stanowią przecież podstawę przygotowania osób zaangażowanych w pracę obwodowych komisji wyborczych.

III. Funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych

Omawiając problematykę funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, w tym również w kontekście wyborów samorządowych, na szczególną uwagę zasługuje status osób powołanych do tego rodzaju komisji. Pomimo zasadniczych zmian w funkcjonowaniu administracji wyborczej, na które zdecydował się w 2018 r. ustawodawca, nie dokonał on modyfikacji w zakresie minimalnych wymogów, jakie spełniać muszą członkowie obwodowych komisji

i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. (M.P. poz. 979).

wyborczych. W konsekwencji komisje te – jak wspomniano wcześniej – nadal mają charakter w pełni społeczny³⁵. Oznacza to, że aplikować o członkostwo w tego rodzaju organie może każdy wyborca (w rozumieniu art. 10 k.w.), który ukończył 18 roku życia najpóźniej w dniu zgłoszenia oraz jest wpisany do rejestru wyborców w jednej z gmin na terenie województwa, w którym powoływana jest dana komisja. Ustawodawca, pomimo zgłaszanych od dawna postulatów, nie dostrzegł natomiast konieczności dookreślenia w Kodeksie wyborczym minimalnych standardów dotyczących przygotowania czy doświadczenia wyborczego członków obwodowych komisji wyborczych. W konsekwencji nadal ich członkami są osoby powoływane w związku z zarządzonymi wyborami, które nie muszą legitymować się doświadczeniem wyborczym, minimalnym poziomem wykształcenia czy określonymi walorami etycznymi³⁶.

Biorąc jednak pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, które niestety często zwykło się określać „najślabszym ogniwem procesu wyborczego”, a także zakres odpowiedzialności, jaka w istocie ciąży na ich członkach, za w pełni uzasadniony uznać należy postulat modyfikacji aktualnego kształtu obwodowych komisji wyborczych. Skoro to od prawidłowości pracy członków komisji obwodowych zależą dalsze czynności wyborcze zmierzające do finalnego ustalenia wyników wyborów, koniecznym wydaje się wprowadzenie pewnego stopnia profesjonalizacji tych organów. W tym zakresie oczywiście pojawia się problem ważenia dwóch wartości, jakimi są z jednej strony prawidłowość procesu wyborczego wspierana fachowym przygotowaniem, z drugiej zaś konieczność zapewnienia udziału tzw. „czynnika społecznego” jako stronnika transparentności w procesie wyborczym. Jak się jednak wydaje, warto-

³⁵ O społecznym charakterze obwodowych komisji wyborczych m.in. A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 150.

³⁶ Postulaty w zakresie dookreślenia podstawowych wymogów dla kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczej zgłaszali m.in. K. Skotnicki, który apelował o wskazanie minimalnego poziomu wykształcenia na poziomie matury oraz górnej granicy wieku w postaci 70 lat (K. Skotnicki, *Skład obwodowych...*, s. 160) oraz A. Sokala (A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym...*, s. 219). Na temat braku dostatecznego przygotowania członków obwodowych komisji wyborczych pisał także A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 85.

ści te można pogodzić poprzez wprowadzenie *sui generis* korpusu członków obwodowych komisji wyborczych, a zatem umocowanie w przepisach obowiązku powołania przynajmniej jako części składu komisji osób o wyraźnie określonych kompetencjach wyborczych, które swoją funkcję sprawowałyby w sposób kadencyjny. Takie rozwiązanie gwarantowałoby, że podczas wyborów praca obwodowych komisji nie byłaby oparta wyłącznie na wybiórczej wiedzy przypadkowych osób, lecz na kompleksowo przygotowanych i wykwalifikowanych oraz – co ważne – znających praktykę wyborczą podmiotach³⁷. Wydaje się, że zasadnym byłoby, aby z owego fachowego korpusu rekrutowali się co najmniej przewodniczący oraz zastępcy przewodniczących każdej z komisji. Ich kompetencje powinny zaś być potwierdzane przez centralny organ wyborczy bądź komisarza wyborczego.

Poza ogólnym kształtem obwodowych komisji wyborczych sceptycznie należy odnieść się także do nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania komisji wprowadzonych na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. Pierwszym z nich jest wprowadzenie, a następnie podtrzymanie w ustawie zmieniającej Kodeks wyborczy z 30 stycznia 2019 r. dualizmu komisji obwodowych w wyborach samorządowych zarządzonych w związku z zakończeniem kadencji oraz w przypadku wyborów ponownych do organów jednostek samorządu terytorialnego³⁸. Jak wspomniano wcześniej, doświadczenia płynące z wyborów samorządowych w 2018 r. jednoznacznie wskazały, że znaczącym problemem, w szczególności w dużych miastach, było skompletowanie ustawowego składu komisji. Wynikało to z faktu, iż do przeprowadzenia wyborów potrzebnych było łącznie blisko 500 000 osób, tymczasem potencjalnych kandydatów z pewnością nie zachęcały dość niskie w porównaniu do zakresu odpowiedzialności i zaangażowania wysokości diet³⁹. W konsekwencji w wielu przypadkach powołano obwodowe komisje wyborcze wyłącznie w składach mini-

³⁷ Na temat zmian w zakresie modelu obwodowych komisji wyborczych ciekawie dyskutowano podczas panelu eksperckiego Międzynarodowej Interdyscyplinarnej Konferencji Naukowej „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego” w Toruniu w 2014 r.. Zapis debaty dostępny jest w monografii A. Pyrżyńskiej, M. Kropkowskiego, J. Rzeszowskiego, *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego. Tom 2*, Toruń 2015, s. 13–27.

³⁸ W przypadku pozostałych rodzajów wyborów ustawodawca natomiast zrezygnował z tego rozwiązania.

³⁹ Zgodnie z uchwałą PKW z 23 sierpnia 2018 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu

malnych⁴⁰, co z kolei nie wpływało pozytywnie na komfort pracy ich członków. Po drugie odnotować należy, że podział komisji na komisję ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz komisję ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie wpływał negatywnie na kształtowanie wśród członków tych komisji odpowiedzialności z tytułu wykonywanych zadań. W szczególności problem ten dotyczył obwodowych komisji ds. przeprowadzenia głosowania. W wielu przypadkach zauważalny był brak należytej staranności i dokładności np. przy obliczaniu liczby kart przyjętych przed głosowaniem, co z kolei mogło skutkować poważnymi problemami przy sporządzaniu przez komisję ds. ustalenia wyników głosowania protokołu głosowania w obwodzie. Ponadto, w wielu przypadkach członkowie komisji podkreślali, że wprowadzenie dwóch komisji oraz zobowiązanie ich członków do wspólnego sporządzenia protokołu przekazania znacząco utrudniało procedowanie, a nadto nierzadko stawało się źródłem poważnych konfliktów interpersonalnych, co z kolei opóźniało ustalenie wyników głosowania w obwodzie⁴¹. Wreszcie nie może umknąć uwadze, że wprowadzenie dualizmu w pracy komisji wiązało się ze znaczącym wzrostem kosztów przeprowadzenia wyborów samorządowych w stosunku do poprzednich akcji wyborczych. Biorąc pod uwagę powyższe, przede wszystkim zaś mając na względzie problemy organizacyjne związane z wykonywaniem zadań przez obie komisje, które rzutowały na sprawność ustalenia wyników, nie jest zrozumiałe utrzymanie przez ustawodawcę dualnego modelu obwodowych komisji wyborczych w przypadku wyborów samorządowych. Postulować należy odejście od tego rozwiązania, podobnie jak uczynił to ustawodawca w odniesieniu do pozostałych rodzajów wyborów.

terytorialnego (M.P. poz. 880), dieta przewodniczącego komisji wynosiła 380 zł, zastępcy przewodniczącego – 330 zł, zaś członka komisji – 300 zł.

⁴⁰ Dotyczyło to ok. 1/3 obwodowych komisji wyborczych, por. J. Haman, *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2018, s. 1.

⁴¹ Jak wynika z raportu przygotowanego przez Fundację Batorego przekazanie materiałów pomiędzy komisjami w skali kraju zajęło średnio 1 godzinę i 20 minut. Ponadto w 38% przypadków czas ten nie był dłuższy niż godzina, w 32% przypadków przekroczył 1 godzinę i 30 minut, zaś w 13% obserwowanych obwodów przekroczył 2 godziny (protokół przekazania podpisano po godzinie 23.00). Rekordowo długo pracowała komisja, w której przekazywanie materiałów nastąpiło dopiero po ponad sześciu godzinach (o godz. 3:15), co wynikało z wyjątkowo dużej skali niezgodności przy liczeniu kart i podpisów; por. Ibidem, s. 8.

Wreszcie wśród uwag krytycznych dotyczących funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych wymienić należy ustawowy wymóg obecności co najmniej 2/3 składu komisji, w tym przewodniczącego bądź zastępcy, podczas wykonywania czynności wyborczych⁴². Wymóg ten, podobnie jak dualizm komisji, stanowi *novum* wprowadzone ustawą z 11 stycznia 2018 r. Celem tej regulacji miałyby być zwiększenie transparentności pracy członków komisji poprzez ustawowe zagwarantowanie odpowiedniej reprezentacji poszczególnych komitetów oraz usprawnienie pracy komisji. Jak jednak pokazała praktyka, w przypadku składów minimalnych realizacja tego wymogu napotkała na poważne problemy. Odnotowania bowiem wymaga, że przy składzie pięcioosobowym już nieobecność jednego członka komisji mogła stawiać pod znakiem zapytania możliwość zgodnego z prawem funkcjonowania komisji (np. gdy kolejny członek komisji ze względów zdrowotnych musiał opuścić lokal wyborczy). Zważywszy na powyższe, za konieczną z punktu widzenia praktycznej realizacji przepisów Kodeksu oraz komfortu pracy członków komisji uznać należy zmianę wymogu obecności co najmniej 2/3 członków przy wykonywaniu czynności wyborczych na co najmniej 1/2 składu. Konieczność nowelizacji Kodeksu w tym zakresie dostrzegła także PKW w informacji przygotowanej po wyborach samorządowych w 2018 r. Niestety ustawodawca nie zdecydował się na jej zaimplementowanie do ustawy zmieniającej przyjętej 30 stycznia 2019 r.

IV. Konkluzje

Zauważalny w ostatnim czasie brak stabilności prawa wyborczego w zakresie kształtu obwodowych komisji wyborczych wskazuje na to, że aktualne rozwiązanie nie jest wynikiem rzeczowej analizy, a raczej rezultatem doraźnych modyfikacji tej instytucji i poszukiwania przez prawodawcę właściwego modelu organów wyborczych najniższego szczebla. Taki stan rzeczy, w zestawieniu z niedoskonałą praktyką wyborczą, skłania ku konstatacji, że koniecznym jest dokonanie rewizji aktualnych rozwiązań i przyjęcie przez ustawodawcę nowego, korespondującego z realiami wyborczymi, kształtu tego organu.

⁴² Por. art. 42 § 3 k.w. oraz art. 71 § 1a k.w.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, na uwagi krytyczne zasługuje kilka aspektów aktualnego kształtu obwodowych komisji wyborczych. Po pierwsze, za konieczne uznać należy rezygnację z dualizmu w zakresie funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych. Model ten nie sprawdził się w wyborach w 2018 r., toteż niezrozumiałym jest rezygnacja z jego stosowania we wszystkich akcjach wyborczych z wyjątkiem wyborów samorządowych. Przywrócenie jednej komisji przeprowadzającej głosowanie oraz ustalającej wyniki głosowania usprawni pracę tego organu oraz wyeliminuje ryzyko problemów ze skompletowaniem składów komisji w przyszłości. Po drugie, negatywnie należy ocenić wprowadzony w 2018 r. wymóg obecności co najmniej 2/3 składu komisji przy wykonywaniu czynności wyborczych. Jest to próg, który w szczególności w mniejszych składach komisji jest praktycznie nieosiągalny. Jako zasadne uznać należy wprowadzenie kworum w postaci połowy składu komisji, co wydaje się wystarczające dla wykonania zadań i zapewnienia przejrzystości pracy komisji. Po trzecie, za pożądane uznać należy rezygnację z proporcji w składzie obwodowych komisji wyborczych, premiującej partyjne i koalicyjne komitety wyborcze. Rozwiązanie to przede wszystkim narusza zasadę równości szans wyborczych, a nadto podważa istotę wyborów samorządowych. Po czwarte, pod rozwagę ustawodawcy poddać należy mechanizm powoływania obwodowych komisji wyborczych. Aktualny system angażuje w tę procedurę szereg podmiotów, pomiędzy którymi w istocie brak jest stosunku zależności, co w konsekwencji pozbawia ją niezbędnej kontroli i nie wpływa dyscyplinująco na jakość wykonywanych zadań. Przemyślenia wymaga także aktualny układ terminów związanych z powołaniem obwodowych komisji wyborczych. Wreszcie gruntownej analizie wymaga kształt obwodowych komisji wyborczych jako organów o charakterze w pełni społecznym. Nie ulega wątpliwości, że społeczna kontrola procesu wyborczego jest ważną wartością i elementem tradycji polskiego prawa wyborczego. Jednakże praktyka wyborcza pokazuje, że dla zapewnienia prawidłowego i sprawnego działania organów wyborczych najniższego szczebla konieczne jest wprowadzenie do składów komisji podmiotów fachowych, takich, które nie tylko będą dysponowały gruntowną wiedzą z zakresu przeprowadzenia wyborów i ustalenia wyników, ale także będą potrafiły efektywnie zarządzać pracą komisji oraz – w razie potrzeby – współdziałać z innymi podmiotami zaangażowanymi w organizację wyborów.

Literatura

- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S. J., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Czaplicki K.W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009.
- Haman J., *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2018.
- Hermeliński W., *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Mordwiłko J., *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym*, „Gdańskie studia prawnicze” 2004, t. XII.
- Pyrżyńska A., Kropkowski M., Rzeszowski J., *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, Toruń 2015.
- Rakowska-Trela A., *Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Rakowska-Trela A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25.
- Skotnicki K., *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Sokała A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Sokała A., *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Sokała A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.