

Cytowanie

CHICAGO: A. Pyrzyńska, *Problematyka bezpośredniego zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1, s. 63–76, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.05>

APA: Pyrzyńska, A. (2023), *Problematyka bezpośredniego zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 63–76, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.05>

Agata Pyrzyńska

ORCID ID: 0000-0002-4573-4310

Uniwersytet Szczeciński

E-mail: agata.pyrzynska@usz.edu.pl

Problematyka bezpośredniego zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych

Słowa kluczowe: wybory, obwodowe komisje wyborcze, komitet wyborczy, wyborca
Keywords: election, district electoral commission, electoral committee, voter

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza rozwiązania umożliwiającego bezpośrednie zgłoszenie się przez wyborcę na członka obwodowej komisji wyborczej (bez pośrednictwa komitetu wyborczego), w szczególności zaś przedstawienie zalet takiego rozwiązania z punktu widzenia zasady uczciwości procesu wyborczego. Wskazany tryb zgłaszania kandydatów stanowi interesujące rozwiązanie zarówno z punktu widzenia wyborcy, jak i administracji wyborczej. W pierwszym przypadku eliminuje konieczność uzewnętrznienia przez wyborcę jego sympatii politycznych. W drugim zaś reguluje tryb uzupełnienia składów komisji w sytuacji powstania wakatów. W ramach niniejszej pracy podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, jaki potencjał może tkwić w tej procedurze w kontekście usprawnienia procesu wyborczego, a także, czy istnieją argumenty przemawiające za rozszerzeniem jej stosowania w procesie wyborczym. W pracy wykorzystano metodę formalnoprawną.

Abstract**The Issue of Direct Submission of Candidates for
Members of District Electoral Commissions**

The aim of the article is to analyze the solution that allows voters to report directly to a member of the district electoral commission (without the participation of the election committee), in particular to present the advantages of such a solution from the point of view of the fairness of the election. The indicated procedure is an interesting solution both from the point of view of the voter and the election administration. In the first case, it eliminates the need for the voter to manifest his political sympathies. In the second one, it regulates the procedure of supplementing the committee members in the event of vacancies. As part of this paper, an attempt was also made to answer the question of what potential this procedure may have in the context of improving the electoral process. The formal and legal method was used in the work.

✱

I. Wprowadzenie

Problematyka obwodowych komisji wyborczych (okw) w polskim prawie wyborczym, choć dość dobrze opracowana w literaturze¹, wciąż stanowi podat-

¹ 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. 155–165; A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 193–213; T. Gąsior, *Wybrane zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2019, nr 1, s. 97–125; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 200–219; B. Michalak, *Ocena funkcjonalności zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego w 2018 roku w świetle doświadczeń wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2019, t. 28, s. 55–73; K. Krauschar, *Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2, vol. 34, s. 27–47; A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 2, s. 54–55.

ny grunt do naukowej dyskusji. Wiąże się to z faktem, że pomimo, iż ustawodawca dokonuje doraźnych zmian w regulacjach odnoszących się do tego organu, to brak mu wyraźnej koncepcji w zakresie jego modelu instytucjonalnego². W niniejszym opracowaniu analizie poddane zostanie nowe rozwiązanie, przyjęte przez ustawodawcę na mocy ustawy z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy³ (dalej: ustawa z 2019 r.), umożliwiające indywidualne zgłoszenie się przez wyborcę na członka okw, bez pośrednictwa komitetu wyborczego. Jak wiadomo, w polskim Kodeksie wyborczym⁴ (dalej: k.w.) zasadą jest procedura, w której kandydatów na członków okw zgłaszają pełnomocnicy wyborczy komitetów wyborczych (bądź upoważnione przez nich osoby⁵). Rozwiązanie to stało się swego rodzaju tradycją, zaś jako jego główne uzasadnienie wskazywano dążenie do zapewnienia kontroli nad przeprowadzeniem głosowania i ustaleniem jego wyników przez komitety wyborcze, a zatem podmioty bezpośrednio zainteresowane wynikiem wyborów. Jak pokaże poniższa analiza, procedura ta, choć sprawdzona, nie powinna być jednak przyjmowana całkowicie bezkrytycznie. *Novum* w postaci umożliwienia zgłaszania kandydatów na członków okw oddolnie, przez samych wyborców, może stanowić ciekawą alternatywę oddziałującą projakościowo na sposób funkcjonowania organów wyborczych najniższego szczebla.

Celem niniejszego artykułu jest analiza nowego rozwiązania umiejscowionego w art. 182 § 8c k.w., umożliwiającego bezpośrednio zgłoszenie się przez wyborcę w charakterze kandydata na członka okw oraz zainicjowanie szerszej dyskusji na temat zalet jego stosowania w procesie wyborczym. Tryb ten może mieć bowiem istotne znaczenie w kontekście realizacji zasady uczciwości procesu wyborczego. Wpisuje się on bowiem w ideę społecznej kontroli procesu wyborczego, zwiększając transparentność działania obw nie tylko wśród komitetów zainteresowanych wynikiem wyborów, ale także wśród wyborców, którzy chcąc zaangażować się w prace komisji nie muszą uzewnętrzniać swoich sympatii politycznych. Rozwiązanie to wydaje się być także praktyczne z punktu widzenia funkcjonowania administracji wyborczej, gdyż w art. 182 § 8c k.w. ustawodawca dookreślił tryb uzupełniania

² A. Pyrzyńska, *op.cit.*, s. 196.

³ Dz.U. poz. 273.

⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277).

⁵ Art. 182 § 2.

składu komisji w sytuacji powstania wakatów nieobsadzonych przez komitety wyborcze. W niniejszej pracy podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieją argumenty przemawiające za możliwością rozszerzenia stosowania tytułowego mechanizmu w polskim prawie wyborczym w przyszłości. W opracowaniu wykorzystano metodę formalnoprawną przy analizie obowiązujących regulacji, a także dokonano przeglądu literatury przedmiotu.

II. Ocena modelu zgłaszania kandydatów na członków okw przez pełnomocników wyborczych

Jak wskazano wcześniej, *de lege lata* zasadą w procedurze zgłaszania kandydatów na członków okw, jest udział komitetów wyborczych. Podstawowym uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest – jak się wydaje – założenie, że kontrola nad głosowaniem i ustaleniem jego wyników powinna być powierzona podmiotom bezpośrednio zainteresowanym wynikiem wyborów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu pluralizmu poszczególnych sił politycznych w składach komisji. W praktyce oznacza to jednak, że społeczna kontrola procesu wyborczego na tym etapie procesu wyborczego została znacząco zawężona. Biorąc pod uwagę wartość, jaką jest zaufanie wyborców do procedur wyborczych, pojawia się pytanie, czy taki mechanizm jest optymalny, czy może warto byłoby tę kontrolę rozszerzyć także na inne podmioty, w tym na samych wyborców, którzy nie chcą być identyfikowani z konkretnymi komitetami.

W odpowiedzi na powyższe pytanie punktem wyjścia może stać się pogląd wyrażony przez T. Gąsiora, który stwierdził, że członkowie okw „powinni stać na straży prawa i gwarantować uczciwość wyborów, a nie na straży partykularnych interesów poszczególnych kandydatów i komitetów”⁶. Nie sposób nie zgodzić się z tą tezą, mając na względzie fakt, że bezpośrednimi stronnikami komitetów w lokalach wyborczych są przecież inne podmioty – mężowie zaufania⁷. Gdyby przyjąć odmienny tok rozumowania, koniecznym byłoby uznanie, że członkowie komisji powinni zważać przede wszystkim na inte-

⁶ T. Gąsior, *op.cit.*, s. 118.

⁷ Na ten temat szeroko K. Skotnicki, *Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym w okresie międzywojennym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 28, s. 85 i n.

res komitetu i zgłaszanych przez niego kandydatów. To z kolei byłoby trudne do pogodzenia z usytuowaniem i rolą okw oraz ich kształtem instytucjonalnym. Pamiętać bowiem należy, że okw są częścią administracji wyborczej, a co za tym idzie – muszą działać w sposób bezstronny, w oparciu o obowiązujące regulacje ustawowe, a także akty stanowione przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW), takie jak wytyczne i wyjaśnienia. Nieprzypadkowo ustawodawca w Kodeksie wyborczym ujął minimalne standardy niezależności w działaniu członków okw, zakazując im prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz kandydatów w lokalu wyborczym, w trakcie wykonywania czynności komisji oraz w trakcie przygotowań jej pracy⁸. Nie bez znaczenia pozostają także standardy międzynarodowe wypracowane chociażby przez Komisję Wenecką, w myśl których każdy szczebel administracji wyborczej (w tym lokalny) powinien działać w sposób bezstronny⁹.

Po wtóre, gdyby przyjęć jako kluczowe założenie, że członkowie okw muszą reprezentować przede wszystkim interesy komitetów i zgłoszonych przez nich kandydatów, to prawo to powinno przysługiwać wyłącznie tym komitetom, które zarejestrowały swoich kandydatów w konkretnych wyborach. Tymczasem wraz z wejściem w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁰ (dalej: ustawa z 2018 r.), ustawodawca rozszerzył to uprawnienie na każdy komitet, bez względu na to, czy spełnia on wspomnianą przesłankę¹¹. W konsekwencji po zmianie Kodeksu wyborczego w 2018 r. coraz częściej zauważalną praktyką jest zgłaszanie kandydatów na członków okw przez komitety, które nie zarejestrowały, a nawet nie podjęły próby rejestracji list kandydatów w danych wyborach.

Wreszcie warto zauważyć, że gdyby przyjęć, że „komitetowy” tryb zgłaszania kandydatów na członków okw w sposób optymalny zabezpiecza rzetelność pracy komisji, udział „przedstawicieli” poszczególnych komitetów musiałby być równy, zgodnie z zasadą równości prawa wyborczego. Jak jed-

⁸ Zob. art. 154 §1 k.w.

⁹ Pkt 3.1. Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjętego przez Komisję Wenecką na 52 sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r), [https://rm.coe.int/090000168092af01\(28.06.2022\)](https://rm.coe.int/090000168092af01(28.06.2022)).

¹⁰ Dz.U. poz. 130.

¹¹ Por. art. 182 § 2 k.w. w brzmieniu nadanym ustawą z 11 stycznia 2019 r.

nak wiadomo, aktualnie obowiązujący tryb powoływania okw nie zrównuje pozycji poszczególnych komitetów w tej procedurze, wręcz przeciwnie – wyraźnie ją różnicuje, przyznając uprzywilejowaną pozycję komitetom partyjnym i koalicyjnym, które z sukcesem uczestniczyły w wyborach do Sejmu RP bądź sejmiku wojewódzkiego¹². Taki mechanizm kształtowania komisji, choć angażuje czynnik społeczny, w praktyce nie zawsze gwarantuje pełny pluralizm w obsadzie personalnej tego organu.

Wskazane wyżej argumenty pozwalają przyjąć, że choć „komitetowy” tryb zgłaszania kandydatów na członków okw realizuje ideę społecznej kontroli procesu wyborczego i umożliwia wzajemną weryfikację pracy przedstawicieli komitetów wyborczych, to ma też swoje wady. Wymienić tu należy przede wszystkim nierówne traktowanie komitetów w kształtowaniu składów komisji. Dyskusyjna jest także możliwość zapewnienia faktycznej neutralności działania tak powołanych organów.

III. Istota modelu bezpośredniego zgłaszania kandydatów na członków okw

Nowe rozwiązanie, otwierające możliwość bezpośredniego zgłaszania się przez wyborców do składów okw, ujęte zostało w Kodeksie wyborczym w sposób dość lakoniczny. Ustawodawca wprost umocował ten tryb w art. 182 § 8c k.w., wskazując, że wyborcy „mogą zgłaszać swoje kandydatury komisarzowi wyborczemu” i wyraźnie powiązał tę procedurę z trybem uzupełniania składów komisji wyborczych najniższego szczebla¹³. W tych bowiem obwodach, w których liczba kandydatów zgłoszonych do składu okw przez pełnomocników wyborczych jest mniejsza niż minimalny pięcioosobowy skład – komisarz musi uzupełnić skład komisji, zaś tam, gdzie liczba zgłoszonych kandydatów nie osiągnęła tzw. składu ustawowego¹⁴ – organ ten jedynie może

¹² Model ten krytykowany był m.in. przez A. Rakowską-Trelę; zob. A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 182 k.w. [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018, s. 173.

¹³ Taka idea wyraźnie przebrzmiewa z uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej to rozwiązanie; zob. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 3163), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3163> (1.07.2022).

¹⁴ W zależności od wielkości obwodu skład ustawowy to 7, 9, 11 lub 13 osób; zob. art. 182 § 1a k.w.

to uczynić. Innymi słowy kandydaci zgłaszający samodzielnie chęć zaangażowania w prace okw mogą zostać powołani wyłącznie w przypadku konieczności uzupełnienia jej składu. W praktyce sytuacja taka może wystąpić w dwóch przypadkach: gdy w standardowej procedurze komisarz nie obsadzi wszystkich miejsc przynależnych komitetom wyborczym albo kiedy już po powołaniu komisji wyborczej w jej składzie powstanie wakat. Jeśli chodzi o wymogi stawiane przed kandydatami, to ustawodawca nie przewidział szczególnych kryteriów wobec nich – są one zatem identyczne jak w przypadku kandydatów zgłaszanych przez komitety¹⁵.

Odnosząc się do celowości przyjęcia tej procedury do polskiego prawa wyborczego, pierwszym z argumentów może być ten, który wprost wskazany został w uzasadnieniu do projektu ustawy z 2019 r. Projektodawca podniósł bowiem, iż doświadczenia ostatnich wyborów pokazują, że komitety wyborcze często nie zgłaszają wystarczającej liczby kandydatów do komisji¹⁶. Taki stan rzeczy mógł być uwarunkowany różnymi okolicznościami: brakiem zainteresowania ze strony samych wyborców, niskimi dietami bądź nikłym zaangażowaniem ze strony samych komitetów w poszukiwanie kandydatów. W takiej sytuacji pojawiał się jednak poważny problem z powołaniem pełnych składów komisji, co z kolei postrzegać należy jako kwestię niezwykle istotną z punktu widzenia efektywności działania administracji wyborczej. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, w przypadku braku wystarczającej liczby kandydatów zgłoszonych przez komitety, obowiązek uzupełnienia składów organów najniższego szczebla spoczywa na komisarzach, przy czym ówczasie obowiązujące przepisy nie dookreślały, w jaki sposób organy te miały zrekrutować brakujące osoby, co narażało komisarzy na zarzut stronniczości przy doborze członków komisji. W praktyce najczę-

¹⁵ Zob. np. § 4 ust. 1 uchwały nr 11/2019 PKW z 27 lutego 2019 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, Prezydenta RP oraz do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. poz. 267).

¹⁶ Na problem ten zwracała uwagę także PKW, zob. Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 21 stycznia 2019 r., ZPOW-502-1/19, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (1.07.2022). Podobnie T. Czapiewski, R. Miszczuk, *Wpływ zmian polskiego prawa wyborczego w 2018 roku na proces przygotowania i przeprowadzania wyborów*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 3, s. 73.

ściej do składu okw powoływano pracowników samorządowych – względnie dyspozycyjnych i znających specyfikę procesu wyborczego. Taki stan rzeczy można było jednak postrzegać jako pozostający w opozycji do założeń nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r., która zakładała przecież rezygnację z „czynnika samorządowego” jako potencjalnie zagrażającego uczciwości procesu wyborczego¹⁷. Wprowadzenie możliwości bezpośredniego zgłoszenia się przez wyborców na członków okw przyczyniło się zatem do zwiększenia transparentności działania komisarzy, poprzez przyjęcie konkretnej regulacji. *De lege lata* komisarze mogą dziś korzystać ze wsparcia swego rodzaju nieformalnego „korpusu” osób zainteresowanych pracą w komisji w przypadku wystąpienia sytuacji „kryzysowych”. Jak się wydaje rozwiązanie to może okazać się szczególnie pomocne w dużych ośrodkach, w których zjawisko braku wystarczającej liczby osób zgłaszanych przez komitety było najbardziej zauważalne w ostatnich procesach wyborczych¹⁸. Jednocześnie należy raz jeszcze podkreślić, że dążenie do powołania komisji obwodowych w składach ustawowych, a nie wyłącznie minimalnych, powinno być traktowane jako zasada, gdyż wpływa na sprawność ich działania i przyczynia się do zwiększenia rzetelności pracy komisji.

Po wtóre, zauważyć należy, że istotnym problemem organizacyjnym występującym przed przyjęciem ustawy z 2019 r. była kwestia sprawnego uzupełnienia składów okw w przypadku rezygnacji członków już po powołaniu komisji. W takich przypadkach zgłoszenie nowych kandydatów przez komitety nierzadko było czasochłonne, a niekiedy nawet niewykonalne z uwagi na zaangażowanie tych podmiotów w zupełnie inne czynności (głównie prowadzenie agitacji wyborczej). Aktualnie obowiązujące rozwiązanie skracca tryb procedowania związany z uzupełnieniem składu okw.

¹⁷ Postulat usunięcia ze składu okw przedstawiciela wójta był jednym z postulatów Ruchu Kontroli Wyborów; na ten temat: M. Rulka, B. Wróblewski, *Rozwiązania kodeksu wyborczego wpływające na zaufanie wyborców do procedury wyborczej. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2, s. 61.

¹⁸ K. Kubicka-Żach, *Brakuje chętnych do pracy w komisjach wyborczych; problemy zwłaszcza w dużych miastach*, <https://www.prawo.pl/samorzad/obwodowe-komisje-wyborcze-brakuje-chetnych,304742.html> (1.07.2022); E. Oleksy, *Wybory samorządowe 2018 na Pomorzu. Do ostatnich chwil szukali chętnych do pracy w komisjach wyborczych*, <https://plus.gp24.pl/wybory-samorzadowe-2018-na-pomorzu-do-ostatnich-chwil-szukali-chetnych-do-pracy-w-komisjach-wyborczych/ar/13545723> (1.07.2022).

Kolejnym z walorów nowej instytucji – tym razem istotnym z perspektywy samego wyborcy – jest częściowe „oderwanie” trybu powoływania komisji od konieczności uzewnętrznienia poglądów politycznych przez kandydatów na członków okw. Możliwość zgłaszania kandydatów do składu okw bez udziału komitetu wyborczego może stanowić ciekawą alternatywę dla tych wyborców, którzy mimo chęci zaangażowania w pracę komisji, nie identyfikują się, bądź nie chcą być identyfikowani z którąkolwiek z sił politycznych reprezentowanych przez komitety. Nowa procedura umożliwia zatem włączenie się w społeczną kontrolę procesu wyborczego przez każdego, bez względu na jego sympatie polityczne i bez ujawniania subiektywnych przekonań, wzmacniając jednocześnie realizację konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej¹⁹. Warto zauważyć, że procedura obowiązująca do 2019 r. w pewnym sensie wymuszała na kandydatach na członków okw konieczność określenia tożsamości politycznej, nawet wówczas, gdy dana osoba wcale jej nie posiadała. Wynikało to z faktu, że podmiot zgłaszający kandydata jest ujawniany w postanowieniu komisarza wyborczego w sprawie powołania komisji wyborczej. Tymczasem – jak wiadomo – nierzadko motywacje do zaangażowania się w pracę okw były zupełnie inne niż chęć wparcia konkretnego komitetu wyborczego. Nowe rozwiązanie eliminuje zatem dotychczasową barierę dla wyborców stroniących od uzewnętrzniania swoich sympatii politycznych.

Dokonując oceny rozwiązania przyjętego w art. 182 § 8c k.w. z perspektywy wyborcy warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Nowa procedura przyjęta przez ustawodawcę wydaje się być przyszłościowa, gdyż umożliwia wykorzystanie potencjału osób cechujących się większą świadomością życia publicznego. Jak można bowiem przypuszczać, wyborcy korzystający z omawianej instytucji – co do zasady – powinni charakteryzować się większą wiedzą i zaangażowaniem w sprawy publiczne. Już sam tryb zgłoszenia będzie bowiem wymagał od nich podjęcia konkretnych działań (np. wyszukania informacji na temat procedury zgłoszenia), których nie oczekuje się od kandydatów zgłaszanych przez komitety. Można zatem stwierdzić, że nowy tryb

¹⁹ Na temat członkostwa w okw jako przejawu realizacji prawa dostępu do służby publicznej interesująco pisze A. Krzywoń, *Kto nie może zostać członkiem obwodowej komisji wyborczej. Czy ograniczenia są zgodne z Konstytucją?*, s. 2–3, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/Kto%20nie%20moze%20zostac%20czlonkiem%20obwodowej%20komisji%20wyborczej.pdf> (1.07.2022).

zgłaszania kandydatów może stanowić cenne narzędzie aktywizacji wyborczej bardziej świadomych i odpowiedzialnych obywateli²⁰, chcących włączyć się w podstawowe mechanizmy demokratyczne przy zachowaniu standardów obiektywizmu, rzetelności, uczciwości i legalizmu²¹. Kwestia ta nie pozostaje bez znaczenia dla jakości pracy komisji, gdyż stwarza szansę na przynajmniej częściową profesjonalizację okw, o którą od dłuższego czasu postuluje doktryna prawa wyborczego.

Z przedstawionym wyżej punktem widzenia koresponduje jeszcze jeden – jak się wydaje – istotny aspekt. Umocowanie w przepisach możliwości bezpośredniego zgłoszenia się przez osobę zainteresowaną, minimalizuje ryzyko zaistnienia negatywnych praktyk, polegających na wprowadzaniu przez komitety wątpliwych z punktu widzenia prawnego, pozaustawowych wymogów wobec kandydatów na członków okw. Takim wymogiem stosowanym najczęściej bywa wymóg zebrania określonej liczby podpisów poparcia pod listą kandydatów zgłaszanych przez konkretny komitet. Tymczasem ustawodawca w art. 182 § 1, 4 i 6 k.w. jasno statuuje warunki, jakie trzeba spełnić, aby zostać zgłoszonym do składu komisji wyborczej. Ich rozszerzanie przez komitety należy uznać za nieuprawnione i pozostające w opozycji do obowiązujących przepisów oraz istoty tej procedury²². Nowy mechanizm daje szansę na ograniczenie tego rodzaju praktyk, mogących osłabiać tak ważną aktywność obywatelską.

Wreszcie na koniec tej części rozważań warto zauważyć, że alternatywna procedura bezpośredniego zgłaszania kandydatów na członków okw może także wpływać na postawę i zaangażowanie komitetów wyborczych w kształ-

²⁰ Na temat potrzeby zwiększenia poczucia odpowiedzialności za pracę w komisjach obwodowych K. Krauschar, *op.cit.*, s. 44.

²¹ Tak T. Gąsior, który akcentuje fakt, że kandydaci zgłaszani w nowej procedurze będą traktować udział w komisji po prostu jak zwyczajną pracę do wykonania; T. Gąsior, *op.cit.*, s. 119.

²² Na marginesie warto wskazać, że art. 106 § 3 k.w. zakazuje zbierania podpisów w zamian za korzyść majątkową lub osobistą, zaś naruszenie tego zakazu może wiązać się z odpowiedzialnością karną; zob. także wyjaśnienia PKW z 20 marca 2014 r. dotyczące udziału w pracach obwodowych komisji wyborczych, ZPOW-903–55/14, <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-parlamentu-europejskiego/wybory-do-parlamentu-europejskiego-w-2014ampnb-spr/informacje-ogolne/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-dotyczace-udzialu-w-pracach-obwodowych-komisji-wyborczych> (1.07.2022).

towanie składów okw. Wzrastające ze strony wyborców zainteresowanie procedurą z art. 182 § 8c k.w.²³, może zadziałać motywująco na zwiększenie wysiłków komitetów w poszukiwaniu osób chętnych do obsadzania miejsc w składach komisji z ich ramienia. Po wtóre, fakt utworzenia nowej ścieżki zgłaszania kandydatów stwarza szanse na ograniczenie niepożądanego zjawiska tworzenia komitetów wyłącznie w celu obsady okw.

IV. Podsumowanie i perspektywy rozwoju instytucji

Nowa procedura umocowana w art. 182 § 8c k.w. zasługuje na pozytywną ocenę, jeśli chodzi o jej istotę. Bez wątpienia stanowi ona interesującą alternatywę dla znaczącej części wyborców chcących zaangażować się w proces wyborczy bez uzewnętrzniania sympatii politycznych, jak również dla komitetów niedysponujących wystarczającą liczbą osób chętnych do pracy w okw. Tytułowy tryb zgłaszania kandydatów stanowi także narzędzie przyczyniające się do zwiększenia transparentności działania komisarzy wyborczych uzupełniających składy komisji, gwarantując, że obsadzanie wakatów w okw nie będzie przebiegało uznaniowo.

Mimo wszystko nie sposób nie zauważyć, że analiza regulacji odnoszących się do bezpośredniego zgłaszania kandydatów na członków okw, nie jest doskonała, gdyż przepisy Kodeksu wyborczego w obecnym kształcie same w pewnym sensie ograniczają możliwość jej zastosowania. Zasadniczy problem sprowadza się bowiem do tego, że powołanie do składu komisji osób zgłoszonych w nowym trybie (bez pośrednictwa komitetów) jest możliwe dopiero w trzecim etapie kształtowania tych komisji. Ustawodawca potraktował bowiem nowy tryb wyłącznie jako uzupełniający – komisarz może z niego skorzystać dopiero wówczas, gdy komitety nie rozdysponują wszystkich miejsc w komisji zgodnie z art. 182 § 2 k.w., a także gdy dodatkowe zgłosze-

²³ Warto w tym miejscu przywołać dane statystyczne: w wyborach do PE w 2019 liczba wyborców zgłoszonych bezpośrednio do składów okw w skali kraju wyniosła 41 141 (z czego do składów okw powołano 32 331), w wyborach do Sejmu i Senatu w 2019 było to 32 878 wyborców (z czego powołano 21 574 osób). W wyborach prezydenckich w 2020 r. bezpośrednio zgłosiło się 54 280 wyborców, z czego do składów okw powołano 47 026 (przed II turą liczby te wzrosły: odnotowano łącznie 55 914 zgłoszeń, z czego powołano aż 52 581 wyborców); źródło: dane pozyskane z Krajowego Biura Wyborczego.

nia na mocy art. 182 § 7 k.w. nie pozwolą na osiągnięcie minimalnego bądź ustawowego składu liczbowego komisji. Taki mechanizm prowadzi w praktyce do tego, że pomimo licznych zgłoszeń, nie wszyscy wyborcy zgłaszający się samodzielnie mogą zostać powoływani do składów komisji. To z kolei ogranicza potencjał tkwiący w nowym mechanizmie, nie pozwalając na skorzystanie z wiedzy, kompetencji i odpowiedzialnego podejścia zainteresowanych. Należy także odnotować, że wprowadzenie nowego rozwiązania nie szło w parze z wystarczającą kampanią informującą o możliwości skorzystania z tego trybu. W konsekwencji wśród wyborców istnieje stosunkowo niska świadomość w zakresie efektywności tego rozwiązania, co przekłada się na to, że nierzadko są oni zaskoczeni niepowołaniem do składów komisji na etapie kształtowania organów w terminie kodeksowym. Potrzebna jest zatem rozbudowana kampania informacyjna, dotycząca zarówno istoty nowego mechanizmu, jak i aspektów proceduralnych jego stosowania. Ta powinna wpisać się w działania informacyjne PKW towarzyszące zbliżającym się elekcjom.

Formułując postulaty *de lege ferenda* warto także zwrócić uwagę na inne słabe strony przyjętej regulacji. W tym zakresie odnotowania wymaga, że nie do końca jasne są szczegółowe aspekty procedury zgłaszania kandydatów w nowym trybie. Wydaje się, że ustawodawca powinien jasno dookreślić, czy kandydatów zgłaszanych bez pośrednictwa komitetów obowiązuje ten sam termin zgłoszeń (wydaje się, że „uzupełniający” charakter nowego mechanizmu temu przeczy). Ponadto, PKW powinna rozważyć wprowadzenie do uchwał regulujących tryb powołania okw dodatkowe formularze zgłoszeń dla takich wyborców (niezawierające informacji o zgłaszającym je Komitecie Wyborczym). Wreszcie, być może zasadnym rozwiązaniem byłoby także doprecyzowanie w przepisach (przynajmniej na poziomie uchwały PKW), jak powinna wyglądać selekcja kandydatów zgłaszanych bezpośrednio: czy komisarz przy ich powołaniu winien kierować się kolejnością zgłoszeń, czy raczej przeprowadzać wśród nich losowanie. Na chwilę obecną takiej regulacji brakuje, co może powodować rozbieżności w stosowaniu rozwiązania przewidzianego w art. 182 § 8c k.w.

Abstrahując od szczegółowych niedostatków regulacji, należy stanowczo podkreślić, że omawiane rozwiązanie wydaje się być krokiem we właściwym kierunku, który można wykorzystać jako podstawę do przynajmniej częściowej profesjonalizacji składów okw w przyszłości. Aby jednak tak się stało usta-

wodawca powinien wprowadzić co najmniej dodatkowe wymogi w zakresie minimalnego poziomu wykształcenia czy doświadczenia w zakresie prawa wyborczego, którymi powinni identyfikować się kandydaci zgłaszający się do składów okw w sposób bezpośredni.

Literetura

- Chmielarz-Grochal A., Sułkowski J., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 2.
- Czapiewski T., Miszczuk R., *Wpływ zmian polskiego prawa wyborczego w 2018 roku na proces przygotowania i przeprowadzania wyborów*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 3.
- Gąsior T., *Wybrane zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2019, nr 1.
- Krauschar K., *Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2, vol. 34.
- Krzywoń A., *Kto nie może zostać członkiem obwodowej komisji wyborczej. Czy ograniczenia są zgodne z Konstytucją?*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/Kto%20nie%20moze%20zostac%20czlonkiem%20obwodowej%20komisji%20wyborczej.pdf>
- Kubicka-Żach K., *Brakuje chętnych do pracy w komisjach wyborczych; problemy zwłaszcza w dużych miastach*, <https://www.prawo.pl/samorzad/obwodowe-komisje-wyborcze-brakuje-chetnych,304742.html>
- Michalak B., *Ocena funkcjonalności zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego w 2018 roku w świetle doświadczeń wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2019, t. 28.
- Oleksy E., *Wybory samorządowe 2018 na Pomorzu. Do ostatnich chwil szukali chętnych do pracy w komisjach wyborczych*, <https://plus.gp24.pl/wybory-samorzadowe-2018-na-pomorzu-do-ostatnich-chwil-szukali-chetnych-do-pracy-w-komisjach-wyborczych/ar/13545723>.
- Pyrzyńska A., *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1.
- Rakowska-Trela A., *Komentarz do art. 182 k.w. [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018.
- Rulka M., Wróblewski B., *Rozwiązania kodeksu wyborczego wpływające na zaufanie wyborców do procedury wyborczej. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2.

- Skotnicki K., *Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym w okresie międzywojennym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 28.
- Skotnicki K., *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum [w:] Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*, red. F. Ry-marz, Warszawa 2007.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Wyjaśnienia [w:] Leksykon prawa wyborczego, referendalnego i systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Toruń 2008.