

Anna Frydrych-Depka

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

aniafryd@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3765-4046>

Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2018.028>

1. Wstęp

Samorządowe prawo wyborcze w Polsce to rozległa i dość skomplikowana materia. Bezsprzecznie wybory samorządowe to najtrudniejsza pod kątem organizacyjnym elekcja. Wystarczy nadmienić, że w jej trakcie odbywają się wybory do czterech rodzajów organów – rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, a także rad dzielnic m.st. Warszawy. „Spektakularna kłapa”, jak często określa się powszechne wybory samorządowe z 2014 r., przyczyniła się do przeprowadzenia przez ustawodawcę bardzo obszernej, choć – zdaje się – nie kompleksowej, reformy przepisów, w oparciu o które zorganizowana została elekcja samorządowa w 2018 r.

Wydawałoby się, że zmiany te ukierunkowane będą na usprawnienie i zabezpieczenie przed ewentualnymi naruszeniami procedury wyborczej. Warto pod tym kątem przyjrzeć się dwóm instytucjom, które odpowiadają właśnie za sprawność i efektywność tych wyborów. Pierwszą z nich jest komisarz wyborczy, czyli organ wyborczy,

na barkach którego oparto wybory samorządowe. Druga to urzędnik wyborczy, określany przed reformą kodeksu wyborczego pełnomocnikiem wójta ds. wyborów, odpowiedzialny za kompleksową obsługę obwodowych komisji wyborczych. Krytyczna analiza regulacji prawnej, poparta opisem wydarzeń związanych z wdrożeniem reformy w związku z przedmiotowymi instytucjami, ma na celu wykazanie, czy dokonane zmiany są w stanie spełnić cel, jakim jest usprawnienie i zabezpieczenie przed ewentualnymi naruszeniami samorządowej procedury wyborczej.

Jednym z najważniejszych wyzwań po zmianie ustroju w 1989 r. była budowa samorządu terytorialnego. Niemal cała dekada upłynęła pod znakiem jednoszczeblowej administracji samorządowej w gminie. Funkcjonowały w niej organy stanowiące – rady oraz organy wykonawcze: wójtowie, burmistrzowie, prezydenci – wybierane na cztery lata w przypadku rad w bezpośrednich, a w przypadku włodarzy w wyborach pośrednich¹. Obecny, trójstopniowy (gminy, powiaty, województwa), podział terytorialny ukształtowały ustawy samorządowe z 1998 r.² Na mocy art. 169 ust. 2 Konstytucji wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ustawa zasadnicza nie przesądza o sposobie wyłaniania

¹ Na mocy nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 8 marca 1990 r., zastępującej dotychczasowy rozdział 6 „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” rozdziałem pt. „Samorząd terytorialny” (Dz.U. Nr 16, poz. 94).

² Mowa o: Ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603), Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652), Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578), Ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602; dalej: ordynacja samorządowa), Ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668), a także przepisy wprowadzające. Podają za: A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Historia samorządu terytorialnego*, w: *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 73.

organów wykonawczych. Decyzją ustawodawcy w 2002 r. na poziomie gminy wprowadzono wybory bezpośrednie³.

2. Komisarz wyborczy

Komisarz wyborczy to działający w permanencji (stały) organ wyborczy. Określany jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej. Swoją funkcję pełni na obszarze województwa lub jego części. Instytucja ta wywodzi się z II Rzeczypospolitej⁴. Pierwsza dość kompleksowa regulacja jej dotycząca zawarta została w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r. Komisarze byli sędziami, wchodzącymi w skład okręgowych komisji wyborczych w roli przewodniczącego, ewentualnie zastępcy. Powoływał ich Generalny Komisarz Wyborczy⁵ na wniosek prezesa sądu apelacyjnego spośród sędziów urzędujących w danym okręgu wyborczym. Nie pełnili oni swoich funkcji stale⁶. Po przełomie transformacji ustrojowej i powrocie do demokratycznych wyborów przeprowadzanie elekcji również powierzono komisarzom wyborczym. Na mocy ustawy z marca 1990 r. to wojewódzcy komisarze wyborczy, we współdziałaniu z wojewodą, odpowiadali za organizację wyborów na obszarze województwa jako pełnomocnicy Państwowej Komisji Wyborczej⁷. W kolejnych latach uczestniczyli w przeprowadzaniu wszystkich rodzajów elekcji odbywających się

³ Na mocy Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).

⁴ Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s.v. komisarz wyborczy. Zob. także *Instrukcja Generalnego Komisarza Wyborczego dla Obwodowych Komisji Wyborczych z dnia 20 sierpnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 6, nr dz. 371.

⁵ Przewodniczący ówczesnej Państwowej Komisji Wyborczej, sprawujący nadzór nad czynnościami komisji wyborczych, mianowany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Tak art. 16 Ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. R.P. Nr 66, poz. 590).

⁶ Art. 19 i 20 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r.

⁷ Art. 25 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96).

w kraju, a ich pozycję prawną i status najlepiej określały przepisy ordynacji samorządowej⁸. Zasadniczo posłużyły one za podstawę regulacji przyjętej w kodeksie wyborczym, a dokładnie rozdziale 3 „Komisarz wyborczy” działu II „Organy wyborcze”⁹.

O znaczeniu instytucji komisarza wyborczego świadczą zadania nadane mu ustawą. Najważniejszym z nich jest niewątpliwie sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. W ramach tego zadania mieści się szereg obowiązków, związanych zwłaszcza z przeprowadzaniem wyborów samorządowych, jak sprawdzenie prawidłowości wykonania czynności wyborczych przez organy samorządu terytorialnego, a także organy wyborcze niższego szczebla, czyli terytorialne i obwodowe komisje wyborcze¹⁰. W ramach uprawnień nadzorczych w stosunku do podległych mu hierarchicznie komisji wyborczych komisarz ma prawo uchylić ich uchwały podjęte z naruszeniem prawa lub wytycznych PKW i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia lub podjąć samodzielnie rozstrzygnięcie. Ponadto to komisarz wyborczy¹¹:

- zapewniania, we współdziałaniu z organami jednostek samorządu terytorialnego oraz urzędnikami wyborczymi, organizację wyborów do rad gmin, powiatów i sejmików województw, a także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa;
- powołuje i rozwiązuje po wykonaniu ich zadań terytorialne, czyli gminne, powiatowe i wojewódzkie komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze, zarówno te odpowiadające

⁸ Art. 15 i następne ordynacji samorządowej. Zob.: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 122 oraz B. Szcześniak, *Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądan kierunki zmian*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 337–360.

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 z zm.; dalej: k.w.).

¹⁰ Zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza*, s. 129–139 oraz A. Kisielewicz, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 167.

¹¹ Art. 167 k.w.

za przeprowadzenie głosowania, jak i te odpowiedzialne za ustalenie wyników głosowania;

- rozpatruje skargi na działalność terytorialnych komisji wyborczych;
- kontroluje, w zakresie ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą, prawidłowość sporządzania spisów wyborców;
- podaje do publicznej wiadomości informacje o składach terytorialnych komisji wyborczych;
- udziela, w miarę potrzeby, terytorialnym, obwodowym komisjom wyborczym oraz urzędnikom wyborczym wyjaśnień;
- od wyborów samorządowych, w których głosowanie zarządzono na 21 października 2018 r.¹², zarządza wydruk kart do głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz zapewnia ich przekazanie, zapewne przy pomocy urzędników wyborczych właściwym komisjom wyborczym¹³.

Od 1 stycznia 2019 r. ponadto odpowiada za:

- tworzenie i zmianę obwodów głosowania, w szczególności ustalenie ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych;
- dokonywanie podziału odpowiednio gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze, ustalenie ich granic, numerów, liczby radnych wybieranych w każdym okręgu¹⁴.

W wyborach do Sejmu i do Senatu, do Parlamentu Europejskiego czy na Prezydenta RP komisarz wyborczy dotychczas z urzędu wchodził w skład właściwej terytorialnie okręgowej bądź rejonowej

¹² Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzania wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. 2018 r., poz. 1561).

¹³ Zadanie to widniało w katalogu kompetencji komisarza w latach 1990–1994, gdy organ ten nie miał charakteru stałego. Zob. art. 25 ust. 2 pkt 7 Ordynacji wyborczej do rad gmin.

¹⁴ Do rozszerzenia kompetencji komisarza wyborczego doszło na mocy 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 (Dz.U. poz. 130).

komisji wyborczej jako jej przewodniczący. Rozwiązanie to było ze wszech miar słuszne¹⁵. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że organ wyborczy działający w permanencji w większości powszechnych elekcji znajduje się poza strukturą organów wyborczych przeprowadzających wybory i nie bierze tym samym udziału w ich przeprowadzaniu. Rozwiązanie takie pozbawiałoby powoływane *ad hoc* okręgowe i rejonowe komisje wyborcze filaru w postaci najbardziej doświadczonego, z racji pełnionej funkcji członka. Ponadto komisarz wyborczy, choć nie brałby udziału w przeprowadzeniu elekcji, otrzymywałby comiesięczne wynagrodzenie. Dlatego bardzo zastanawiające było brzmienie art. 153 k.w. nadane ustawą nowelizującą z 11 stycznia 2018 r., określającego, komu nie wolno być członkiem komisji wyborczych. W zamkniętym katalogu, obok kandydatów w wyborach, pełnomocników wyborczych i finansowych komitetów wyborczych, urzędników wyborczych czy mężów zaufania, zamieszczono również komisarzy wyborczych¹⁶. Dochodziło tu bowiem do sprzeczności z normami wyrażonymi w art. 170 k.w., dotyczącym okręgowych komisji wyborczych, i w art. 174 k.w. odnoszącym się do rejonowych komisji wyborczych, stanowiącymi o przewodniczeniu tym komisjom przez komisarza wyborczego z urzędu¹⁷. Z racji pomieszczenia art. 153 wśród przepisów ogólnych dla organów wyborczych (*argumentum a rubrica*) uznać należałoby, że komisarze nie mogli brać udziału w pracach jakichkolwiek komisji wyborczych, w tym komisji rejonowych i okręgowych. Jednak zastosowanie reguł kolizyjnych chronologicznej – *lex posterior derogat legi priori*, i merytorycznej – *lex specialis derogat legi generali*, które w tym przypadku zbiegają się, prowadzi do innej konkluzji, norma późniejsza ogólna nie uchyla bowiem normy wcześniejszej specjalnej (*lex posteriori generalis non derogat legi priori specialī*). Wykładnia nie będzie konieczna, ponieważ do art. 153 dodano § 1a zastrzegający, że omawiany zakaz nie ma zastosowania do komisarzy wyborczych

¹⁵ Chwalił je m.in. A. Sokala w: *Administracja wyborcza*, s. 138.

¹⁶ Art. 153. § 1 k.w., zgodnie z którym można być członkiem tylko jednej komisji wyborczej.

¹⁷ W treści obu przepisów czytamy: „W skład [...] komisji wyborczej wchodzi [...], w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy”.

pełniących z urzędu funkcje przewodniczących okręgowych lub rejonowych komisji wyborczych albo ich członków¹⁸.

Z punktu widzenia spectrum i doniosłości zadań co najmniej zastanawiające jest również to, dlaczego ustawodawca zdecydował się zmniejszyć kwalifikacje osób zajmujących stanowisko komisarza wyborczego¹⁹. Jak już wskazywałam, od lat 20. XX w. funkcję tę piastowali sędziowie. Obecnie kandydat na komisarza wyborczego musi legitymować się wyższym wykształceniem prawniczym i dawać rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Nie może on należeć do partii politycznej, prowadzić działalności niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją czy być skazanym prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego czy umyślne przestępstwo skarbowe²⁰. Kryteria te nie czynią zadość bezstronności, której bezwzględnie należy wymagać od członków organów wyborczych. Możliwe jest bowiem, że funkcję komisarza wyborczego pełnić będzie osoba, która tydzień czy nawet dzień przed zgłoszeniem swojej kandydatury oddała legitymację partyjną²¹. Co warto zaznaczyć, w pierwotnej wersji projektu ustawy wymóg apolityczności komisarzy wyborczych nie był zawarty²². Negatyw-

¹⁸ Na mocy Ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019 r. poz. 273). Jak czytamy w uzasadnieniu projektu wniesionego przez grupę posłów, miało to na celu usunięcie kolizji i umożliwienie komisarzom wyborczym pełnienia funkcji przewodniczących rejonowych i okręgowych komisji wyborczych. Druk sejmowy nr 3136, s. 18.

¹⁹ Próżno szukać odpowiedzi na to pytanie w uzasadnieniu 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/VIII kadencja).

²⁰ Art. 166 § 4 k.w.

²¹ Zob. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf> (dostęp: 20.05.2018 r.).

²² Dodano go w trakcie prac parlamentarnych. Zob. A. Sokala, „Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej

nie „eliminację” sędziów z terenowych organów wyborczych ocenili Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa²³ i Rzecznik Praw Obywatelskich²⁴.

Komisarzy wyborczych w liczbie 100²⁵ nadal powołuje PKW. Czyni to jednak na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a nie jak dotąd ministra sprawiedliwości. Dodatkowo określono, że w razie uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów PKW niezwłocznie informuje o nich ministra, który ma obowiązek wskazania nowych²⁶. Tym samym rozstrzygnięto spór w doktrynie o związanie PKW wnioskiem ministra. Andrzej Sokala oraz Janusz Mordwiłko opowiadali się za brakiem takowego, Andrzej Kisielewicz zaś za jego istnieniem²⁷. Określenie procedury wyrażenia wątpliwości co do przedłożonej kandydatury wskazuje na brak takowego związania. Z żalem należy zauważyć, że nie został uwzględniony cenny postulat sformułowany przez A. Sokalę, by PKW powoływała komisarzy „w porozumieniu”, a nie „na wniosek” właściwego ministra²⁸.

Przyglądając się praktyce pierwszych powołań, niestety trudno uznać, że wybór Państwowej Komisji Wyborczej był w pełni swobodny. Wystarczy zaznaczyć, że spośród ponad 500 spełniających

proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)”, niepublikowana, w zbiorach CSW UMK, pkt II 2 d.

²³ Zob. opinie SN i KRS do poselskiego projektu ustawy z druku nr 2001.

²⁴ Stanowisko RPO w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 22 listopada 2017 roku (VII.602.6.2014.JZ), s. 4 oraz stanowisko w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 14 grudnia 2017 roku i przesłanej do Senatu RP ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 18 grudnia 2017 roku (VII.602.6.2014. JZ), s. 5.

²⁵ Uprzednio powoływano od 2 do 6 komisarzy w województwie, w praktyce było ich 51.

²⁶ Art. 166 § 3 i 3a k.w.

²⁷ Zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza*, s. 124; J. Mordwiłko, *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 153 oraz A. Kisielewicz, *Kodeks wyborczy*, art. 166.

²⁸ A. Sokala, *Administracja wyborcza*, s. 125.

wymogi formalne zgłoszeń minister zdecydował się przedłożyć Komisji wyłącznie 144, odrzucając przy tym kandydatury wielu dotychczasowych, doświadczonych komisarzy wyborczych i nie informując PKW czy opinii publicznej o zastosowanych kryteriach doboru²⁹. Jednakże Komisja wyraziła zastrzeżenia wyłącznie względem dwóch osób. Państwowa Komisja Wyborcza zachowała natomiast możliwość odwołania komisarza przed upływem pięcioletniej kadencji. Uczynić to może w razie niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez niego swoich obowiązków³⁰.

3. Urzędnicy wyborczy

W oparciu o przepisy regulujące instytucję urzędnika wyborczego można stwierdzić, że są oni członkami Korpusu Urzędników Wyborczych³¹, powoływanyymi w każdej gminie przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego w celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Rekrutuje się ich spośród pracowników urzędów administracji rządowej lub samorządowej, posiadających wykształcenie wyższe oraz innych osób mających co najmniej 5-letni staż pracy wyżej wymienionych jednostkach³².

²⁹ Spośród 119 kandydatów sędziów minister przekazał PKW tylko 46 zgłoszeń sędziowskich. M. Gałczyńska, *MSWiA „wybrało sobie” wyborczych komisarzy? Sędziowie z doświadczeniem „niemile widziani”*, <https://lodz.onet.pl/mswia-wybralo-sobie-wyborczych-komisarzy-sedziowie-z-doswiadczeniem-niemile-widziani/k02wjt7> (dostęp: 20.05.2018 r.), W. Tumidalski, *Problem z wyborem komisarzy wyborczych*, <http://www.rp.pl/Urzednicy/303079912-Problem-z-wyborem-komisarzy-wyborczych.html> (dostęp: 20.05.2018 r.).

³⁰ Art. 166 § 8 k.w.

³¹ Według kodeksu wyborczego Korpus Urzędników Wyborczych tworzą wyłącznie urzędnicy wyborczy. Do tej pory w doktrynie pojęcie to najczęściej oznaczało całokształt służb wyborczych – członków wszystkich organów wyborczych, włącznie z przedstawicielami aparatu pomocniczego. Zob. szerzej J. Szymanek, *W sprawie instytucjonalizacji korpusu urzędników wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 5, s. 107–108.

³² A także jednostek im podległych czy przez nie nadzorowanych – art. 191c k.w. Od kandydatów nie wymaga się doświadczenia ani wiedzy z zakresu prawa wyborczego.

Urzędnik wyborczy nie może być zatrudniony w urzędzie gminy, gminnej jednostce organizacyjnej lub osobie prawnej, w gminie, w której miałaby wykonywać swoją funkcję. Do 13 lutego 2019 r. nie mógł również pełnić funkcji w gminie, w której ujęty jest w stałym rejestrze wyborców³³. Obowiązuje go zakaz przynależności do partii politycznych czy prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją, a także członkostwa w komisji wyborczej. Musi być osobą niekaraną prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego³⁴. Korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponosi jak oni odpowiedzialność³⁵. Co nader ciekawe, może kandydować w wyborach, jednak nie w okręgu wyborczym obejmującym gminę, w której wykonuje swoje zadania³⁶. Wolno mu również prowadzić agitację wyborczą, lecz wyłącznie na rzecz własnej kandydatury³⁷. Trudno jednak wyobrazić sobie agitację wyłącznie na rzecz własnej kandydatury, podczas gdy jest się siłą rzeczy kandydatem określonego komitetu wyborczego. Namawianie do głosowania na daną osobę wiąże się nierozdzielnie z namawianiem do głosowania na komitet wyborczy, który zgłosił danego kandydata. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy urzędnik wyborczy zgłasza swoją kandydaturę w wyborach do rady gminy odbywających się w jednomandatowych okręgach wyborczych, czyli w gminie do 20 tys. mieszkańców, rejestrując komitet wyborczy wyborców wyłącznie w tym celu. Na wypadek np. braku chętnych bądź nagłego wakat na stanowisku urzędnika wyborczego, a więc sytuacji, w której zagrożone jest wykonywanie zadań wyborczych, Szef Krajowego Biura Wyborczego może powierzyć, nie dłużej jednak niż na czas danych wyborów, wykonywanie funkcji urzędnika wyborczego

³³ Z wyjątkiem miast na prawach powiatów. Art. 191b § 1 *in fine* oraz § 2 k.w. zmieniony Ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

³⁴ A także umyślne przestępstwo skarbowe. Art. 191b § 4 k. w.

³⁵ Art. 191b, 153 § 1, 154 § 5 k.w.

³⁶ Nie może być komisarzem wyborczym, pełnomocnikiem wyborczym czy finansowym komitetu wyborczego, mężem zaufania. Art. 191b k.w.

³⁷ Art. 153 § 3 *in fine* k.w.

osobie pracującej na terenie danej gminy³⁸. Należy mieć nadzieję, że sytuacje takie będą nieliczne. Jak pokazuje przykład Leszna, niestety mogą one wystąpić³⁹.

Do zadań urzędnika należy w szczególności:

- przygotowanie i nadzór pod kierownictwem komisarza wyborczego nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych;
- tworzenie i aktualizowanie systemu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych;
- organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych;
- dostarczenie kart do głosowania właściwym komisjom wyborczym;
- sprawowanie nadzoru nad zapewnieniem warunków pracy obwodowych komisji wyborczych, w szczególności w zakresie wymogów dotyczących urn wyborczych i transmisji z lokalu obwodowej komisji wyborczej;
- przygotowanie oraz doręczenie pakietów wyborczych w głosowaniu korespondencyjnym, a także prowadzenie ich wykazu;
- obowiązek doskonalenia zawodowego poprzez uczestnictwo w szkoleniach dotyczących organizacji wyborów oraz prawa wyborczego⁴⁰.

Pomimo umieszczenia przepisów odnoszących się do tej instytucji w zasadzie wyłącznie w dziale II kodeksu wyborczego „Organy wybor-

³⁸ Zob. art. 191 ca k.w. dodany Ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1349).

³⁹ *Rezygnacja urzędników wyborczych w Lesznie i Lipnie. Rusza tryb awaryjny*, <http://leszno.naszemiasto.pl/artykul/rezygnacja-urzednikow-wyborczych-w-lesznie-i-lipnie-rusza,4825753.art,t,id,tm.html> (dostęp: 8.10.2018 r.).

⁴⁰ Tak art. 53e, 191e i 191h k.w. Szczegółowo zakres zadań urzędników określiła PKW w uchwale z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników wyborczych, sposobu ich realizacji oraz zasad wynagradzania za ich realizację, a także zasad zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała została już dwukrotnie zmieniona: 26 marca 2018 r. oraz 26 kwietnia 2018 r. Uchwały dostępne na www.pkw.gov.pl (dostęp: 22.05.2018 r.).

cze” zdecydowanie nie można przypisać im cech organu administracji publicznej powołanego do organizowania oraz przeprowadzania wyborów, wyposażonego w kompetencje do podejmowania czynności wyborczych⁴¹. Rola urzędników wyborczych ma bowiem charakter pomocniczy w stosunku do obwodowych komisji wyborczych – zapewnienie odpowiedniego systemu szkoleń czy dostarczenie kart do głosowania oraz wsparcia administracyjno-technicznego w odniesieniu do komisarzy wyborczych, np. wysyłka pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego. Z tego względu, jak również biorąc pod uwagę powoływanie i odwoływanie jego członków przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego, Korpus Urzędników Wyborczych umiejscowić można wśród wyborczego aparatu pomocniczego⁴². Niemniej za niedociągnięcie ustawodawcy należy uznać wskazanie, że obsługę Korpusu oraz innych organów wyborczych zapewnia Krajowe Biuro Wyborcze⁴³. Zdawać by się mogło, że jego powołanie ma stanowić „kropkę nad i” w budowie kompletnych, mogących obsłużyć komisje wyborcze wszystkich szczebli, profesjonalnych służb pomocniczych organów wyborczych, niezależnych od jakichkolwiek organów państwowych, rządowych czy samorządowych⁴⁴.

Do tej pory mianem urzędników wyborczych określano pełnomocników wójtów, starostów czy marszałków województw do spraw wyborów⁴⁵. Ustanawiani oni byli na mocy porozumienia zawieranego

⁴¹ Opieram się na definicji organu wyborczego zaczerpniętej z A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego*, s.v. organ wyborczy.

⁴² Przez który rozumie się zespół osób, związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań. Por. A. Sokala, *Administracja wyborcza*, s. 13.

⁴³ Art. 187 k.w.

⁴⁴ Służby pomocnicze mają zapewniać warunki finansowe, organizacyjne i techniczne pracy organów wyborczych. Zob. R. Tkacz, *Organy wyborcze – funkcje, zadania oraz pozycja prawnoustrojowa*, w: *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Tom 1, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 108.

⁴⁵ Więcej na temat zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza*, s. 243–250, G. Majerowska-Dudek, *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 211–236.

przez Szefa KBW lub reprezentującego go dyrektora właściwej delegatury KBW z wójtem, burmistrzem czy prezydentem w gminie, starostą w powiecie i marszałkiem w województwie. Pełnomocnik odpowiadał za całokształt działań organizacyjno-technicznych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Był swoistym koordynatorem działań wyborczych na obszarze danej gminy, powiatu czy województwa, sprawozdającym i współpracującym ściśle z właściwą delegaturą KBW⁴⁶. Jak zauważył Kazimierz Wojciech Czaplicki, uregulowanie kwestii pełnomocników ds. wyborów było usankcjonowaniem pozytywnych doświadczeń współpracy w kwestiach wyborczych z jedną wyznaczoną w strukturze urzędu osobą i pozwoliło ono zwiększyć możliwości oddziaływania Krajowego Biura Wyborczego na bieg spraw wyborczych i skuteczność działań w gminach, powiatach i województwach⁴⁷. Podstawą prawną jego ustanowienia był przepis z art. 181 k.w., uchylony w styczniu 2018 r.

Czy pełnomocników ds. wyborów mają zastąpić urzędnicy z Korpusu Urzędników? Jednocześnie wprowadzenia regulacji dotyczącej urzędników wyborczych i rezygnacja z kodeksowej możliwości powołania pełnomocnika ds. wyborów⁴⁸ sugerowałyby, że tak jest⁴⁹. Należy jednak zwrócić uwagę, że choć uchylono art. 181 k.w., to nadal za obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych, a także wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze jednostki samorządu terytorialnego będzie odpowiadał odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent, starosta lub marszałek

⁴⁶ Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego*, s.v. urzędnik wyborczy.

⁴⁷ K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 113.

⁴⁸ Wójt może nadal powołać pełnomocnika ds. wyborów, jednak w oparciu o przepisy ogólne regulujące tryb pracy i strukturę urzędu.

⁴⁹ Pogląd taki wyraził np. J. Zbieranek, *Kiedy lepsze jest wrogiem dobrego – prawo wyborcze komentuje Jarosław Zbieranek*, <http://www.rp.pl/Opinie/3-02019971-Kiedy-lepsze-jest-wrogiem-dobrego---prawo-wyborcze-komentuje-Jaroslaw-Zbieranek.html> (dostęp: 22.05.2018 r.).

województwa. Z zakresu ciążących na gminie zadań wyborczych wyjęto jedynie te wyraźnie powierzone urzędnikom wyborczym, wymienione w art. 191e k.w., z dystrybucją kart do głosowania do obwodowych komisji wyborczych włącznie⁵⁰. Ponadto w praktyce to władarze gmin, w oparciu o porozumienie zawarte z Szefem KBW, siłami własnych urzędów będą obsługiwać i zapewniać warunki pracy urzędnikom wyborczym, czyli realizować zadanie ciążące na Krajowym Biurze Wyborczym⁵¹. Jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza w stanowisku z 21 maja 2018 r., przepis art. 156 § 1 „stanowi, że organy samorządu terytorialnego wykonują tak jak dotychczas zadania wyborcze, z zastrzeżeniem kilku przepisów kodeksu wyborczego, w których określone zostały zadania Korpusu Urzędników Wyborczych. Zastrzeżenie to nie oznacza jednak wyłączenia tych spraw z katalogu zadań samorządu, lecz – w związku z wynikającym z kodeksu wyborczego (art. 191g) obowiązkiem zapewnienia przez gminy obsługi urzędnikom wyborczym – wskazanie, że mają być one realizowane we współpracy z tymi urzędnikami”⁵². Zarówno ze względów prawnych, ale również w trosce o sprawne przeprowadzenie wyborów samorządowych, nie wypada zaprzeczać temu, że gminy nadal wykonywać będą wiele zadań wyborczych. Jednakże w żadnym wypadku nie można się zgodzić, że do katalogu tych zadań zaliczyć można te ciążące na urzędniku wyborczym. Gdyby miały one pozostać w gestii samorządu, ustawodawca nie zastrzegłby ich wyłączenia bądź w ogóle nie ustanawiałby instytucji urzędnika wyborczego. Trudno też uznać, że gmina ma współpracować z urzędnikiem przy ich wykonaniu. Tym bardziej nie ma podstaw prawnych, by ich wyręczała. Przepisy wyraźnie rozgraniczają funkcję urzędnika, który dba o prawidłowe i sprawne funkcjonowanie komisji, i wójta, który zapewnia komisji techniczno-materiałowe warunki pracy, z wyłączeniem zadań urzędnika. Nie można

⁵⁰ Art. 156 § 1 k.w.

⁵¹ Art. 191g w zw. z art. 187 § 1 k.w.

⁵² Stanowisko PKW z dnia 21 maja 2018 roku w sprawie roli samorządu terytorialnego przy organizacji wyborów http://pkw.gov.pl/345_Wyjasnienia_stanowiska_komunikaty/1/25465_Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_21_maja_2018_r_w_sprawie_rol_samorzadu_terytorialnego_przy_organizacji_wyborow (dostęp: 22.05.2018 r.).

bowiem z porozumienia w sprawie obsługi⁵³ wywodzić kompetencje do dokonywania czynności wyborczych. Dla przykładu, jeśli gmina zobowiązana będzie na koszt KBW zapewnić salę, rzutnik i projektor na potrzeby szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych, to nie do jej zadań należeć będzie jego zorganizowanie i przeprowadzenie i to nie pracownicy urzędu odpowiadać będą za wykonanie tego obowiązku. Nie powinno dziwić zatem, że zastrzeżenie wyłączenia zadań urzędników wyborczych usunięto z treści przepisu art. 156 nowelizacją kodeksu wyborczego ze stycznia 2019 r.⁵⁴

Dla oceny roli urzędników wyborczych pomocne może być zwrócenie uwagi na zmiany, jakie zaszły w odniesieniu do składów obwodowych komisji wyborczych. Uchylony został przepis, w oparciu o który wójt do składu komisji wskazywał jedną osobę spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych⁵⁵. Pracownik taki miał stanowić merytoryczne wsparcie dla zazwyczaj słabo przygotowanej komisji zrekrutowanej z przedstawicieli komitetów wyborczych oraz ułatwiać kontakty na linii komisja–obsługujący ją urząd. Jednakże krytykowano to rozwiązanie za potencjalne ryzyko naruszania bezstronności komisji i tym samym niekonsekwentną realizację niezależnego modelu administracji wyborczej⁵⁶. W obecnym stanie prawnym merytorycznym filarem dla komisji bez wątplenia powinien być urzędnik wyborczy. Jednym z jego najważniejszych zadań jest przeszkolenie członków obwodowych komisji wyborczych, a na późniejszym etapie czuwanie nad sprawnym funkcjonowaniem komisji. Trudno jednak uwierzyć, że niespełna 2600 osób, dodajmy: bez doświadczenia, będzie w stanie

⁵³ Projekt porozumienia zaproponowany przez KBW spotkał się z dość sceptycznym przyjęciem. Projekt dostępny jest na http://samorząd.pap.pl/depesze/wybory_samorzadowe_2018/182975/Projekt-porozumienia--Publikujemy-opracowany-przez-KBW-projekt-porozumienia-wyborczego(dostęp: 22.05.2018 r.). O reakcji na projekt zob. aba, *M mało konkretnie. ZMP przedstawił KBW opinię ws. porozumienia wyborczego*, http://samorząd.pap.pl/depesze/wybory_samorzadowe_2018/182977/Malo-konkretnie--ZMP-przedstawił-KBW-opinie-ws-porozumienia-wyborczego (dostęp: 22.05.2018 r.).

⁵⁴ Na mocy pkt 12 ustawy nowelizującej z 31 stycznia 2019 r.

⁵⁵ Art. 182 § 2 pkt. 2 k.w. w brzmieniu sprzed 1 lutego 2018 r.

⁵⁶ Zob. J. Szymanek, *op.cit.*, s. 106.

odpowiednio przygotować, a w dniu głosowania udzielić wyjaśnień czy wspomóc prawie pół miliona członków komisji obwodowych⁵⁷.

4. Zakończenie

Zmiany dokonane w odniesieniu do instytucji komisarza wyborczego oraz wprowadzenie Korpusu Urzędników Wyborczych ustawą nowelizującą kodeks wyborczy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych trudno uznać za przemyślane i mogące w praktyce przyczynić się do sprawnego i niezakłóconego przebiegu elekcji samorządowej. Dość wspomnieć, że większość komisarzy wyborczych oraz cały Korpus Urzędników Wyborczych – dwukrotnie mniejszy liczebnie niż pierwotnie zakładano, to ludzie niemający doświadczenia związanego z przygotowywaniem i przeprowadzaniem wyborów. Niezrozumiałe i naganne ze względu na postawiony cel jest umniejszenie gwarancji bezstronności komisarzy wyborczych. Co do urzędników wyborczych warunków niezamieszkiwania i nieświadczenia pracy w gminie, w której zostaje on powołany, choć wydaje się pożądanym z punktu widzenia zapewnienia niezależności od wójta, musiał spowodować obserwowany obecnie brak chętnych i należało to przewidzieć. Jak pokazuje bowiem stanowisko prezentowane przez Państwową Komisję Wyborczą, choć urzędnicy zostaną powołani, to za wybory i tak odpowiadał będzie wójt. Wszystko zostanie więc „po staremu”. W dużej mierze potwierdza to nowelizacja kodeksu wyborczego ze stycznia 2019 r.

⁵⁷ Zakładając, że liczba obwodów głosowania będzie taka sama jak w 2014 r. w wyborach samorządowych – 27 435, a każda z komisji pracujących w obwodzie, tj. komisja ds. głosowania i komisja ds. ustalenia wyników głosowania, powołana zostanie w składzie 9-osobowym, to członków obwodowych komisji wyborczych będzie 493 830. Na dzień 24 maja 2018 r. powołanych było 2236 urzędników wyborczych, brakowało ok. 350 urzędników – *Liczymy z PKW. Powołanych jest 2236 urzędników wyborczych*, http://samorzad.pap.pl/depesze/wybory_samorzadowe_2018/183360/Liczymy-z-PKW--Powolanych-jest-2236-urzednikow-wyborczych (dostęp: 26.05.2018 r.).

STRESZCZENIE

Institucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego

Artykuł poświęcony jest dwóm instytucjom prawa wyborczego, które odgrywają bardzo dużą rolę w przeprowadzaniu wyborów samorządowych. Są nimi komisarz wyborczy i urzędnicy wyborczy. Niedawna nowelizacja kodeksu wyborczego dokonana Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, w zamierzeniu ma zapobiec powtórzeniu się organizacyjnego bałaganu, jaki miał miejsce po głosowaniu w wyborach samorządowych w 2014 r. Celem tekstu jest zweryfikowanie, czy modyfikacje dokonane w zakresie instytucji komisarza wyborczego oraz powołanie Korpusu Urzędników Wyborczych pomogą to zadanie zrealizować.

Słowa kluczowe: samorządowe prawo wyborcze; komisarz wyborczy; urzędnik wyborczy

SUMMARY

Institution of the electoral commissioner and electoral officials after the amendment of the electoral code

The article is devoted to two institutions of electoral law, which role is significant in the conduct of local elections. They are the electoral commissioner and electoral officials. A recent amendment to the Electoral Code made by the Act of 11 January 2018 on amending certain acts to increase the participation of citizens in the process of selecting, operating and controlling certain public bodies was intended to prevent the repetition of the organizational clutter that took place in the 2014 local elections. The purpose of the text is to verify whether modifications made to the institution of the election commissioner and the establishment of the Corps of Election Officers can pursue this objective.

Key words: local self-government elections; electoral commissioner; electoral official

BIBLIOGRAFIA

- Barczewska-Dziobek A., Dziobek-Romański J., *Historia samorządu terytorialnego*, w: *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszekiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.
- Czaplicki K.W., *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dutkiewicz G., *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, „Colloquium WNHIS” 2010, t. 2.
- Jeleniewski M.K., *Bydgoskie wybory 1920–1939*, Bydgoszcz 1994.
- Klimek M., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1944–1950*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2009, nr 1(6).
- Majerowska-Dudek G., *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Mordwiłko J., *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendum oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Szcześniak B., *Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Szymanek J., *W sprawie instytucjonalizacji korpusu urzędników wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 5.
- Tkacz R., *Organy wyborcze – funkcje, zadania oraz pozycja prawnoustrojowa*, w: *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 1, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016.
- Zawadzka B., *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym. Problemy teorii w świetle praktyki rad narodowych*, Wrocław 1976.
- Zawadzki S., Chwistek J., *Rady narodowe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1981.