

Andrzej Sokala¹ Anna Frydrych-Depka²

Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020

Słowa kluczowe: administracja wyborcza, bezstronność, efektywność, kodeks wyborczy, organy wyborcze

Keywords: electoral management, impartiality, efficiency, electoral code, electoral management bodies

Streszczenie

W ostatnich latach ustawodawca dokonał wielu zmian kodeksu wyborczego. Dotknęły one przede wszystkim administracji wyborczej. Zapowiadane są kolejne. W tekście podjęto próbę oceny wprowadzonych, jak i proponowanych zmian w kontekście powszechnie przyjmowanych zasad, na których powinno opierać się funkcjonowanie administracji wyborczej demokratycznego państwa, w szczególności zaś zasady bezstronności oraz efektywności organów administrujących wyborami. Analiza wskazuje przede wszystkim na brak kompleksowej wizji administracji wyborczej, co uznać należy za wysoce niepożądane.

Abstract

Changes in the system of the Polish election administration in 2018–2020

Recently there have been made many amendments to Electoral Code. They concerned mostly electoral administration and further are being announced. The article is an at-

¹ ORCID ID: 0000-0002-8439-868X, profesor, Centrum Studiów Wyborczych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: sokala@law.umk.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-3765-4046, doktor, Centrum Studiów Wyborczych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: aniafryd@umk.pl.

tempt to summarize made and proposed changes from the perspective of basic principles concerning electoral management in democracy, in particular impartiality and efficiency of electoral management bodies. Analyse shows mainly the lack of complex vision for electoral administration, which is highly inadvisable.

✱

I. Wprowadzenie

5 stycznia 2011 r. Sejm przyjął postulowaną od dawna przez praktykę i doktrynę ustawę Kodeks wyborczy³. Zamyśłem twórców tego aktu było, po pierwsze, ujednolicenie przepisów tak, by można było je stosować do wszystkich rodzajów wyborów – i to z grubsza biorąc udało się osiągnąć. Kodeks zastąpił bowiem kilka ustaw ordynacyjnych. Drugim zaś zamiarem ustawodawcy było „ustabilizowanie” prawa wyborczego, zmienianego przedtem często, zazwyczaj przed każdymi kolejnymi wyborami. Ten zamiar niestety nie powiódł się – Kodeks wyborczy w ciągu dziesięciu lat jego funkcjonowania nowelizowano bowiem wielokrotnie, po raz pierwszy zresztą przed jego wejściem w życie (*sic!*).

W latach 2018–2020 akt ten doczekał się ośmiu kolejnych zmian, a najważniejsze z nich dotyczyły administracji wyborczej (jej statusu, struktury i kompetencji). Ponadto przyjęto w tym czasie dwie ustawy epizodyczne, które na potrzeby określonych wyborów zmieniały m.in. przepisy odnoszące się do organów wyborczych. Warto zatem – jak myślimy – postawić pytanie o cel tych zmian oraz o osiągnięty w ich wyniku efekt. Zwłaszcza w kontekście powszechnie przyjmowanych zasad, na których powinno opierać się funkcjonowanie administracji wyborczej demokratycznego państwa, w szczególności zaś zasady bezstronności oraz efektywności organów administrujących wyborami. Próbie odpowiedzi na to właśnie pytanie poświęcony jest niniejszy tekst.

II. Zmiany Kodeksu wyborczego w latach 2018–2020

W ostatnich trzech latach, jak już wspomnieliśmy, doszło do kilku istotnych zmian w polskim Kodeksie wyborczym dotyczących administracji wybor-

³ Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

czej. Najważniejsze z nich wprowadziły kolejno: ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴ oraz ustawy z 6 kwietnia 2020 r.⁵ i z 2 czerwca 2020 r.⁶ wydane w związku z zarządzonymi na 2020 r. wyborami Prezydenta RP.

III. Ustawa z 11 stycznia 2018 r.

Najważniejsza ze zmian, jakie wprowadzono tym aktem prawnym, dotyczyła statusu polskich organów wyborczych (Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz obwodowych komisji wyborczych), a także sposobu wybierania Szefa Krajowego Biura Wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) w wyniku omawianej regulacji utraciła swój dotychczasowy sędziowski charakter. W jej skład wchodzi po zmianie nie dziewięciu, a tylko dwóch sędziów – jeden wskazany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród sędziów Trybunału oraz jeden wskazany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów NSA. Pozostałych siedmiu członków PKW wskazywać ma, mówiąc najogólniej, Sejm RP. Wszystkich członków PKW powołuje Prezydent, choć na różne kadencje. Sędziowie powoływani są na dziewięć lat, a osoby niebędące sędziami na okres krótszy – ich członkostwo w PKW wygasać ma po upływie 150 dni od dnia wyborów do Sejmu. Dodać należy, iż członkowie PKW niebędący sędziami powinni – zgodnie z przepisami omawianej regulacji – posiadać kwalifikacje niezbędne do zajmowania stanowiska sędziego. Nie mogą też oni prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zajmowanym stanowiskiem.

⁴ Dz.U. poz. 130 – uzupełniona później ustawą z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349) oraz ustawą z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. poz. 273).

⁵ Ustawa z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. poz. 827).

⁶ Ustawa z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979).

Kolejna zmiana dotyczyła komisarzy wyborczych. W poprzednim stanie prawnym 51 komisarzy, jako swoich „terytorialnych” pełnomocników, powoływała spośród sędziów PKW, działając w tym względzie na wniosek Ministra Sprawiedliwości. W wyniku omawianej nowelizacji liczba komisarzy wyborczych niemal podwoiła się (obecnie jest ich 100). Powołuje ich nadal PKW, lecz na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, i to nie spośród sędziów, a tylko osób legitymujących się wyższym wykształceniem prawniczym oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Komisarze nie mogą – jak stanowi nowela – należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją.

Omawiana nowelizacja dotknęła także obwodowych komisji wyborczych. Wprowadziła zasadę, iż do każdego obwodu głosowania powołuje się nie jedną, lecz dwie komisje, jedną do spraw przeprowadzenia głosowania, drugą do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Zmieniono także zasady powoływania komisji obwodowych. Uprzywilejowują one wyraźnie komitety wyborcze partii politycznych i koalicji partii politycznych, które brały udział z sukcesem wyborczym w poprzednich wyborach do sejmików województw albo w wyborach do Sejmu. W skład bowiem obwodowych komisji wyborczych – zgodnie z nowelą – powoływać ma się nie mniej niż sześciu członków wskazanych przez pełnomocników wyborczych tychże komitetów. Tylko trzech członków komisji wskazywać zaś mogą pozostałe komitety wyborcze. Odnotować też trzeba zmianę odnoszącą się do zakazu prowadzenia agitacji wyborczej przez członków obwodowych komisji wyborczych. Przed omawianą nowelizacją członków wszystkich komisji wyborczych obowiązywał bezwzględny zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów biorących udział w wyborach. W wyniku nowelizacji zakaz ten w stosunku do członków obwodowych komisji wyborczych istotnie ograniczono – nie mogą oni tylko prowadzić agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów i list kandydatów wyłącznie w lokalu wyborczym, w trakcie czynności podejmowanych przez komisję oraz w trakcie przygotowań do prac komisji.

Ustawą z 11 stycznia 2018 r. dokonano również zmiany sposobu wyboru Szefa Krajowego Biura Wyborczego, a więc organu wykonawczego PKW i jej sekretarza. W poprzednim stanie prawnym organ ten powoływany był autonomicznie przez PKW. Po omawianej nowelizacji Szefa KBW powołuje

Państwowa Komisja Wyborcza nie autonomicznie, lecz spośród trzech kandydatów zgłoszonych Komisji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, i to zaopiniowanych przez Szefów Kancelarii Sejmu oraz Senatu, a także przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP. Dodać należy, iż nowela wprowadziła siedmioletnią kadencję Szefa KBW, czego Kodeks wyborczy nie przewidywał.

Nowelizacja wprowadziła do struktur administracji wyborczej w szerokim ujęciu urzędników wyborczych, powołując ich korpus⁷. W założeniu projektodawców mieli oni zastąpić pełnomocników ds. wyborów – urzędników wyborczych, wyznaczanych przez organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa. Zasady współdziałania tychże z KBW określano w drodze porozumienia⁸.

IV. Ustawa z 6 kwietnia 2020 r.

6 kwietnia 2020 r. Sejm przyjął ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Akt ten został wydany „w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”⁹. Nie stanowił on formalnie nowelizacji Kodeksu wyborczego, choć zmieniał na potrzeby wyborów prezydenckich szereg jego przepisów. Zmiany te dotyczyły również administracji wyborczej. I tak, w szczególności, w art. 10 ust. 1 postanowiono, iż w każdej gminie zostanie utworzona gminna obwodowa komisja wyborcza powołana przez komisarza wyborczego, w równej liczbie spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników zarejestrowanych przez PKW komitetów wyborczych wszystkich kandydatów na Prezydenta RP. To nowy rodzaj organu wyborczego, nieznanego Kodeksowi wyborczemu. W skład tego organu wchodzić miało od 3 do 9 członków (w gminach do 50 000 tys. mieszkańców) lub 9 członków (w gminach powyżej 50 000 mieszkańców) oraz po 9 członków na każde kolejne

⁷ Szerzej zob. A. Rakowska-Trela (*Dez*) *organizacja wyborów samorządowych. Urzędnicy wyborczy*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2019, s. 83–93, A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2018, t. 23, s. 63–70.

⁸ Zawieranego na podstawie art. 181 kw, uchylonego nowelizacją z 11 stycznia 2018 r.

⁹ Art. 1 ustawy z 6 kwietnia 2020 r.

50.000 mieszkańców. W ustawie zastrzeżono jednak, że maksymalny skład gminnej obwodowej komisji wyborczej liczyć może 45 osób. Co istotne, w art. 10 ust. 6 omawianego aktu prawnego postanowiono, iż funkcję przewodniczącego gminnej obwodowej komisji wyborczej pełnić będzie, z urzędu, osoba wskazana przez komisarza wyborczego. Ustawa przewidywała (w art. 10 ust.4), iż z chwilą jej wejścia w życie, a więc w dniu następującym po dniu jej ogłoszenia, z mocy prawa rozwiązane zostaną wszystkie obwodowe komisje wyborcze powołane przed tym dniem.

V. Ustawa z 2 czerwca 2020 r.

Dwa miesiące po uchwaleniu poprzednio omawianej ustawy Sejm przyjął kolejną ustawę regulującą zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 2020 r. „w związku z ogłoszonym stanem epidemii” w Polsce. Akt ten uchylał ustawę kwietniową. Wprowadzono w nim kilka zmian odnoszących się do administracji wyborczej. Po pierwsze, zgodnie z przepisami art. 19 omawianego aktu, zmieniono – w stosunku do stanu kodeksowego – składy okręgowych komisji wyborczych. Miało do nich wchodzić od czterech do dziesięciu członków spośród osób posiadających wyższe wykształcenie prawnicze dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Osoby te zatem nie musiały być jednak sędziami, czego wymagał Kodeks wyborczy (w art. 170 par. 1). Wniosek o ich powołanie składać PKW miał nie Minister Sprawiedliwości – jak stanowił Kodeks – a właściwy terytorialnie komisarz wyborczy.

Kolejna zmiana dotyczyła obwodowych komisji wyborczych. Polegała ona w istocie na uzupełnieniu kodeksowej regulacji z art. 182. W art. 20 ust. 1 określono *expressis verbis*, iż minimalny skład tego organu wynosi trzech członków.

VI. Wybrane zasady dotyczące funkcjonowania administracji wyborczej

Administracja wyborcza jako wyodrębniona przedmiotowo część administracji państwowej powinna w swoich działaniach kierować się zasadami właściwymi dla swojej domeny. Doniosłość roli wyborów w demokracji skłania do stawiania poprzeczki zarządzającym wyborami wysoko, wszak to efek-

ty ich pracy przekładają się wprost na społeczne zaufanie do wyborów i ich wyników. W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele zasad dotyczących się administrowania wyborami¹⁰. Najczęściej przywoływanymi zdają się być te wskazane w opracowanym przez International IDEA przewodniku zatytułowanym „Electoral management design”¹¹. Wskazuje się tam na: niezależność (independence), bezstronność (impartiality), uczciwość (integrity), jawność (transparency), efektywność (efficiency), profesjonalizm (professionalism) oraz nastawienie na służenie obywatelom (service-mindedness/service orientation). Ponadto w przewodniku osobne rozdziały poświęca się accountability (rozliczalności) oraz sustainability (zrównoważonemu rozwojowi), które w znacznej mierze wpływają na ocenę integralności i efektywności działań administracji wyborczej.

Jedną z najważniejszych zasad dotyczących funkcjonowania organów wyborczych jest zasada ich bezstronności. Mieści się ona w katalogu minimalnych standardów, jakie przestrzegane być powinny w czynnościach wyborczych tychże organów, obok m.in. zasady niezależności, transparentności czy efektywności. Zasadę tę wymieniają jako gwarancję wolnych i uczciwych wyborów najważniejsze dla tej materii dokumenty międzynarodowe, takie jak „Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych” przyjęty przez tzw. Komisję Wenecką¹² czy też opracowane przez International IDEA „Wytyczne” (2002 r.)¹³, „Electoral Management Design” (z 2006 r./uaktualnione w 2014 r.) oraz nieco wcześniejszy „Kodeks Postępowania. Etyka i profesjonalizm w przeprowadzaniu wyborów” (z 1996 r.)¹⁴.

¹⁰ Zob. np.: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 20–25; P. Jakubowski, *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 58–64.

¹¹ H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management Design. Revised Edition*, Stockholm 2014, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf> (1.09.2021).

¹² Idzie zarówno o tzw. „Wytyczne dla wyborów” z lipca 2002 r. oraz o będący ich uzupełnieniem tzw. „Raport wyjaśniający” z października 2002 r.

¹³ International Electoral Standards. Guidelines for reviewing the legal framework of elections, International IDEA, Stockholm 2002.

¹⁴ Code of Conduct. *Ethical and Professional Administration of Elections*, International IDEA, Stockholm 1996.

Pierwszy ze wskazanych dokumentów wskazuje, że stosowanie prawa wyborczego leżeć powinno w gestii bezstronnych organów (*impartial body*), i że wymóg ten dotyczy organów wyborczych wszystkich szczebli (*impartial electoral commissions*).

Na takie same standardy niezbędne w funkcjonowaniu organów wyborczych zwracają uwagę przywołane wyżej dokumenty opracowane przez International IDEA. I tak, w „Wytycznych” stwierdza się, iż organy administracji wyborczej powinny działać bez politycznych uprzedzeń, służąc wszystkim obywatelom i wszystkim uczestnikom procesu wyborczego. Reguła bezstronności (*impartiality*) i neutralności politycznej wszystkich organów wyborczych wskazana jest także wprost w „Electoral Management Design”. Te same zasady, jako niezbędne wymogi dla działań wyborczych, wymienia również skierowany do wszystkich podmiotów administrujących wyborami „Code of Conduct. Ethical and Professional Administration of Elections” (z 1996 r.), wskazując – wśród innych zasad – właśnie reguły bezstronności i neutralności.

Jak zaznaczono w przywoływanym już opracowaniu „Electoral Management Design” efektywność działania administracji wyborczej oceniana jest głównie przez pryzmat optymalnego wydatkowania środków przeznaczonych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Niedofinansowanie procesu, jak również niewłaściwe rozdysponowanie środków, może wpływać na realizację praw wyborczych¹⁵. Ponadto podkreśla się potrzebę pozytywnej oceny przez wyborców standardów działania organów wyborczych. Obok uczciwości i wysokich kompetencji członków aparatu wyborczego to właśnie efektywność w największym stopniu wpływa na budowanie zaufania do procesu wyborczego. Kluczowym momentem dla oceny efektywności administracji wyborczej jest ustalenie wyników głosowania, w tym zwłaszcza czas jaki upływa od zakończenia głosowania do podania wyników – zarówno częściowych, jak i finalnych. Również struktura organizacyjna administracji wyborczej o charakterze stałym jest elementem wpływającym na realizację zasady. Z jednej strony należy dbać o zachowanie ciągłości działania i odpowiedniego poziomu przygotowania członków kor-

¹⁵ Zob. np.: A. Clark, *The cost of democracy: The determinants of spending on the public administration of elections*, „International Political Science Review” 2019, vol. 40(3), s. 354–369.

pusu wyborczego, z drugiej zaś zbyt duża liczba jego członków może wzbudzać wśród wyborców pytania o to czym się właściwie zajmują, zwłaszcza w okresach poza wyborczych.

VII. Propozycje zmian

Obok wprowadzonych w ostatnich latach zmian w prawie wyborczym nie brakuje również zapowiedzi kolejnych. Oprócz toczących się już prac nad przygotowaniem systemu informatycznego centralnego rejestru wyborców, który prowadzić ma Państwowa Komisja Wyborcza, znanych jest – z relacji prasowych – kilka propozycji przygotowywanych przez ugrupowanie rządzące. W zakresie administracji wyborczej najprawdopodobniej będą one kontynuacją idei ograniczenia roli jednostek samorządowych w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów, wyrażonej w jednym z wywiadów przez Jarosława Kaczyńskiego – „techniczne warunki do wyborów musi zapewniać samorząd, ale też nie powinno być tak, że ci, którzy są wynikiem wyborów zainteresowani, je organizują”¹⁶. Z doniesień prasowych wynika, że w tym celu planowany jest dalszy rozwój korpusu urzędników wyborczych, który miałby podlegać bądź KBW bądź Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Powody za przesunięciem ośrodka organizacji głosowania są następujące: niedopuszczenie do powtórzenia sytuacji z wiosny 2020 r., gdy wójtowie odmówili przekazania danych ze spisów wyborców¹⁷, uproszczenie finansowania wyborów związane z brakiem konieczności przekazywania środków na ten cel samorządom („uniknięcie problemów z rozliczeniami finansowymi z samorządami”) oraz powtarzany argument odsunięcia od organizacji wybo-

¹⁶ Cytujemy za W. Hermeliński, *Najnowsze zmiany kodeksu wyborczego- czyżby odwrót od ostatniej reformy?*, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/4-2019/artukul/najnowsze-zmiany-kodeksu-wyborczego-czyzy-odwrot-od-ostatniej-reformy> (28.08.2021).

¹⁷ Jak pokazuje przykład uchYLENIA przez Sąd Rejonowy w Wągrowcu postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie bezpodstawnego przekazania danych zawartych w rejestrze wyborców przez wójta gminy Wapno działania te były słuszne i zgodne z prawem, Postanowienie Sądu Rejonowego w Wągrowcu z 9 września 2020 r., sygn. akt. II Kp 214/20, https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/09/II_Kp_214_20_Ds._919.2020_Gmina_Wapno_-_Prokuratura_Rejonowa_w_Wagrowcu_udostepnienie_danych_Poczcie_Polskiej_-_postanowienie.pdf (2.09.2021).

rów zainteresowanych ich wynikiem. Zauważono również minusy wdrożenia takiego rozwiązania do jakich należą niewątpliwie wysokie koszty utrzymania korpusu.

Propozycje zmian w zakresie obszaru podawanego analizie wysuwa również Państwowa Komisja Wyborcza. W informacji o realizacji przepisów kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmian z 25 stycznia 2021 r.¹⁸ znalazły się następujące:

- rozważenia wymaga zmiana przepisów dotyczących powoływania okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, tj. zniesienie wymogu powoływania w ich skład wyłącznie sędziów na wniosek Ministra Sprawiedliwości i jednocześnie ustalenie, że:
 - muszą to być osoby mające wykształcenie wyższe prawnicze,
 - członkostwo w tej komisji wygasa m.in. z powodu ukończenia 70 lat,
 - członkowie okręgowych komisji wyborczych powoływani są na wniosek komisarza wyborczego (pkt 13);
- w przypadku umożliwienia przeprowadzania głosowania korespondencyjnego za granicą konieczny byłby przepis pozwalający na udzielanie przez konsulów technicznej pomocy obwodowym komisjom wyborczym w wykonywaniu ich zadań związanych z organizacją wyborów (pkt 14);
- uzależnienie liczby członków obwodowych komisji wyborczych powoływanych w odrębnych obwodach głosowania (m.in. zakłady karne, szpitale, domy pomocy społecznej) od liczby wyborców w nich przebywających (pkt 10);
- konieczne jest umożliwienie komisarzowi wyborczemu zwiększenia liczby członków obwodowej komisji wyborczej w gminach turystycznych w kraju (pkt 11).

VIII. Ocena zmian i propozycji

Jak wskazano we wprowadzeniu ocena skoncentruje się na wpływie na bezstronność i efektywność administracji wyborczej. Niestety zdecydowana większość wprowadzonych i postulowanych zmian, naszym zdaniem, zasługuje

¹⁸ ZPOW-502-1/21, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (2.09.2021).

biorąc pod uwagę przyjęte kryteria na ocenę negatywną, choć zdarzają się wyjątki. Oczywiście w zakresie postulowanych zmian są to wyłącznie założenia.

Zarówno odejście od sędziowskiego składu PKW i takiegoż charakteru osób pełniących funkcje komisarzy wyborczych, jak i propozycję „odsędzienia” składów okręgowych i rejonowych komisji wyborczych uznać należy za zmniejszenie gwarancji bezstronności tych ciał¹⁹. Biorąc pod uwagę koszty funkcjonowania administracji wyborczej zwiększenie liczby komisarzy wyborczych, prawie dwukrotne, nie znajduje uzasadnienia, zwłaszcza przy nieznacznym poszerzeniu ich zadań²⁰. Prawdopodobne jest, że efektywność działania administracji bardziej wzmocniłoby zwiększenie liczby etatów w delegaturach KBW, obsługujących komisarzy wyborczych. Dużym znakiem zapytania jest również przyszły sposób doboru przez komisarzy wyborczych członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, a także wskazywanie ich przewodniczących. Kształtowanie składów tych komisji, ze względu zarówno na bezstronność, jak i efektywność powinno być określone w ustawie.

Korpus urzędników wyborczych, z założenia mający wzmocnić bezstronność osób odpowiedzialnych za przygotowanie i przeprowadzenie głosowania w obwodzie, niestety w dużej mierze przez problemy przy naborze, okazał się zbyt nieliczny by w pełni móc zrealizować ten postulat. Co do efektywności ich działań można mieć wątpliwości. W raporcie z badania przeprowadzonego wśród osób zaangażowanych w przeprowadzenie wyborów, po elekcji samorządowej z 2018 r. czytamy: „instytucja Korpusu Urzędników Wyborczych powołana przez nowelizację Kodeksu Wyborczego z 11 stycznia 2018 r. nie sprawdziła się. (...) w wypowiedziach uczestników badania prawie nie pojawiały się argumenty wskazujące na to, w jaki sposób istnienie korpusu urzędników wyborczych poprawia jakość wyborów). Rekomendujemy zatem powrót do poprzednich rozwiązań”²¹. Biorąc pod uwagę wyniki tego badania, bardzo wnikliwie należy zastanowić się nad planami dalszego rozwoju kor-

¹⁹ Zob szerzej A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 46–49, B. Michalak, *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 82–85.

²⁰ Podział gmin na obwody do głosowania i okręgi wyborcze oraz „opieka” nad urzędnikami wyborczymi.

²¹ J. Haman, *Urzędnicy wyborczy w działaniu Raport z badania*, Warszawa 2019, s. 20.

pusu, biorąc pod uwagę takie czynniki jak niezbędna liczba osób czy koszty ich szkolenia i zatrudnienia, co politycy zdają się dostrzegać. Może warto rozważyć powoływanie korpusu ad hoc wyłącznie na potrzeby wyborów samorządowych. Oczywiście zachowując jego powiązanie z KBW a nie ministerstwem spraw wewnętrznych.

Zmiany dotyczące obwodowych komisji wyborczych i bardzo szybkie wycofanie się z części z nich przez ustawodawcę, pokazało, że dopiero weryfikacja przez praktykę elekcji samorządowej z 2018 r. przekonała rządzących o nadmiernej kosztowności i niepotrzebnych perturbacjach w procesie ustalania wyników głosowania wywołanych podwójnymi komisjami wyborczymi²². Niestety zmiana na niekorzyść zapewnienia bezstronności liczących głosy – w postaci rezygnacji z zrównoważonych politycznie składów komisji obwodowych, zadomowiła się przepisach kodeksu wyborczego. Rządzący zdają się jednak dostrzegać znaczenie zachowania równowagi – o czym świadczyć może rozwiązanie dotyczące gminnych obwodowych komisji wyborczych z ustawy z 6 kwietnia 2021 r. W pełni uzasadnione, pod względem zapewnienia efektywności są propozycje PKW dotyczące obwodowych komisji wyborczych.

IX. Zakończenie

Analiza poczynionych i planowanych – być może wyłącznie postulowanych – zmian wskazuje, naszym zadaniem, przede wszystkim na brak kompleksowej wizji administracji wyborczej. Zauważalna jest stopniowa erozja systemu, będącego chlubą demokratycznych przemian początku lat 90-tych²³. Jednak sposób dokonywania zmian a zwłaszcza rozłożenie w czasie – „organ po organie” – utrudniają dostrzeżenie ich znaczenia dla kwestii klasyfikacji w ramach wyróżnionych modeli administracji wyborczej, jak i realizacji w poszczególnych elekcjach naczelných zasad jej działania²⁴. Uważamy, że konsekwentnie

²² W. Hermeliński, op.cit.

²³ A. Sokala, A. Szmyt, *Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji*, <https://studioopinii.pl/archiwa/58806> (4.09.2021).

²⁴ O wpływie formalnych i faktycznych gwarancji niezależności i bezstronności na uczciwość wyborów zob. C. van Ham, H.A. Garnett, *Building impartial electoral management? In-*

acz fragmentarycznie demontowane są elementy właściwe dla modelu niezależnego. Przy czym odbywa się to bez przedstawienia, a być może i założenia, kompleksowej wizji finalnego efektu wprowadzanych zmian.

Literatura

- Catt H., Ellis A., Maley M., Wall A., Wolf P., *Electoral Management Design. Revised Edition*, Stockholm 2014.
- Clark A., *The cost of democracy: The determinants of spending on the public administration of elections*, „International Political Science Review” 2019, vol. 40(3).
- Frydrych-Depka A., *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018, t. 23.
- van Ham C., Garnett H.A., *Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity*, „International Political Science Review” 2019, vol. 40(3).
- Haman J., *Urzędnicy wyborczy w działaniu Raport z badania*, Warszawa 2019.
- Hermeliński W., *Najnowsze zmiany kodeksu wyborczego- czyżby odwrót od ostatniej reformy?*, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/4-2019/artukul/najnowsze-zmiany-kodeksu-wyborczego-czyzby-odwrot-od-ostatniej-reformy>.
- Jakubowski P., *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016.
- Michalak B., *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58.
- Rakowska-Trela A. (*Dez*)organizacja wyborów samorządowych. *Urzędnicy wyborczy*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2019.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.
- Sokala A., Szymt A., *Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji*, <https://studioopinii.pl/archiwa/58806>.
- Sokala A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25.