



Kamil Krauschar¹
e-mail: kamil.krauschar@wp.pl
ORCID: 0000-0001-9368-5974



Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki

Streszczenie

W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia prawnych uwarunkowań działania obwodowych komisji wyborczych i ich wpływu na proces wyborczy. Na tle dotychczasowych rozwiązań kodeksowych zasadnym jest dokonanie przeglądu zaistniałych zdarzeń z udziałem członków obwodowych komisji wyborczych w przeprowadzonych wyborach w latach 2018–2020 do: organów jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Celem publikacji jest uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania: 1) Jakie determinanty bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie procesu wyborczego? 2) W jaki sposób oddziałuje czynnik ludzki (członkowie obwodowych komisji wyborczych) na prawidłowy przebieg procesu wyborczego? 3) Czy obecny model zgłaszania (*in fine* powoływania, rezygnacji, uzupełniania) członków w skład obwodowych komisji wyborczych wymaga ingerencji ze strony ustawodawcy? Analiza dotychczasowych problemów przybliży zakres stwierdzonych nieprawidłowości, stanowi również przyczynek do dokonania zmian legislacyjnych prawa wyborczego. Kompleksowe ujęcie przedstawionego tematu pozwoliło na zapoznanie się z praktycznym

¹ Prawnik, urzędnik wyborczy, członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, członek Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

zarysem problemów dotyczących działania obwodowych komisji wyborczych. W tym celu zastosowano metodę prawnodogmatyczną, opartą na poglądach doktryny, która równolegle została wzmocniona metodą empiryczną. Zastosowanie wieloaspektowych metod badawczych służy procesowi empirycznej weryfikacji przedstawionych w publikacji tez.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, czynnik ludzki, obwodowa komisja wyborcza, głosowanie, administracja wyborcza

Wprowadzenie

W systemie demokratycznego państwa prawa zagadnienia związane z legislacją wyborczą (*in fine* wyborami) kształtują rudymenatny aspekt życia publicznego. W ujęciu prawno-instytucjonalnym wybory stanowią mechanizm umożliwiający udział obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (tzw. instytucja wybieralności organów: jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)². Wskazać należy, że czynne prawo wyborcze kwalifikowane jest w sposób dychotomiczny. W pierwszej kolejności wyrażany jest pogląd o zaliczeniu go do indywidualnego, samodzielnego prawa podmiotowego (jako prawa człowieka)³ z uwagi na to, że „wolne wybory i wolność wypowiedzi, a w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią wspólnie fundament każdego systemu demokratycznego, są ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają”⁴. Z drugiej strony prawo wyborcze utożsamiane jest z prawem do partycypacji jako formą sprawowania władzy⁵ w imieniu wszystkich obywateli (zasada przejawu suwerenności narodu)⁶. O konkretyzacji sprawowania władzy w danym państwie wypowiedział się m.in. D. Nohel, który stwierdził, że „bez wyborów, bez otwartego współzawodnictwa sił społecznych i grup politycznych

2 Zob. A. Szymt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 37.

3 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona dnia 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996, s. 154–159.

4 M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, w: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 2.

5 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 145.

6 A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41.

o władzę, nie ma demokracji”⁷. Urzeczywistnienie natury państwa demokratycznego związanego z istnieniem prawa wyborczego, zdaniem G. Kryszenia, stanowi „najważniejszą konsekwencję głoszonej przez Konstytucję idei suwerenności narodu i wiążącej się z nią zasady reprezentacji politycznej”⁸, co więcej – wypełnienie tej idei następuje przez swoich przedstawicieli (organów państwowych) lub bezpośrednio⁹. Naród za pośrednictwem organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje zwierzchnią władzę. Władza ta podlega weryfikacji¹⁰ podejmowanych przez rządzących państwem¹¹ działań i stwierdzonych przez wyborców¹² zaniechań.

Ustawa zasadnicza zajmuje najwyższą pozycję wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹³, a tym samym zawiera zbiór norm prawnych kształtujących element porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. W sferze kultury prawa pozytywnego (stanowionego) wskazuje się, że hierarchia norm prawnych nierozzerwalnie związana jest ze strukturą oraz organizacją organów władzy publicznej, działającej na podstawie i w granicach prawa, w tym realizujących swoją działalność legislacyjną¹⁴. Aspekty prawa wyborczego zostały podniesione do rangi normy konstytucyjnej jako najwyższego stanowionego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Czynne prawa wyborcze, o których mowa w art. 62 ustawy zasadniczej, statuuje gwarancję przysługujących praw obywatelom (wyborcom) w postaci wyrażania swojej woli (wyboru przedstawiciela) w rządzeniu sprawami o charakterze publicznym, odpowiednio na szczeblu: centralnym (ogólnokrajowym), regionalnym (wojewódzkim), lokalnym (powiatowym, gminnym). Przepis ten określa, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wybor-

7 D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 26.

8 G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 9.

9 Art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), zamiennie jako „ustawa zasadnicza”.

10 Por. G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, LEX nr 136576.

11 Por. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, w: J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 99, 102.

12 L. Garlicki, *op. cit.*, s. 145 i n.

13 Art. 87 ustawy zasadniczej.

14 R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, wyd. IV, Kraków 2005, s. 142.

czych. Konstrukcja przepisu bezspornie wskazuje na prawa polityczne obywatela, do których zalicza się: uprawnienie do korzystania z czynnego prawa wyborczego poprzez wyrażenie swojej aprobaty lub dezaprobaty dla określonej opcji rządzącej, opcji politycznej (danego ugrupowania), programu politycznego, określonego kandydata oraz możliwości opowiedzenia się za wariantem odpowiedzi zadany w pytaniu referendalnym¹⁵.

W odniesieniu do przywołanych unormowań, uzasadnione jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. W jaki sposób należy wyeliminować trudności związane z permanentną rotacją kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (zgłaszania ich przez pełnomocników wyborczych, rezygnacji oraz uzupełnienia ich składów) w celu odciążenia komisarzy wyborczych *in fine* pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego oraz pracowników urzędów gmin (miast), na kanwie obowiązujących uregulowań prawnych?
2. Jaki winien być szczególny zakres poziomu merytorycznego i etycznego członków obwodowej komisji wyborczej stanowiącego implikację prawidłowego oraz sprawnego przeprowadzenia wyborów?

Za pomocą wybranych metod badawczych autor przedstawił wielowymiarową analizę dylematów związanych z prawidłowym funkcjonowaniem obwodowych komisji wyborczych, a przede wszystkim przybliżeniu praktyczny i systemowy problem związany z bezpośrednim oddziaływaniem czynnika ludzkiego (członka komisji) na proces wyborczy.

Ponadto celem artykułu naukowego jest dokonanie przeglądu możliwości prawnych związanych z prawidłowym działaniem obwodowych komisji wyborczych w prowadzonych czynnościach związanych z przeprowadzeniem głosowania i ustaleniem jego wyników w obwodzie, zarówno przez jednolitą komisję, jak i dwa odrębne ciała kolegialne powołane odrębnie do przeprowadzenia głosowania, a także do ustalenia jego wyników¹⁶. W ujęciu końcowym podniesione zostały postulaty w zakresie podjęcia omawianej tematyki w przedmiocie uregulowania w kodeksie wyborczym zmian odnoszących się bezpośrednio do funkcjonowania

¹⁵ Por. F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 33.

¹⁶ Art. 5 pkt 74 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. z 2018 r., poz. 130) w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r., poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r., poz. 4 dalej jako: k.w.) wprowadzono zmiany polegające na dodaniu w dziale II w rozdziale 7 art. 181a w brzmieniu: art. 181a – W każdym obwodzie głosowania w wyborach powołuje się obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie.

obwodowych komisji wyborczych. Przedstawiony praktyczny zarys dostrzeżonej problematyki w stosowaniu prawa wyborczego mógłby stanowić przyczynek do odpowiedniego zreformowania podstawowego ciała kolegiálnego w procesie wyborczym.

Ujęcie ogólne prawnych uwarunkowań funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych

Ogólny ustrój organów wyborczych precyzuje art. 152 k.w., w którym dokonano formalnego podziału na dwie grupy organów administrujących sprawami związanymi z przeprowadzeniem wyborów. Wyróżnia się po pierwsze organy stałe, do których zaliczono Państwową Komisję Wyborczą oraz komisarzy wyborczych, po drugie organy czasowe (niestałe), do których zalicza się odpowiednio okręgowe, rejonowe i terytorialne komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze¹⁷. Organy powołane *ad hoc* (tzw. organy doraźne) zostały ukonstytuowane w celu przeprowadzenia zarządzonych wyborów¹⁸. Obwodowe komisje wyborcze stanowią fundament w hierarchii organów wyborczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co *de facto* przekłada się na prawidłowe oraz sprawne przeprowadzenie zarządzonych wyborów¹⁹.

Obwodowe komisje wyborcze powoływane są przez właściwy organ wyborczy – komisarza wyborczego²⁰ do realizacji ustawowych zadań wyborczych w stałych lub odrębnych obwodach głosowania. Ich udział w wyborach przejawia się w sposób zróżnicowany. W zarządzonych wyborach o zasięgu ogólnopolskim do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej obwodowa komisja przeprowadza wybory obok Państwowej Komisji Wyborczej oraz okręgowej komisji wyborczej²¹. Z kolei w wyborach do Parlamentu Europejskiego podstawowy, doraźny organ wyborczy przeprowadza wybory obok

17 Art. 152 § 2 k.w.

18 A. Pyrżyńska, *Spółeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 26, s. 15.

19 A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 200–218; A. Kisielewicz, *Organy wyborcze*, w: K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2010, s. 49–91.

20 Art. 152 § 1 k.w. w zw. z art. 182 § 1 k.w. Zob. A. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 155–165.

21 Art. 262 § 1 k.w.

okręgowej i rejonowej komisji wyborczej, również przy udziale Państwowej Komisji Wyborczej²². Natomiast wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego, pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych, przeprowadzają: wojewódzkie, powiatowe, gminne oraz obwodowe komisje wyborcze²³.

W obecnym stanie prawnym w każdym obwodzie głosowania powołuje się obwodową komisję wyborczą, która realizuje zadania przewidziane w kodeksie wyborczym dla obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Powyższe unormowanie dotyczy wyborów do Sejmu i do Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego, a także przeprowadzanych w toku kadencji wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek²⁴. W stosunku do zarządzonych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek ustawodawca określił, iż czynności związane z przeprowadzeniem procesu wyborczego realizować będą dwie doraźne komisje wyborcze, tj. obwodowa komisja wyborcza ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie.

Wskazać należy, że w 2018 roku ustawodawca nowelizacją prawa wyborczego dokonał podziału obwodowych komisji wyborczych na niezależne komisje o odrębnych kompetencjach. Pierwotnie uregulowano, że w każdym obwodzie głosowania w wyborach powołuje się obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie²⁵. Po przeprowadzonych w 2018 roku wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego dokonano jednak kolejnej zmiany dotyczącej przepisów w zakresie powoływania obwodowych komisji wyborczych, co było wynikiem stwierdzonych problemów praktycznych stosowania nowych rozwiązań prawnych²⁶. Wyłączono z zakresu stosowania zmienionych przepisów, o których mowa wyżej, wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,

22 Art. 339 § 1 k.w.

23 Art. 178 § 1 k.w. w zw. z art. 413 k.w., art. 451 k.w., art. 460 k.w., art. 475 k.w.

24 Art. 181a § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 181a § 2 k.w.

25 Art. 5 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. z 2018 r., poz. 130).

26 A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1 (53), s. 196.

wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także wybory do Parlamentu Europejskiego²⁷. W tych wyborach nie stosuje się modelu dualistycznego obwodowych komisji wyborczych, pozostano przy dotychczasowych rozwiązaniach, w których jedna i ta sama komisja odpowiedzialna jest za: przeprowadzenie głosowania w obwodzie, czuwania w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości, przesłanie wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej²⁸.

Obwodowe komisje wyborcze powoływane są spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby²⁹. Dodatkowo należy zaznaczyć, że swój akces w członkostwie obwodowej komisji wyborczej mogą zgłaszać kandydaci indywidualni bezpośrednio komisarzowi wyborczemu³⁰. Pomimo dokonanych ostatnich nowelizacji prawa wyborczego³¹ ustawodawca nie zdecydował się na podjęcie uregulowań związanych z nałożeniem na potencjalnych członków obwodowych komisji wyborczych minimalnych wymagań, jakimi powinni odznaczać się w prowadzeniu czynności związanych z procesem wyborczym³². Ustawodawca w ubieganiu się o członkostwo w obwodowej komisji wyborczej nie nałożył na kandydatów szczególnego obowiązku znajomości prawa wyborczego³³, posiadania uprzedniego doświadczenia zawodowego w pracach komisji, legitymowania się niekaralnością za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiadania wykształcenia lub wyższego wykształcenia kierunkowego (np. w stosunku do osób pełniących funkcję przewodniczącego lub jego zastępcy), kwalifikacji lub umiejętności na określonym poziomie czy też stosownych wartości etycznych³⁴. Przypomnieć należy, że ustawa nie nakłada na kandydatów na członków komisji szczególnych wymagań, ograniczając je jedynie do cenzusu wieku – kandydat musi mieć ukończone 18 lat najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia, a także do

27 Art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 273).

28 Art. 185 k.w. w zw. z art. 181a § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 181a § 2 k.w.

29 Art. 182 § 2 k.w.

30 Art. 182 § 8c k.w.

31 Art. 1 pkt 22 lit. c ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 273) dokonał modyfikacji przepisu art. 182 § 4 k.w. (odnosi się do wymogów kandydata na członka komisji).

32 A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 208.

33 A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim...*, s. 218.

34 *Ibidem*, s. 219.

cenzusu zamieszkania³⁵ (domicyl), który warunkuje, że osoba będąca kandydatem na członka komisji może zostać zgłoszona do komisji na obszarze województwa, w którym stale zamieszkuje³⁶. Należy skonstatować, że minimalne warunki, jakie musi spełnić kandydat, mają wydzźwięk społeczny³⁷. Jak zauważył J. Zbieranek, „brak dbałości ustawodawcy o zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego i etycznego członków tych komisji, ma istotny wpływ na sprawne i zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów (...). Na tej podstawie kształtuje się społeczny obraz działania wszystkich organów wyborczych, decydujący o zaufaniu obywateli do demokratycznego mechanizmu wyłaniania władzy przedstawicielskiej”³⁸.

Ocena wybranych problemów działania obwodowych komisji wyborczych

Analizując trudności związane z funkcjonowaniem obwodowych komisji wyborczych, warto szczególnie zwrócić uwagę na czynniki, jakie miały bezpośredni wpływ na prawidłowy oraz sprawny przebieg procesu wyborczego. W wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej można wyszczególnić następujące problemy:

- a) przeświadczenie kandydatów o biernym udziale w obwodowej komisji wyborczej i o czynnym udziale w pracach jedynie przewodniczącego lub jego zastępcy, jak również przekonanie o udziale „czynnika fachowego”, jakim w poprzednim stanie prawnym³⁹ byli pracownicy samorządowi urzędów gmin lub gminnych

35 W literaturze przedmiotu zaznacza się, że wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, niezależnie od tego, czy są w niej zameldowani na pobyt stały, czasowy, czy mieszkają bez zameldowania. Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 49. Zob. art. 16 ust. 1 ustawy zasadniczej – Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

36 Art. 182 § 4 k.w.

37 A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, w: K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 150.

38 J. Zbieranek, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, Lex. Por. A. Przyzińska, *Obwodowe komisje...*, s. 208.

39 Art. 182 § 2a k.w. określał, że w skład obwodowych komisji wyborczych, o których mowa w § 2, powołuje się także po jednej osobie wskazanej przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Przepis ten został uchylony przez art. 5 pkt 75 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału

- jednostek organizacyjnych, desygnowani przez wójta do każdej komisji obwodu stałego i odrębnego;
- b) brak podstawowej wiedzy i doświadczenia członków komisji w pracach tego organu (nieuczestniczenie lub pobieżne uczestniczenie w organizowanych szkoleniach, brak elementów samokształcenia, m.in. zaznajomienia się z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, przepisami kodeksu wyborczego);
 - c) brak zaangażowania, należytej staranności oraz lekceważące podejście członków do realizowanych zadań przez organ doraźny;
 - d) rotacja zgłoszonych członków obwodowych komisji wyborczych determinowanych sprawami osobistymi, np. choroby, wyjazdy służbowe, zbieg zaplanowanych urlopów itd.;
 - e) świadome zgłaszanie kandydatów w celu zablokowania miejsca w składzie podstawowym organu wyborczego, którzy w następstwie rezygnują z prac w komisji, przez co komisja powoływana jest w składzie niepełnym (minimalnym);
 - f) konflikty charakterologiczne (interpersonalne) osób zgłoszonych do udziału w pracach obwodowej komisji wyborczej, brak wzajemnej komunikacji pomiędzy członkami komisji⁴⁰;
 - g) podatność członków komisji na: pracę pod wpływem presji czasu, zmęczenie psychiczne i fizyczne, stres wywołany czynnikami zewnętrznymi (np. duży napływ wyborców do lokalu, awarie techniczne, praca od wczesnych godzin porannych do późnych godzin nocnych lub porannych).

Ukształtowanie odpowiedniego modelu działania obwodowych komisji wyborczych jest pożądane oraz uzasadnione. Oczekiwania dotyczące prawidłowego funkcjonowania tego organu były wielokrotnie wyrażane, zarówno w stanowiskach organów wyborczych, jak i literaturze przedmiotu. W związku z czym „zauważalny jest brak wyraźnej koncepcji w zakresie ukształtowania właściwego modelu funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, jako korpusu rzetelnie przygotowanych osób, świadomych swojej roli i ciążącej na nich odpowiedzialności”⁴¹.

Warto w tym miejscu zasygnalizować również o kolejnej determinancie, która ma wpływ na szeroko pojęty proces wyborczy, a mianowicie o digitalizacji zgłoszeń kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych i podejmowanych wszelakich czynności następczych. Czynności związane z powoływaniem komisji wykonują komisarze wyborczy, urzędnicy wyborczy oraz urzędy gmin, działające

obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

40 J. Haman, *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2018, s. 8.

41 A. Pyrżyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 196.

w ramach obsługi urzędnika wyborczego. Zgłoszenia kandydatów na członków komisji przyjmują urzędnicy wyborczy, właściwi dla gminy, w której siedzibę ma dana komisja, za pośrednictwem urzędu gminy. W m.st. Warszawie zgłoszenia przyjmowane są za pośrednictwem urzędów dzielnic m.st. Warszawy, właściwych dla siedziby danej komisji⁴². Należy przypomnieć, że na mocy art. 5 pkt 75 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴³ ustawodawca pozbawił udziału w pracach obwodowej komisji wyborczej reprezentanta samorządowej władzy wykonawczej. Według uchylonych rozwiązań prawnych w skład obwodowych komisji wyborczych powoływano także po jednej osobie wskazanej przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Podjęte działania ustawodawcy należy ocenić w sposób dualistyczny, zarówno negatywny, jak i pozytywny.

Pozbawienie udziału „czynnika fachowego”, jakimi niewątpliwie byli przedstawiciele sektora gminnego samorządowego, wpłynęło bezpośrednio na jakościowe funkcjonowanie komisji wyborczej, negatywnie oddziałując na funkcjonowanie komisji. Osoby te poprzez swoje przygotowanie merytoryczne oraz praktyczno-zawodowe (np. legitymowanie się odpowiednim poziomem wiedzy na temat wyborów, wieloletnim doświadczeniem w pracach komisji, praktycznych umiejętności) zapewniały prawidłowe działanie tego organu, a wręcz skutecznie wpływały na poprawność oraz sprawność podania wyników wyborów.

Natomiast akcentu pozytywnego należy upatrywać w „zwiększeniu roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów”⁴⁴. Ustawodawca dokonany zmianami „czynnikiem fachowym” zastąpił wprost „czynnikiem społecznym”, co ma zapewnić odpowiedni poziom przejrzystości, transparentności, „obywatelskiej kontroli nad procesem wyborczym (...). Mają one w zamiarze wnioskodawców wyeliminować, a przynajmniej w znaczącym wymiarze ograniczyć potencjalne nadużycia oraz nieprawidłowości.

42 § 3 ust. 2 i 3 Uchwały nr 161/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. z 2020 r., poz. 520).

43 Dz.U. 2018 r., poz. 130. Ustawodawca zdecydował o uchyleniu art. 182 § 2a k.w.

44 Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001 z dnia 10 listopada 2017 r.).

Zwalczanie takich nadużyć jest troską o demokrację i wolności obywatelskie, a nie zaprzeczaniem tym wartościom⁴⁵. Ponadto obligatoryjne wyeliminowanie udziału pracownika samorządowego należy upatrywać w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych⁴⁶, zgodnie z którym pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Przedstawiciel samorządowej władzy wykonawczej, pomimo tego, że „spełnia wymogi pozwalające na powołanie na członka komisji wyborczej, nie może być członkiem komisji wyborczej pochodzącym »ze wskazania« jednego z komitetów uczestniczących w wyborach, rodziłoby to bowiem uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność”⁴⁷. Innymi słowy dotychczasowy organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent) angażowałby pracowników własnego urzędu do pośredniego udziału w swojej prywatnej kampanii wyborczej, co jest szczególnie istotne w sytuacji ubiegania się o reelekcję. W literaturze podnosi się, że „funkcjonowanie administracji wyborczej musi być bowiem oparte na niezależności, apartyjności i apolityczności. Członkom obwodowych komisji wyborczych należy stworzyć warunki do podejmowania bezstronnych działań, wolnych od nacisków zewnętrznych, co umożliwi innym obywatelom efektywne skorzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego”⁴⁸.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym pełnomocnik wyborczy dokonuje zgłoszenia kandydatów na członków komisji na druku stanowiącym załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju⁴⁹. Zgłoszenia dokonywane są w postaci tradycyjnej, tzn. papierowej i muszą zostać przekształcone w formę cyfrową, co dodatkowo obciąża służby administracji wyborczej,

45 *Ibidem*.

46 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.

47 A. Poglódek, *Pracownik samorządowy nie zawsze powinien zasiadać w komisji wyborczej*, <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1434014,pracownik-samorządowy-komisja-wyborcza.html> (dostęp 28.12.2020).

48 A. Krzywoń, *Kto nie może zostać członkiem obwodowej komisji wyborczej. Czy ograniczenia są zgodne z Konstytucją?*, Warszawa 2018, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/Kto%20nie%20moze%20zostac%20czlonkiem%20obwodowej%20komisji%20wyborczej.pdf (dostęp 28.12.2020).

49 Art. 182 § 11 k.w. – Państwowa Komisja Wyborcza określa sposób zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, wzór zgłoszenia oraz zasady powoływania tych komisji, w tym tryb przeprowadzenia losowania.

w szczególności komisarzy wyborczych, *in fine* pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego⁵⁰ oraz pracowników urzędów gmin (miast). Wiąże się to bowiem z czasochłonnym wprowadzaniem danych ze zgłoszeń papierowych do wersji elektronicznej w systemie Wsparcia Organów Wyborczych (WOW), następnie wielokrotnym uzupełnianiem, aktualizowaniem (np. w sytuacji rezygnacji) i wprowadzaniem danych zgłoszonych kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych pod presją czasu, nawet w ostatnich dniach przed ustawowym terminem – najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów⁵¹.

Wdrożenie dodatkowego panelu (nakładki), np. „zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych” w systemie WOW dla pełnomocników wyborczych lub upoważnionych przez nich osób, stanowiącego przeniesienie źródłowe danych ze zgłoszenia papierowego, stanowi odpowiedź na „potrzebę stałego doskonalenia rozwiązań prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów”⁵², a także rozwiązań informatyczno-technologicznych. Za wdrożeniem rozwiązań informatycznych w systemie WOW dla pełnomocników wyborczych przemawia w szczególności:

- a) prawidłowe wprowadzanie i jednoczesne weryfikowanie przez pełnomocników wyborczych danych kandydatów na członków komisji bezpośrednio ze zgromadzonych zgłoszeń, które niejednokrotnie wypełniane są w sposób nieczytelny przez kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych;
- b) wyeliminowanie opóźnień związanych z przekazywaniem zgłoszeń przez pełnomocników wyborczych do urzędów gminy lub przed ostatecznym terminem zgłaszania kandydatów;
- c) podwyższenie poziomu sprawnej wymiany informacji potencjalnych członków obwodowych komisji wyborczych pomiędzy pełnomocnikami, a następnie pomiędzy urzędami gmin.

Zaakcentować w tym miejscu należy, że dostrzeżone problemy praktyczne powinny zostać rozwiązane bezpośrednio z udziałem osób odpowiedzialnych za fluktuację kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Przede wszystkim dotyczy to zgłoszeń dokonywanych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby⁵³. Obecnie administracja wyborcza oraz jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych w zakresie

50 W sytuacjach, o których mowa w art. 182 § 8c k.w. w zw. z art. 182 § 8b k.w.

51 Art. 182 § 5 k.w.

52 Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 lutego 2020 r., ZPOW-501-5/20 w sprawie realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploADED_files/1581339521_Informacja_o_realizacji_przepisow.pdf (dostęp 17.10.2020).

53 Art. 182 § 2 k.w.

przeprowadzenia wyborów⁵⁴ notorycznie zderzają się z permanentną fluktuacją kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (zgłaszania ich przez pełnomocników wyborczych, rezygnacji oraz uzupełnienia ich składów). Ze względu na krótkie terminy powołania obwodowych komisji wyborczych istotna jest więc „konieczność niezwłocznej weryfikacji bardzo dużej liczby zgłoszonych kandydatów”⁵⁵.

Ciążar prawidłowego zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych spoczywa w pierwszej kolejności na pełnomocnikach wyborczych lub osobach przez nich upoważnionych, a w drugiej na samych wyborcach, którzy wyrazili swój akces udziału w pracach komisji bezpośrednio komisarzowi wyborczemu. Dodatkowe wprowadzenie umocowań w przedmiocie wdrożenia czynności digitalizacji zgłoszeń kandydatów na członków komisji, z jednoczesnym zachowaniem doręczenia zgłoszeń kandydatów w formie dotychczasowej wraz z danymi osobowymi, uprzednią wyrażoną zgodą oraz podpisem własnoręcznym kandydata, niewątpliwie usprawni proces powoływania składu obwodowych komisji wyborczych.

Z kolei wprowadzenie rozwiązań typu organu profesjonalnego mogłoby być pożądanym rozwiązaniem, co w swej skuteczności przekładałoby się niewątpliwie na poprawę i sprawność funkcjonowania komisji, prowadziłoby jednak do wyeliminowania czynnika społecznego (brak przymiotu wzajemnej zależności) jako mechanizmu społecznej kontroli procesu wyborczego. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być umocowanie obwodowych komisji wyborczych jako organu hybrydowego (tzw. organu półprofesjonalnego). Organ taki składałby się zarówno z osób posiadających odpowiednie wymagania oraz kwalifikacje stawiane przez kodeks wyborczy⁵⁶, jak i gwarantowałby udział w pracach komisji osób spełniających minimalne wymogi ustawowe (tzw. instytucja czynnika społecznego). Słusznie akcentuje się w literaturze przedmiotu, że można rozważyć „wprowadzenie *sui generis* korpusu członków obwodowych komisji wyborczych, a zatem umocowanie w przepisach obowiązku powołania przynajmniej jako części składu komisji osób o wyraźnie określonych kompetencjach wyborczych, które swoją funkcję sprawowałyby w sposób kadencyjny. Takie rozwiązanie gwarantowałoby, że podczas

54 Art. 124 § 1 pkt 4 k.w.

55 Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 lutego 2020 r., ZPOW-501-5/20, *op. cit.*

56 Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła pogląd o ustanowieniu korpusu członków obwodowych komisji wyborczych lub wprowadzeniu wymogu, żeby przewodniczącymi i zastępcami obwodowych komisji wyborczych były osoby, które uzyskały certyfikat potwierdzający kompetencje do pełnienia tej funkcji. Zob. Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 stycznia 2019 r., ZPOW-502-1/19 w sprawie realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (dostęp 17.10.2020).

wyborów praca obwodowych komisji nie byłaby oparta wyłącznie na wybiórczej wiedzy przypadkowych osób, lecz na kompleksowo przygotowanych i wykwalifikowanych oraz – co ważne – znających praktykę wyborczą podmiotach⁵⁷.

Zaproponowane rozwiązania nie osłabiają działania komisji, przeciwnie – powinny wzmocnić prawidłowość funkcjonowania tego organu. Oczywiście nie można zapominać o społecznym instrumencie kontroli wyborów – o obserwatorach społecznych, którzy czuwają nad przebiegiem przeprowadzonych wyborów oraz nad przestrzeganiem prawa wyborczego, jak również o realizacji celów, takich jak troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego⁵⁸. Istotną rolę w procesie wyborczym pełni także mąż zaufania⁵⁹, który jest „gwarancją prawidłowego przebiegu głosowania”, jest utożsamiany z obserwatorami, tylko że działającymi „z ramienia partii politycznych oraz osób ubiegających się o mandaty”⁶⁰. Mąż zaufania umocowany został w uprawnienia obserwowania wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony⁶¹, w szczególności:

- a) może być obecny przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników oraz sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i elektronicznego przesyłania danych;
- b) może być obecny w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu;
- c) może wносить do protokołu uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów;
- d) może być obecny przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia⁶².

Uczestnictwo obywateli w sprawowaniu kontroli procesu wyborczego nie może być w żaden sposób osłabione w komisji wyborczej, co przesądza o wielu alternatywnych instytucjach oraz podmiotach (obserwatorzy społeczni, mężowie zaufania, międzynarodowi obserwatorzy wyborów) biorących udział w życiu

57 A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 209.

58 Art. 103c § 1 k.w.

59 Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 58.

60 G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 222.

61 A. Sokala, *Mąż zaufania*, w: A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 129.

62 Art. 103b § 1 k.w.

publicznym, w zapewnieniu transparentności, uczciwości w wyborach oraz dbałości o demokrację⁶³.

W ramach prawidłowego wypełniania przez podmioty administracji wyborczej zadań określonych w k.w. zasadne oraz celowe jest ustawowe zagwarantowanie wyeliminowania potencjalnych nieprawidłowości w przyszłości, a także usprawnienie działania komisji poprzez dodanie w k.w. zapisów o szczególnych wymaganiach kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, a w rezultacie dodanie następujących jednostek redakcyjnych w brzmieniu:

1. Art. 182 § 4 k.w.: Osoba będąca kandydatem na członka obwodowej komisji wyborczej:
 - a) nie przekroczyła 70 lat⁶⁴;
 - b) składa oświadczenie, że nie była prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione umyślnie⁶⁵;
 - c) posiada co najmniej wykształcenie średnie.
2. 2. Art. 182 § 4a ust. 1 k.w.: Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej oraz jego zastępca powinien:
 - a) spełniać warunki, o których mowa w art. 182 § 4 pkt 1–5 k.w.;
 - b) posiadać wykształcenie wyższe;
 - c) posiadać odpowiednią wiedzę z zakresu problematyki wyborów oraz niezbędne doświadczenie zawodowe.

63 Zob. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 7 i n.

64 Zastosowanie analogicznych rozwiązań, jak w przypadku członków Państwowej Komisji Wyborczej (zob. art. 158 § 1 pkt 4 k.w.). Wyznaczenie cezur czasu wieku kandydata na członka obwodowej komisji wyborczej (jej górnej granicy) związane jest z pełnieniem funkcji członka komisji. Aspekt zdrowotny ma kluczowe znaczenia dla prawidłowego wypełniania zadań nałożonych na komisję w trakcie przeprowadzenia wyborów, co poniekąd związane jest z wiekiem kandydata. Ubiegając się o członkostwo w komisji, kandydat – uwzględniając element doświadczenia życiowego – winien posiadać odpowiedni stan zdrowia, powinien być odporny na trudne i nieoczekiwane sytuacje, a także adekwatnie reagować i posiadać zdolności do podejmowania decyzji w warunkach szczególnych, takich jak: presja czasu, praca w warunkach wielogodzinnych, nocnych i wczesnoporannych. Określenie górnej granicy wiekowej, przy uwzględnieniu powyższych wywodów, związane jest przede wszystkim z możliwością kandydowania do objęcia funkcji członka komisji, a w rezultacie z możliwościami psychofizycznymi piastowania tego „stanowiska”.

65 Powyższe jest umotywowane tym, iż ustawodawca w przepisie art. 154 § 5a k.w. określił ochronę prawną członków komisji, zgodnie z którym członkowie obwodowych komisji wyborczych w trakcie: przebywania w lokalu wyborczym, czynności podejmowanych przez obwodową komisję wyborczą, przygotowań do prac obwodowej komisji wyborczej korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponoszą odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni.

3. Art. 182 § 4a ust. 2 k.w.: Przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej oraz jego zastępcę powołuje się w obwodzie głosowania obszaru danej gminy w celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, na okres 3 lat, spośród osób spełniających wymagania, o których mowa w ust. 1, przez komisarza wyborczego.
4. Art. 182 § 2aa k.w.: Zgłoszenia kandydatów do obwodowych komisji wyborczych dokonuje się za pośrednictwem systemu informatycznego Wsparcie Organów Wyborczych:
 - a) przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby, o których mowa w § 2;
 - b) przez wyborców, o których mowa w § 8c, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, komisarzom wyborczym.

Fundamentalne znaczenie w procesie wyborczym stanowi zasada budowania zaufania do organów administracji publicznej, w tym do każdego organu szczebla administracji wyborczej, w poszczególnej jej hierarchii. Dezyderat wzajemnej relacji niewątpliwie wpisuje się w całość wzmacniania zaufania pomiędzy organami państwa, a wyborcami. W związku z czym „idealna byłaby zatem sytuacja akcentująca nie tylko potrzebę wzbudzania zaufania obywateli do organów władzy publicznej, ale dostrzegająca również znaczenie zaufania organów do jednostki. Jak się bowiem wydaje, prowadzeniu postępowania (...) w sposób prawidłowy służyłoby zachowanie stanu harmonii w relacji pomiędzy jednostką a gospodarzem (...)”⁶⁶ procesu wyborczego⁶⁷.

Wnioski

Istotą prawa wyborczego jest odpowiednie zorganizowanie systemu wyborczego w celu sprawnego i prawidłowego podania wyników wyborów lub przedstawienia końcowych rezultatów z przeprowadzonego referendum. Administracja wyborcza odgrywa kluczową rolę w procesie wyborczym⁶⁸, co związane jest nierozzerwalnie z „okresem na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, samorządowych, prezydenckich oraz referendum, ale także określenie czynności

⁶⁶ M. Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, w: M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 433–446.

⁶⁷ L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71–72.

⁶⁸ G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 183.

koniecznych do zorganizowania i odbycia głosowania”⁶⁹. Przedstawiona praktyka organizacji wyborów wiąże się wieloma problemami, których wyeliminowanie powinno wpłynąć pozytywnie na organizację i przebieg wyborów oraz na budowanie powszechnego zaufania do organów administracji wyborczej. Dynamika współczesnych rozwiązań technologicznych powinna bezpośrednio wpłynąć na ich zastosowanie na kanwie dotychczasowych rozwiązań kodeksowych, w związku z czym zasadnym jest dokonanie przeglądu zaistniałych zdarzeń z udziałem członków obwodowych komisji wyborczych w przeprowadzonych wyborach w latach 2018–2020 do organów jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na to, że obwodowa komisja wyborcza została umiejscowiona na najniższym stopniu systemu ustrojowego organów wyborczych, warto ponownie pochylić się nad dotychczasowymi rozwiązaniami prawnymi, wyciągać wnioski z doświadczeń oraz dostrzec ogromny wysiłek pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego oraz urzędów gmin w zakresie funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej od jej powstania do zakończenia działania w obwodzie.

Należy ponownie podjąć temat umocnienia działania obwodowych komisji wyborczych poprzez określenie szerszych wymagań personalnych w stosunku do członków tego organu, ewentualnie rozważyć uregulowania konkretnych kryteriów oraz wymogów do stanowisk funkcyjnych – przewodniczącego komisji oraz jego zastępcy.

Po wtóre trzeba zauważyć, iż wdrożenie dodatkowego panelu „zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych” w systemie WOW dla pełnomocników wyborczych lub upoważnionych przez ich osób, stanowiącego digitalizację źródłowych danych ze zgłoszenia papierowego do postaci cyfrowej, stanowi przejaw nie tyle oczekiwany, ile wręcz pożądaný, biorąc pod uwagę zakres dostrzeżonych nieprawidłowości, uciążliwości. Państwowa Komisja Wyborcza, która sygnalizowała trudności związane z wielokrotną rotacją członków obwodowych komisji wyborczych: „takie działania z jednej strony przesuwają punkt ciężkości w zakresie wykonywania zadań komisarza z czynności nadzorczych na czynności o charakterze organizacyjnym”⁷⁰, z drugiej generują znaczącą ilość nowych czynności

⁶⁹ J. Muszyński, *Leksykon marketingu wyborczego*, Wrocław 2001, s. 72 i n.

⁷⁰ Urząd gminy dokonuje sprawdzenia prawidłowości zgłoszenia kandydatów na członków komisji i za pośrednictwem urzędnika wyborczego informuje komisarza wyborczego o przyczynach nieuwzględnienia zgłoszenia kandydata. Urząd gminy niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia wprowadza dane zgłoszonych kandydatów do systemu informatycznego Wspieranie Organów Wyborczych (WOW). Por. § 9 i 10 ust. 1 uchwały 161/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia

technicznych, które w ramach obsługi komisarza w przededniu wyborów obciążają także pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego, którzy – co należy podkreślić – zaangażowani są w tym czasie w szereg innych zadań z zakresu organizacji wyborów⁷¹.

Przedstawiając postulaty zmiany prawa wyborczego, należy podkreślić, że odpowiednia reakcja ustawodawcy winna być determinantą budowania wagi zaufania w relacji pomiędzy organami państwa a wyborcami⁷². Należy wzmocnić funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych, a także dążyć do szerszego uzewnętrznienia i nadania szczególnego akcentu, takim przesłankom, jak:

- a) odpowiedzialność obwodowej komisji wyborczej i jej członków za właściwe przeprowadzenie głosowania w obwodzie; wiarygodność i prawidłowość ustalonych wyników głosowania przez obwodową komisję wyborczą;
- b) ukształtowanie należytego wymiaru odbioru społecznego (rezonansu społecznego) wśród poszczególnych wyborców w przedmiocie przeprowadzenia wyborów, a przede wszystkim odpowiedzialność prawidłowego kształtowania relacji jednostki (wyborcy) z państwem⁷³;
- c) budowanie ogólnego poziomu zaufania⁷⁴ do funkcjonowania mechanizmów procesu wyborczego spoczywających na poszczególnych szczeblach szeroko pojętej administracji wyborczej⁷⁵;
- d) wzmacnianie i pogłębianie zaufania obywateli do organów wyborczych⁷⁶, a przede wszystkim do obwodowych komisjach wyborczych⁷⁷.

8 czerwca 2020 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., *op. cit.*

71 A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 203.

72 Por. G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, LEX nr 136576.

73 A. Ziółkowska, *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, LEX nr 99685.

74 M. Sawczuk, *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „*Studia Prawno-ustrojowe*” 2012, nr 18, s. 157.

75 P. Wajda, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2010, nr 9, s. 20.

76 M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2012, z. 2, s. 5.

77 Por. K. Celińska-Grzegorzczak, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 65.

Konieczność sprostania dynamicznemu rozwojowi informatycznemu warunkuje proces odpowiedniego zorganizowania, przygotowania i przeprowadzenia wyborów z wykorzystaniem odpowiednich, zmodyfikowanych umocowań prawnych i rozwiązań informatyczno-technologicznych.

Bibliografia

- Celińska-Grzegorzczak K., *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, LEX nr 136576.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w Konstytucji*, w: J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, w: M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Haman J., *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2018.
- Jamróż A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- Kisielewicz A., *Organy wyborcze*, w: K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2010.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszewski G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI.
- Muszyński J., *Leksykon marketingu wyborczego*, Wrocław 2001.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Nowicki M.A., *Komentarz do art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, w: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009.
- Pyrzyńska A., *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1 (53).
- Pyrzyńska A., *Spółeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 26.

- Rymarz F., *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000.
- Sawczuk M., *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 18.
- Skotnicki A., *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, w: K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Sokala A., *Mąż zaufania*, w: A. Sokala, B. Michałak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Szmyt A., *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2011, nr 3.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, wyd. IV, Kraków 2005.
- Wajda P., *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2010, nr 9.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2012, z. 2.
- Zbieranek J., w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, Lex.
- Ziółkowska A., *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, LEX nr 99685.

ASSESSMENT OF THE IMPACT OF THE HUMAN FACTOR, AS A DIRECT DETERMINANT, ON THE FUNCTIONING OF DISTRICT ELECTORAL COMMISSIONS. A PRACTICAL OUTLINE OF THE PROBLEM

Abstract

The publication presents selected issues of legal determinants of the operation of district electoral commissions and their impact on the election process. In the context of the existing code regulations, it is reasonable to review the events that took place with the participation of members of district electoral commissions in the elections held in 2018–2020 to the bodies

of local government units, the Sejm and the Senate of the Republic of Poland, the European Parliament and to the office of the President of the Republic of Poland. The aim of the publication is to obtain an answer to the theses put forward herein: what determinants directly affect the functioning of the election process and what is the impact of the human factor (members of district electoral commissions) on its proper course? Additionally, it should be verified whether the current model of nominating (in fine appointing, resigning, supplementing) members to district electoral commissions requires the legislator's interference. The analysis of the problems to date sheds light on the scope of the irregularities identified and constitutes a contribution to the introduction of legislative changes to the election law. A comprehensive approach to the topic allows insight into a practical outline of the problems noted in the course of the operation of district electoral commissions.

Keywords: electoral law, human factor, district electoral commission, voting, electoral administration

CYTOWANIE

Krauschar K., *Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 27–47, DOI: 10.18276/ais.2021.34-02.