

Agata Pyrzyńska¹

Rola konsulów w organizacji wyborów przeprowadzanych za granicą (uwagi na tle wyborów Prezydenta RP z 2020 r.)

Słowa kluczowe: wybory, wybory za granicą, organy, konsul

Keywords: election, elections abroad, authorities, consul

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza zadań przypisanych konsulom w toku organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za granicą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że polski ustawodawca powierzył konsulom rolę faktycznych organizatorów wyborów przeprowadzanych poza granicami kraju, co wiąże się ze znaczącą odpowiedzialnością spoczywającą na tych podmiotach. W pracy zbadano także, jak kształtuje się nadzór nad wykonywaniem przez konsulów zadań z zakresu organizacji wyborów. W tym zakresie bowiem zauważyć należy istotną odrębność, polegającą na przekazaniu zadań nadzorczych nad wykonywaniem czynności wyborczych przez konsulów ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, przy znaczącym ograniczeniu kompetencji PKW, będącej przecież głównym organem nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. W niniejszych rozważaniach wykorzystano głównie metodę formalnoprawną.

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

Abstract**The Role of Consuls in the Organization of Elections Held Abroad (Comments Against the Background of Elections for the President of the Republic of Poland in 2020)**

The purpose of this article is to analyze the tasks assigned to consuls in the course of organizing the election of the President of the Republic of Poland abroad. There is no doubt that the Polish legislator has entrusted the consuls with the role of the actual organizers of elections held abroad, which entails a significant responsibility these entities. The study also examines the supervision over the performance of tasks by consuls in the field of the organization of elections. In this range, it should be noted that there is a significant difference, consisting in the delegation of supervisory tasks over the performance of electoral activities by consuls to the minister competent for foreign affairs, with a significant limitation of the powers of the NEC, which is, after all, the main body supervising compliance with the electoral law. In these considerations, mainly the formal and legal method was used.

*

I. Zagadnienia wprowadzające

Problematyka głosowania przez wyborców poza granicami kraju, w tym w wyborach prezydenckich, wydaje się nadzwyczaj istotna. Coraz większa mobilność społeczeństwa, powiązana z dużą świadomością społeczno-polityczną i chęcią wpływania na sprawy funkcjonowania państwa, zmusza ustawodawcę do przyjęcia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych umożliwiających obywatelom przebywającym za granicą realizację czynnego prawa wyborczego. W tym zakresie kwestią kluczową jest określenie struktury służb odpowiedzialnych za organizację i przeprowadzenie wyborów zagranicznych. Zasadniczo organami właściwymi do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w kraju, jak i za granicą są: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), okręgowe komisje wyborcze² oraz obwodowe komisje wyborcze. Odrębność w za-

² W wyborach zagranicznych właściwa jest tylko 1 okręgowa komisja wyborcza – Okręgowa Komisja Wyborcza w Warszawie, właściwa dla dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy;

kresie organizacji wyborów zagranicznych wiąże się natomiast z powierzeniem szeregu istotnych czynności wyborczych konsulom, działającym pod nadzorem ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zadań przypisanych konsulom w toku organizacji wyborów Prezydenta RP za granicą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustawodawca powierzył im rolę faktycznych organizatorów wyborów przeprowadzanych poza granicami kraju. Kwestią istotną jest także zbadanie, jak kształtuje się nadzór nad wykonywaniem przez nich tego rodzaju zadań. W tym zakresie bowiem zauważyć należy istotną odrębność, polegającą na przekazaniu zadań nadzorczych nad wykonywaniem czynności wyborczych przez konsulów ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, przy znaczącym ograniczeniu kompetencji PKW, będącej głównym organem nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. W niniejszych rozważaniach wykorzystano głównie metodę formalnoprawną.

II. Zadania konsulów w organizacji wyborów za granicą

Upoważnienie konsula do wykonywania czynności z zakresu przeprowadzenia wyborów wynika z dwóch źródeł. Pierwszym z nich jest kluczowa z punktu widzenia pozycji i funkcji konsulów ustawa – Prawo konsularne³. Na gruncie wspomnianego aktu konsul wykonuje funkcje konsularne⁴, w tym m.in. odpowiada za realizację czynności mających na celu przeprowadzenie wyborów i referendum ogólnokrajowego⁵. Ustawodawca nie zakreślił jednak w p.k. szczegółowych kompetencji konsula w zakresie procedur wyborczych, wskazując jedynie, iż działa on w tym zakresie na podstawie przepisów odrębnych. Takie rozwiązanie nie powinno dziwić, gdyż szczegółowe procedury wyborcze nie mieszczą się w materii regulowanej tą ustawą⁶, zaś przeprowadzenie wyborów przez konsulów traktować należy raczej jako zadanie epizodyczne, niewpi-

art. 78 § 4 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1319); dalej jako: k.w.

³ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 195); dalej: p.k.

⁴ M. Zieliński, [w:] *Funkcje konsulów w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, S. Bogucki, S. Krasuska-Terrillon, A. Mikołajczyk, B. Wach, M. Zieliński, Warszawa 2015, LEX, art. 1.

⁵ Zob. art. 34 pkt. 20 p.k.

⁶ Zakres ten określa art. 2 p.k.

sujące się w ich codzienny (rutynowy) obszar aktywności. Przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 34 p.k., są natomiast – co do zasady – regulacje zawarte w Kodeksie wyborczym. Jako wyjątkowe w tym zakresie określić należy wybory prezydenckie zarządzane w 2020 r., w których Kodeks wyborczy stosowany był jedynie w zakresie nieuregulowanym ustawą z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego⁷.

W zwyczajnych okolicznościach rola konsula w wyborach wiąże się z czterema zasadniczymi obszarami. Konsul odpowiada za sporządzanie i aktualizację spisu wyborców, powoływanie i zapewnienie materialno-technicznych warunków pracy obwodowych komisji wyborczych, zarządzanie druku kart do głosowania oraz przekazane wyników głosowania Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie. W wyborach z 2020 r. katalog ten uległ rozszerzeniu na jeszcze jedno zadanie, jakim było przygotowanie, koordynacja i przeprowadzenie procesu głosowania korespondencyjnego⁸. Poniżej przedstawione zostaną uwagi dotyczące zadań związanych ze sporządzaniem spisów, powoływaniem komisji oraz przekazywaniem wyników głosowania z uwagi na doniosłość tych czynności dla procesu wyborczego. W zakresie tym zgłosić można także kilka uwag polemicznych.

Pierwszym ze wskazanych zadań konsulów jest sporządzanie i aktualizacja spisu wyborców obejmującego wyborców przebywających za granicą⁹. W tym zakresie konsulowi przypisano zadania, za które w wyborach krajowych odpowiadają gminy. Zadanie to ma niebagatelne znaczenie, bowiem w wyborach zagranicznych – inaczej niż w wyborach przeprowadzanych w kraju – wyborcy są wpisywani do spisów nie z urzędu, lecz na wniosek¹⁰.

⁷ Dz.U. poz. 979.

⁸ Dotyczy to tylko tych obwodów, w których dopuszczono możliwość głosowania korespondencyjnego, zob. art. 2 ustawy z 2 czerwca 2020 r. oraz wydane na jej podstawie Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 8 czerwca 2020 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz.U. poz. 1014).

⁹ Procedurę tę szczegółowo normuje rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. poz. 1130 ze zm.).

¹⁰ M. Lesińska, *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, „Centre of Migration Research Working Papers” 2014, Nr 78/136, s. 24.

Takie rozwiązanie z kolei naraża proces przygotowania spisu na liczne pomyłki. W konsekwencji to na konsulach, a w praktyce także na pracownikach urzędów konsularnych, ciąży szczególna odpowiedzialność związana ze starannym i terminowym przygotowaniem urzędowych wykazów. Ma to szczególne znaczenie, gdyż spis wyborców stwarza domniemanie posiadania przez wyborcę czynnego prawa wyborczego¹¹, a w praktyce ujęcie w nim wyborcy determinuje możliwość wydania mu karty do głosowania. Rolą konsula jest nie tylko przygotowanie spisu na podstawie zgłoszeń wyborców, w tym konieczność skrupulatnej weryfikacji danych zgłoszonych przez wyborcę¹², ale także jego bieżąca aktualizacja, w tym powiadamianie właściwych urzędów gmin o wpisaniu do niego osób stale zamieszkałych w kraju¹³. Warto dodać, że ustawodawca ustalił dość późny termin końcowy na zgłoszenie przez wyborcę chęci dopisania się do spisu wyborców, co może on uczynić najpóźniej w 3 dniu przed dniem głosowania¹⁴. Mając na względzie inne zadania wyborcze wykonywane przez konsula, a także charakter czynności związanych z wpisaniem wyborcy do spisu, termin ten powoduje, że działania służb konsularnych muszą być nadzwyczaj sprawne, a zarazem bardzo dokładne. Konsul wykonuje także ważne z punktu widzenia zasady powszechności wyborów zadanie w postaci rozpatrywania ewentualnych reklamacji w sprawie nieprawidłowości w spisie wyborców, co w wyborach krajowych pozostaje we właściwości wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹⁵. W tym zakresie podkreślić należy jednak dość istotną odrębność związaną z procedurą kontroli prawidłowości sporządzenia spisu. O ile w wyborach krajowych od decyzji organu wykonawczego gminy w przedmiocie złożonej reklamacji na nieprawidłowości w spisie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu rejonowego, tak w przypadku procedury dotyczącej wyborów zagranicznych, ustawodawca

¹¹ Na temat roli spisu wyborców w wyborach m.in. A. Kisielewicz, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 105, 123 oraz J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, Lublin 1998, s. 94.

¹² Konsul czyni to wykorzystując dostępne mu bazy danych lub sprawdza we właściwych organach Rzeczypospolitej Polskiej przy wykorzystaniu dostępnych mu środków komunikacji, zob. § 3 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą.

¹³ Zob. § 9 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą.

¹⁴ Zob. art. 35 § 2 *in fine* k.w.

¹⁵ Zob. art. 37 § 3 k.w.

nie przewidział możliwości wniesienia środka prawnego od decyzji konsula¹⁶. Rozwiązanie to osłabia gwarancyjny wymiar reklamacji w odniesieniu do wyborów zagranicznych. Na marginesie warto także dodać, że w procedurze wyborów zagranicznych ograniczony jest także nadzór nad spisem wyborców realizowany przez PKW.

Drugą grupą zadań konsula są czynności związane z powołaniem obwodowych komisji wyborczych. Warto odnotować, że w wyborach przeprowadzanych w kraju zadanie to wykonywane jest przez właściwych miejscowo komisarzy wyborczych. Kształt organów wyborczych najniższego szczebla w wyborach zagranicznych cechuje odmienność względem komisji obwodowych powoływanych w kraju. Choć – podobnie jak w wyborach krajowych – ich skład oparty jest przede wszystkim na przedstawicielach komitetów wyborczych, to jeden spośród członków każdej komisji musi zostać wskazany bezpośrednio przez konsula. Rozwiązanie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia sprawności działania komisji. Wynika to z faktu, iż osobą tą jest, co do zasady, pracownik przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego¹⁷. Należy zatem stwierdzić, że osoba ta stanowi swego rodzaju „czynnik profesjonalny” w składzie komisji, gwarantujący prawidłowość jej działania, będący swego rodzaju łącznikiem z konsulem w dniu głosowania. Warto odnotować, że przed wejściem w życie nowelizacji k.w. z 2018 r., również w wyborach krajowych w skład komisji powoływany był przedstawiciel urzędu gminy, z czego jednak – niezasadnie – zrezygnowano¹⁸. Skład obwodowych komisji wyborczych powoływanych za granicą liczy od 5 do 13 członków, przy czym ustawodawca wprost nie powiązał liczebności komisji z ilością wyborców, co należy uznać za wadę obowiązującej regulacji. Konstatacja ta wynika z faktu, że w wyborach zagranicznych, z uwagi na wspomniany wcześniej wnioskowy tryb wpisywania wyborcy do spisu, trudno jest przewidzieć liczbę wyborców w poszczególnych obwodach. W prakty-

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Zob. § 11 ust. 2 uchwały PKW z 15 kwietnia 2019 r. w sprawie trybu i terminu powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, wyborach Prezydenta RP i wyborach do Parlamentu Europejskiego (M.P. poz. 398).

¹⁸ Szerzej na ten temat m.in. A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów samorządowych z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 200–201.

ce – jak pokazały wybory prezydenckie z 2020 r. – nawet składy 13-osobowe mogą mieć znaczące trudności w obsłużeniu wszystkich zainteresowanych wyborców, w szczególności gdy stosowane jest głosowanie korespondencyjne. Warto w tym miejscu wskazać, iż w wyborach w dniu 28 czerwca 2020 r. w niektórych obwodach zagranicznych liczba wyborców ujętych w spisach oscylowała nawet w okolicach 20 tysięcy osób¹⁹. Mając na względzie powyższe, zasadnym wydaje się wprowadzenie ustawowego rozwiązania umożliwiającego bardziej elastyczne kształtowanie przez konsulów liczebności obwodowych komisji wyborczych w obwodach zagranicznych, bądź – jak postuluje PKW – przyjęcie przepisu pozwalającego na udzielenie przez konsulów pomocy technicznej obwodowym komisjom wyborczym w wykonywaniu ich zadań związanych z organizacją wyborów²⁰.

Jak wskazano wcześniej, trzecią grupą zadań powierzonych konsulom są czynności związane z przekazaniem wyników głosowania i protokołów głosowania z obwodów utworzonych za granicą. Kwestie te, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 78 § 4 k.w., w wyborach prezydenckich uregulowane zostały w uchwale PKW z 10 czerwca 2020 r.²¹. Konsul ma w tym zakresie niebagatelne znaczenie, gdyż na mocy wskazanej uchwały może zostać powołany na pełnomocnika okręgowej komisji wyborczej do wykonywania zadań przewidzianych w Kodeksie²². Oznacza to tym samym, że w większości przypadków konsulowie są nie tylko podmiotami przekazującymi protokoły z obwodowych komisji wyborczych Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie, ale także odpowiadają za weryfikację poprawności ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Jeśli natomiast chodzi o samo przekazanie wyników, to konsul po pierwsze odpowiada za przekazanie danych z protokołu obwodowej komisji wyborczej w formie skanu bądź faksu Okręgowej Komisji

¹⁹ Były to obwody Manchester (154) – 22 250 wyborców, Manchester (153) – 22 251 wyborców, czy Londyn (151) – 18 227 wyborców; zob.: Informacja PKW z 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-502-1/21, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (8.05.2021).

²⁰ Ibidem, s. 10.

²¹ Uchwała PKW z 10 czerwca 2020 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie, właściwej dla dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, wyników głosowania i protokołów głosowania z obwodów utworzonych za granicą w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. poz. 542).

²² Ibidem, pkt 9.

Wyborczej, ale także za przekazanie pocztą dyplomatyczną kopert z protokołami ministrowi właściwemu ds. zagranicznych, który następnie przekazuje ją Komisji. W szczególnej sytuacji, gdy konsul nie uzyska danych z obwodu głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, winien poinformować o tym fakcie Okręgową Komisję Wyborczą oraz wskazanego wcześniej ministra, podając jednocześnie przyczynę takiego stanu rzeczy. Warto dodać, że uchwała PKW zobowiązuje konsula „w razie przedłużającego się oczekiwania na dane z obwodu głosowania” do podjęcia stosowanych działań mających na celu uzyskanie tych danych. Oznacza to, że w takim przypadku konsul powinien podjąć działania dyscyplinujące komisję, przy czym przepis ujęty w uchwale PKW nie wskazuje, z jakich konkretnie środków konsul może w tym przypadku skorzystać. Wydaje się jednak, że choć nie jest to organ wyborczy i przepisy wprost nie nakładają na niego kompetencji nadzorczych nad działaniami komisji, to jako organ je powołujący, może stosować wobec jej członków polecenia, zaś w sytuacjach skrajnych – dokonać zmian jej składu.

III. Nadzór ministra właściwego ds. zagranicznych nad działalnością konsula w zakresie organizacji wyborów

Minister właściwy ds. zagranicznych – zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 p.k. – jest zwierzchnikiem służbowym konsula, a także sprawuje nadzór nad wykonywaniem przez konsulów funkcji konsularnych. Oznacza to tym samym, że minister sprawuje nadzór także nad działaniami konsula związanymi z przeprowadzeniem wyborów. Nadzór ten w praktyce realizowany jest przy wsparciu Departamentu Konsularnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych²³.

Zgodnie z p.k., w ramach nadzoru minister może wydawać wiążące wytyczne, formułować zalecenia, a także żądać od konsula informacji, wyjaśnień czy dokumentów²⁴. W efekcie oznacza to, że minister sprawuje nadzór nad

²³ Zob. § 40 pkt 19 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz.Urz. MSZ 2020, poz. 72).

²⁴ Zob. art. 13 ust. 3 p.k.

wszystkimi działaniami konsułów, w tym także w obszarze prawa wyborczego, pomimo, iż nie jest organem wyspecjalizowanym w tym zakresie. Uwagi te należy skonfrontować z brzmieniem k.w., w zakresie, w jakim akt ten reguluje zadania nadzorcze PKW. Komisja, jako centralny organ wyborczy, na mocy art. 160 § 1 pkt 1 k.w., sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. O ile w odniesieniu do organów wyborczych niższego stopnia ustawodawca wskazał na szczegółowe instrumenty, umożliwiające realizację przez PKW zadań nadzorczych (np. wydawanie wiążących wytycznych, rozpatrywanie skarg²⁵), tak w przypadku służb odpowiadających za organizację wyborów za granicą, w Kodeksie w zasadzie nie przewidziano szczególnych instrumentów nadzorczych ze strony Komisji. W praktyce więc rola Komisji opiera się głównie na współdziałaniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Choć oczywiście z punktu widzenia prawnego konsułowie i podległe im służby nie są organami wyborczymi, to w istocie są to faktyczni organizatorzy wyborów zagranicznych.

W konsekwencji pojawia się pytanie, czy właściwym rozwiązaniem jest powierzenie nadzoru nad sferą przygotowania i organizacji wyborów zagranicznych, pozostającą we właściwości konsułów, ministrowi właściwemu ds. zagranicznych, jako przedstawicielowi administracji rządowej. Pytanie to wydaje się o tyle istotne, że przeprowadzone w ostatnich latach wybory wyraźnie wskazują na wzrost aktywności wyborców przebywających poza granicami kraju²⁶, co wiąże się z faktem, iż liczba oddawanych przez nich głosów staje się istotną częścią wyniku wyborczego. Okoliczność ta wpływa na konieczność objęcia tego ogniwa procesu wyborczego szerszą kontrolą ze strony niezależnych podmiotów. Ponadto wybory zagraniczne nie powinny być postrzegane jako *sui generis* odrębny proces wyborczy. Przeciwnie, są one czę-

²⁵ Zob. art. 160 i 161 k.w., a także A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna. Charakter prawny. Kompetencje*, Toruń 2010, s. 79–80.

²⁶ W wyborach prezydenckich w 2020 r. do spisów wyborców tworzonych przez konsułów wpisało się aż 524 884 osób. Sprawozdanie PKW z wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., s. 45, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf; (22.09.2020)). Dla porównania warto wskazać, że w wyborach Prezydenta RP do spisów wyborców wpisało się 253 665 osób (Sprawozdanie PKW z wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych w dniach 10 i 24 maja 2015 r., https://prezydent2015.pkw.gov.pl/pliki/1434721509_Sprawozdanie%20PKW%20z%20wybor%C3%B3w%20na%20Prezydenta%20RP%202015%20r.pdf; (8.05.2021).

ścią procedury wyborczej przeprowadzanej w kraju. Taki stan rzeczy skłania do wysunięcia postulatu o potrzebie rozszerzenia zakresu nadzoru PKW nad organizacją wyborów zagranicznych. Nadzór ten wymagałby wprowadzenia na poziomie ustawowym konkretnych środków nadzorczych, które umożliwiłyby faktyczną reakcję PKW, jako organu wyspecjalizowanego w zakresie spraw wyborczych. Wydaje się to być o tyle zasadne, że nawet w powszechnym odbiorze często to właśnie PKW przypisywana jest odpowiedzialność za ewentualne problemy w zakresie sprawnego i terminowego przebiegu wyborów poza granicami. Jak się wydaje, nadzór ów, z uwagi na występujące uwarunkowania strukturalne, specyfikę lokalnych regulacji prawnych a także konieczność zapewnienia sprawnej łączności, powinien być wykonywany we współdziałaniu z ministrem właściwym ds. zagranicznych.

IV. Konkluzje

Konsulowie, choć nie są organami wyborczymi, w praktyce stają się faktycznymi organizatorami wyborów zagranicznych. Wykonując nałożone na nich zadania, stają się realizatorami czynności wyborczych, które w procedurze krajowej podzielone są pomiędzy kilka podmiotów takich jak: organy wykonawcze gmin (miast), komisarzy wyborczych, czy obsługujące je urzędy. W konsekwencji oznacza to, że ciąży na nich znacząca odpowiedzialność, zaś sam tok działania wymaga nadzwyczajnej sprawności i profesjonalnego podejścia. Odnosząc się do zadań konsułów szczególną uwagę zwraca niedoskonałość regulacji dotyczącej powoływania obwodowych komisji wyborczych. Praktyka elekcji przeprowadzanych w ostatnich latach wskazuje na konieczność uelastycznienia przez ustawodawcę procedury tworzenia tych komisji w zakresie kształtowania przez konsułów ich składu liczbowego.

Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy w kontekście wyborów zagranicznych powinien stać się także system nadzoru nad realizacją przez konsułów zadań z zakresu organizacji wyborów. *De lege lata* zadania ta spoczywają na ministrze właściwym ds. zagranicznych. Niezrozumiałe jest ograniczenie w tym zakresie wpływu PKW. Tymczasem wybory zagraniczne stanowią część wyborów krajowych, w których głównym organem nadzorczym, wyspecjalizowanym w sprawach wyborczych, jest właśnie Komisja. Wyłącznie

współdziałanie i brak konkretnych środków oddziaływania, cechujące aktualny stan prawny, wydaje się być rozwiązaniem niewystarczającym.

Literatura

- Buczkowski Z., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1998.
- Bogucki S., Krasuska-Terrillon S., Mikołajczyk A., Wach B., Zieliński M., *Funkcje konsulów w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Lesińska M., *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, „Centre of Migration Research Working Papers” 2014, nr 78/136.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Pyrżyńska A., *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów samorządowych z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1.
- Sokała A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna. Charakter prawny. Kompetencje*, Toruń 2010.