



Acta Juris Stetinensis

2023, nr 4 (vol. 45), 61–73
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2023.45-04



Konrad Rydel
mgr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: k.rydel@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0003-3905-8317



Marek Piotr Kaczmarczyk
mgr
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych
Uniwersytet Warszawski
e-mail: mp.kaczmarczyk@uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-8436-7832

Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Streszczenie

Do 2018 roku sposób zorganizowania polskiej administracji wyborczej zapewniał jej bezstronność i niezależność. Na mocy nowelizacji Kodeksu wyborczego dokonanej w 2018 roku administracja wyborcza stała się znacznie bardziej podatna na wpływy polityków. Wysoki poziom upolitycznienia jest widoczny szczególnie w przypadku sposobu obsadzenia PKW. Zwiększenie wpływu czynnika politycznego dotyczy również sposobu obsadzania niektórych komisji wyborczych. Ustawodawca odszedł zarazem od sędziowskiego modelu administracji wyborczej. W artykule autorzy opisali zagrożenia dla polskiego systemu prawnego związane z upolitycznieniem tych organów. Obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego zwiększają możliwość ingerowania w funkcjonowanie systemu demokratycznego przez polityków, czego przykładem jest możliwość odrzucania sprawozdań finansowych partii politycznych przez PKW. Szansy na zwiększenie niezależności administracji wyborczej autorzy upatrują głównie w konstytucjonalizacji PKW. W pracy zastosowano metodę

formalno-dogmatyczną oraz teoretyczno-prawną, a także metodę krytycznej analizy źródeł oraz argumentacyjną, co pozwala na konstruktywną krytykę omawianych rozwiązań.

Słowa kluczowe: Państwowa Komisja Wyborcza, administracja wyborcza, wybory, komisja wyborcza

Wprowadzenie

Do mowy potocznej przeszedł cytat rzekomo przypisywany J. Stalinowi, że „Nie ważne kto głosuje, ważne kto liczy głosy”. To niewyszukane hasło ujmuje w zasadniczy sposób problem organizacji, przeprowadzania, a następnie ustalania wyników wyborów. Rzetelność tych procesów może zapewnić wyłącznie w pełni niezależna administracja wyborcza. Już w latach 50. ubiegłego wieku W.J.M. Mackenzie pisał, że aby uznać wybory za wolne, powinny zostać spełnione razem cztery warunki: niezależne sądownictwo interpretujące prawo wyborcze; uczciwa, kompetentna, pozapartyjna administracja przeprowadzająca wybory, a także rozwinięty system partii politycznych wystarczająco przygotowanych do przedstawienia programów politycznych i kandydatów, pomiędzy którymi wyborcy mogliby dokonywać wyboru. Niezbędna jest też ogólna akceptacja przez „społeczność polityczną” pewnych reguł gry w rywalizacji wyborczej¹. Chociaż przywoływany autor przedstawił te założenia ponad sześćdziesiąt lat temu, są one cały czas aktualne, również w zakresie administracji wyborczej.

W polskim porządku prawnym administracja wyborcza stanowi hierarchicznie zbudowaną, kilkupoziomową strukturę². Organy te mają zróżnicowany charakter. W skład administracji wchodzi organy zarówno kolegialne, jak i jednoosobowe, zawodowe i społeczne³. Centralnym organem administracji wyborczej, który spaja prace obwodowych, terytorialnych, rejonowych i okręgowych komisji wyborczych, a także komisarzy wyborczych, jest Państwowa Komisja Wyborcza. Polska administracja wyborcza była długo oceniana jako skuteczny gwarant przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów. W tym duchu wypowiadała się polska doktryna prawnicza. Jak piszą A. Sokala i A. Szmyt:

1 W.J.M. Mackenzie, *Free Elections. A Elementary Textbook*, London 1958, s. 14, cyt. za: M. Chrzanoski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018, s. 233.

2 A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18, s. 8–9.

3 Ibidem, s. 9.

struktura i pozycja polskich organów wyborczych pozwala, naszym zdaniem, na stwierdzenie, że polski ustawodawca zdecydował się po 1989 r. na wprowadzenie w wolnej Polsce modelu niezależnej od innych władz państwowych, neutralnej politycznie i profesjonalnej administracji wyborczej. To zresztą model funkcjonujący w większości państw demokratycznego świata⁴.

Analiza obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych prowadzi jednak do wniosku, że coraz większy wpływ na przebieg wyborów mogą mieć czynni politycy. Rodzi to z kolei pytania o aktualność stwierdzeń mówiących o niezależności polskiej administracji wyborczej.

Przy opracowaniu zagadnienia posłużono się metodami właściwymi dla dogmatyki prawa konstytucyjnego, w szczególności metodą formalno-dogmatyczną i teoretyczno-prawną. Wykorzystano również krytyczną analizę źródeł, za pomocą której autorzy dokonali interpretacji tekstów prawnych oraz poglądów doktryny prawa konstytucyjnego. Wymienione narzędzia uzupełniła metoda argumentacyjna umożliwiająca wskazanie podstawowych niebezpieczeństw obowiązujących rozwiązań prawnych, a także zaproponowanie zmian mających na celu pełniejsze urzeczywistnienie wartości konstytucyjnych.

Polski model administracji wyborczej przed 2018 rokiem i po 2018 roku – w poszukiwaniu niezależności

Doktryna wyróżnia cztery modele administracji wyborczej w odniesieniu do centralnej administracji wyborczej. Mowa o rządowym, sędziowskim, wielopartyjnym i eksperckim modelu administracji wyborczej⁵. Do 2018 roku Państwowa Komisja Wyborcza miała ściśle sędziowski charakter. Argumentowano wówczas, że sędziowie „gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych”⁶. Skład sędziowski miały także okręgowe i rejonowe komisje wyborcze. Sędziami byli również komisarze wyborczy będący pełnomocnikami PKW wyznaczonymi na obszar danego województwa lub jego części. Tylko obwodowe

4 A. Sokala, A. Szmyt, *Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji*, s. 7, <https://konin.kbw.gov.pl> (dostęp 1.06.2022).

5 F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 238. Odmienny podział administracji wyborczej proponuje International Institute for Democracy and Electoral Assistance oraz United Nations Development Programme, zob. D. Sześciło, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15, s. 94–95.

6 Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

i terytorialne komisje wyborcze składały się z tzw. czynnika społecznego. Model ten funkcjonował długo i z powodzeniem. Udział czynnika politycznego w przeprowadzaniu wyborów był zminimalizowany. Konieczność tworzenia niezależnej od rządzących administracji wyborczej w młodych demokracjach, do jakich niewątpliwie należy III RP, trafnie ujmuje Komisja Wenecka:

Jednak w państwach o niewielkim doświadczeniu w organizowaniu demokratycznych wyborów bezstronność administracji wyborczej wobec władzy wykonawczej nie może być uważana za pewnik. Dlatego też kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przywiązuje wielką wagę do niezależnych komisji wyborczych w tych krajach. W rzeczywistości autonomiczne komisje wyborcze, które są niezależne od innych instytucji rządowych, są coraz częściej postrzegane jako podstawa bezstronnego zarządzania wyborami w rozwijających się lub nowych demokracjach na całym świecie⁷.

Wydaje się, że do 2018 roku polska administracja wyborcza realizowała postulaty przejrzystości, niezależności i bezstronności.

Cezurą dla funkcjonowania polskiej administracji wyborczej w tym kształcie był 2018 rok. Na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych zdecydowano się na odejście od sędziowskiego modelu PKW⁸. Nowelizacja wprowadziła również wiele innych zmian, które zwiększyły wpływ czynnika politycznego na wybory⁹. Na pierwszy plan wysuwają się jednak zmiany związane ze składem PKW. Przed nowelizacją w jej skład wchodziło po trzech sędziów TK, SN i NSA. Po zmianach wprowadzonych przywoływaną nowelizacją w skład PKW wchodzi jeden sędzia TK i NSA oraz siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm¹⁰.

7 Tekst oryginalny: „However, in states with little experience of organising democratic elections, the impartiality of the electoral administration vis-à-vis the executive government cannot be taken for granted. This is why the code of good practice in electoral matters makes a strong demand for independent electoral commissions in those countries. In fact, autonomous electoral commissions which are independent from other government institutions are increasingly viewed as the basis of impartial electoral management in developing or new democracies throughout the world”, Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Electoral Law*, Strasburg, 3.07.2013 r., s. 105.

8 Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

9 K. Rydel, *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.*, w: M. Zubik, J. Podkowik (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021, s. 171–183.

10 Podkreślenia wymaga, że wymóg ten nie jest obligatoryjny. Kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziowskiego nie są konieczne w przypadku członków PKW, mających co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku prokuratora, Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej,

Również komisarze wyborczy nie są już wyłaniani spośród sędziów. Zgodnie z art. 166 ust. 3 k.w. 100 komisarzy wyborczych powołuje na okres 5 lat PKW na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Warto przytoczyć jednak stanowisko TK odnoszące się do udziału sędziów w pracach organów administracji wyborczej: „Pracując w organach wyborczych, sędziowie są urzędnikami wyborczymi i nie korzystają z atrybutu niezawisłości sędziowskiej, aczkolwiek doświadczenie i zaangażowanie sędziów jest kluczową gwarancją dla rzetelności przeprowadzenia wyborów”¹¹.

Zmianom uległ także sposób powoływania obwodowych komisji wyborczych. Po zmianach wywołanych nowelizacją ustawy z 2018 roku w ich skład w większości wchodzi kandydaci zgłoszeni przez pełnomocników wyborczych komitetów, które odniosły sukces w poprzednich wyborach¹². Podobny system wyboru ma zastosowanie w przypadku terytorialnych komisji wyborczych.

Niezależność administracji wyborczej – uwagi *de lege lata*

Gwarancje niezależności polskiej administracji wyborczej po 2018 roku doznały poważnego uszczerbku. W przypadku PKW należy zwrócić uwagę, że ustawa nowelizująca skróciła kadencję jej dotychczasowych członków. Wybór nowych członków PKW również w sposób bezpośredni może rzutować na ich bezstronność. Siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego wchodzących w skład PKW wskazuje Sejm spośród kandydatów wskazanych przez kluby i koła poselskie. Powołanie określonej osoby w skład PKW jest uzależnione bezpośrednio od woli decydentów politycznych. Większym problemem jest jednak arbitralna możliwość odwoływania członków PKW. Zgodnie z art. 158 § 1 pkt 5 k.w. wygaśnięcie członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej przed upływem kadencji następuje w przypadku odwołania członka PKW przez Prezydenta Rzeczypospolitej na uzasadniony wniosek podmiotu wskazującego. Ustawa nie przewiduje żadnych wymogów względem wniosku ani też procedury sądowej kontroli

jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, a także pracujących w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej, mających tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych (art. 157 § 2a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: k.w.).

11 Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, OTK ZU-A 2016, poz. 15.

12 Szeroko na ten temat: A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25, s. 51.

tej decyzji. Tym samym kadencja członków PKW nie podlega w rzeczywistości żadnej ochronie.

Oczywistym jest, że możliwość nieskrępowanego odwoływania członków PKW w sposób bezpośredni rzutuje na ich niezależność i bezstronność. Stanowi to bowiem bezsprzeczne naruszenie wskazanej już fundamentalnej zasady administracji wyborczej – niezależności, której istotą jest „takie skonstruowanie administracji wyborczej, aby miała podstawowe gwarancje autonomii”¹³. Tak ukształtowana procedura powoływania oraz odwoływania członków PKW wpłynąć może również na dwie inne naczelne zasady.

Po pierwsze, uzależnienie kształtu PKW od woli politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem dyskrecjonalnej możliwości zmian ustalonego składu PKW, może negatywnie wpłynąć na profesjonalizm działania PKW oraz całej administracji wyborczej. Po drugie, ograniczy stabilność instytucjonalną PKW¹⁴. Należy w tym miejscu zauważyć, że skoro zgodnie z art. 157 § 1 k.w. PKW jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, a zgodnie z art. 161 § 1 k.w. PKW wydaje wytyczne wiążące inne organy administracji wyborczej, to poziom niezależności i bezstronności PKW może mieć wpływ na niezależność i bezstronność pozostałych organów wyborczych. Nawet jeśli nie będzie to wpływ bezpośredni, to co najmniej może on być odczuwalny w społecznym odbiorze administracji wyborczej. Jeśli zatem pojawią się społeczne wątpliwości w odniesieniu do niezależności najwyższego organu wyborczego, to zasada „ukierunkowania na wyborcę”¹⁵ może zostać zniwelowana w stosunku do całej administracji wyborczej. W świetle powyższego trzeba przyjąć, że po 2018 roku sposób ukształtowania administracji wyborczej przestał być zgodny ze wspomnianymi już standardami Komisji Weneckiej¹⁶. Formalne odejście od niezależności administracji wyborczej nie musi jednak oznaczać materialnej utraty przymiotu niezależności i bezstronności. Bez wątpienia oznacza jednak utratę gwarancji, bez których niezależność i bezstronność pozostać może wyłącznie fikcją, której urealnienie zależeć będzie od personalnych cech poszczególnych członków organów administracji wyborczej.

13 P. Jakubowski, *Naczelne zasady administracji wyborczej*, w: W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Warszawa 2016, s. 59.

14 Ibidem, s. 58–64.

15 Ibidem, s. 62–63.

16 M. Kaczmarczyk, *Implementacja Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych w polskim prawie wyborczym*, w: M. Zubik, J. Podkowik, *Aktualne...*, s. 63–76.

Konstytucjonalizacja administracji wyborczej – krok w kierunku niezależności

Od wielu lat w doktrynie postulowana jest konstytucjonalizacja PKW¹⁷. Pozwoliłaby ona na uregulowanie gwarancji niezależności i bezstronności na poziomie konstytucyjnym co najmniej w odniesieniu do najwyższego organu wyborczego. Ograniczyłaby też możliwość ingerencji w kompetencje PKW i innych organów administracji wyborczej. Szczególnie zagrożona jest tutaj PKW, co potwierdziło doświadczenie wyborów prezydenckich w 2020 roku, przeprowadzonych podczas pandemii COVID-19. PKW stała się niejako ofiarą naprędce czynionych zmian prawa wyborczego. Niektóre z przyjętych *ad hoc* procedur wyborczych marginalizowały rolę PKW, znacznie odchodząc od ugruntowanego modelu wyborów przeprowadzanych przez niezależny i bezstronny organ administracji wyborczej¹⁸.

Kolejnym argumentem przemawiającym za umieszczeniem w Konstytucji przepisów poświęconych PKW jest szeroki zakres jej kompetencji, który wykracza poza klasycznie rozumiany nadzór wyborczy. Zakres ten pozwala stwierdzić, że obecnie rolę PKW nie jest już wyłącznie troska o przebieg wyborów, lecz także dbanie o cały, szeroko rozumiany ład wyborczy, który stanowi doniosłą część ładu demokratycznego¹⁹. Nie bez racji doktryna dokonuje podziału kompetencji PKW. Zdaniem S. Jaworskiego, PKW pełni funkcje organizatorskie, nadzorcze, kontrolne, prawotwórcze oraz zaufania publicznego²⁰. Odpowiedzialność PKW za wieloaspektowe kształtowanie ładu demokratycznego, m.in. poprzez kontrolę finansowania wyborów czy przepływów finansowych partii politycznych, musi prowadzić do

17 Zob. np.: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010, s. 114; F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja...*; L. Garlicki, *Stabilność prawa wyborczego*, w: W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat...*, s. 57; R. Balicki, *Pozawyborcze zadania Państwowej Komisji Wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2, s. 95–109; P. Jakubowski, *Postulaty de lege ferenda usprawniające funkcjonowanie administracji wyborczej w Polsce*, w: M. Kolczyński, *Polskie wybory 2014–2015. Tom II*, Katowice 2017, s. 38–59 i cytowana tam literatura.

18 M. Skrzypek, *Democratic Backsliding in Poland on Example Drafts Amendments in Electoral Code During the COVID-19 Pandemic*, „Polish Political Science Yearbook” 2021, nr 2, s. 37–50.

19 S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 97.

20 Ibidem, s. 79–80. R. Balicki dokonał podziału zadań PKW na zadania o charakterze wyborczym oraz zadania o charakterze pozawyborczym. Zob. R. Balicki, *Pozawyborcze...*, s. 99–100.

konstatacji, że umocnienie jej pozycji prawnej stanowi jedyną możliwość stworzenia stabilnych gwarancji jej niezależności, bezstronności, rzetelności i uczciwości²¹.

Zakres kompetencji PKW nie pozwala przyporządkować jej jednoznacznie do którejś z trzech gałęzi władzy. Od dawna postuluje się więc postrzeganie PKW jako organu kontroli i ochrony prawa²². Takie przyporządkowanie nie jest wyłącznie wynikiem określonego sposobu ukształtowania prawnych podstaw działalności PKW. Jest również istotnym ograniczeniem dla ustawodawcy, ponieważ stanowi dyrektywę, którą ustawodawca winien kierować się przy dokonywaniu zmian ustroju centralnego organu wyborczego. Organy ochrony prawa ze swej istoty wymagają bowiem niezależności, która nowelizacją z 2018 roku została znacząco zachwiana²³.

Rozważając konstytucjonalizację PKW, bez względu na to, do jakiej kategorii organów czy do jakiej gałęzi władzy ją zaliczymy, trzeba spojrzeć również na postrzeganie roli tego organu przez orzecznictwo konstytucyjne. Nie dziwi pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który jasno wskazał, że PKW jest „stałym najwyższym organem wyborczym zapewniającym bezstronność i fachowość działania, zwłaszcza w sferze nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego”²⁴. W odniesieniu do prawa wyborczego Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że:

Chociaż w hierarchii źródeł prawa ustawy wyborcze sytuują się na równi z innymi ustawami, to jednak analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że mają one szczególny charakter, który musi być uwzględniany w procesie kontroli ich konstytucyjności²⁵.

Na tej podstawie można przyjąć, że konstytucyjna regulacja poświęcona administracji wyborczej stanowić będzie nie tylko zabezpieczenie ustrojowej pozycji instytucjonalnej samych organów wyborczych, lecz także, a nawet przede wszystkim, gwarancję niezależności i bezstronności administracji wyborczej. Ma bowiem chronić adresatów procesów wyborczych – obywateli. Troska ustrojodawcy

21 Omawiając zagrożenia związane z upolitycznieniem procedury powoływania oraz odwoływania składu PKW, warto odwołać się do znanej paremii *nemo iudex in causa sua*. Nie sposób inaczej spojrzeć na sytuację, w której wybrani przez polityków, pochodzących z konkretnych partii politycznych, członkowie PKW mają kontrolować gospodarkę finansową tych samych partii politycznych.

22 Zob. np.: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010, s. 114; F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja... i przywoływana tam literatura*.

23 A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020, s. 119 i n.

24 Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

25 Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

o jakość procesu wyborczego, a zatem również o pozycję nadzorujących go organów oraz sprawujących pieczę nad takimi elementami ładu politycznego, które powiązane są z procesem wyborczym, jak np. nad partiami politycznymi, oznaczałoby zatem poszukiwanie takiego modelu administracji wyborczej, który byłby najpełniej zbieżny z wyrażoną w art. 1 Konstytucji naczelną ustrojową zasadą dobra wspólnego²⁶.

100-lecie PKW jest więc niezwykle okazją do pogłębionej refleksji nad pożądanym modelem administracji wyborczej, a szczególnie nad jego konstytucjonalizacją. Jubileusz ten pozwala również wrócić pamięcią do kształtu PKW oraz innych organów wyborczych sprzed zmian z 2018 roku. Poza konstytucjonalizacją, która z uwagi na procedurę zmiany Konstytucji określoną w jej art. 235 zdaje się być pieśnią nieokreślonej bliżej przyszłości, należy, zgodnie z poglądem doktryny, postulować powrót do modelu sędziowskiego lub wprowadzenie modelu eksperckiego, co pozwoliłoby w pełniejszy sposób ograniczyć wpływ czynnika politycznego na skład i funkcjonowanie PKW. Ograniczyłyby także ryzyko manipulacji, jeśli chodzi o proces wyborczy oraz organizację i pracę podmiotów w ten proces zaangażowanych. Manipulacje te stanowią szczególne ryzyko, jeśli mamy do czynienia z systemowymi zagrożeniami demokracji. Wtedy bowiem trudniej o spełnienie nadziei, które P. Uziębło wyraził z chwilą uchwalenia k.w.: „Trzeba jednak mieć nadzieję, że (...) kodeks stanie się aktem w sposób trwały normującym prawo wyborcze, wolnym od działań mających na celu osiągnięcie doraźnych korzyści politycznych przez aktualną większość parlamentarną”²⁷. Dziś wiemy, że „zawsze siła idzie przed prawem”²⁸, dlatego należy robić wszystko, aby relację tę odwrócić.

Z uznaniem trzeba odnieść się do obywatelskiego zaangażowania w kontrolę przebiegu procesu wyborczego i nadzór nad nim. Powinno być ono jednak subsydiarnym elementem zabezpieczenia demokracji wyborów i zjawisk im towarzyszących. Podstawową rolę w tym zakresie musi odgrywać administracja wyborcza. Jej prawidłowe ukształtowanie, a więc zagwarantowanie jej niezależności, bezstronności, rzetelności, profesjonalizmu i stabilizacji, gwarantować będzie nie tylko jej autonomię, która ma znaczenie z perspektywy należytego miejsca w strukturze organów władzy publicznej, lecz także realizację podmiotowego prawa wyborczego obywateli. W kontekście coraz powszechniej omawianego prawa do dobrej

26 Zob. K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 151–167.

27 P. Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (dodatek), s. 28.

28 F. Lassalle, *O istocie Konstytucji*, Warszawa 1907, s. 43.

administracji trzeba przyznać, że na płaszczyźnie prawa wyborczego mówić możemy o prawie do dobrej administracji wyborczej. Mimo tego, że:

obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard „dobrej administracji”, to jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyjnego, podmiotowego „prawa do dobrej administracji”²⁹.

Nie umniejsza to jednak możliwości traktowania prawa do dobrej administracji wyborczej jako standardu postępowania organów tworzących i stosujących prawo. Wiąże się to z konstytucyjnymi zasadami prawa wyborczego, które precyzują treść podmiotowego prawa wyborczego. Skoro bowiem wybory, np. do Sejmu, są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym, to zarówno pozytywne, jak i negatywne znaczenie tych zasad nie może być pomijane i nie może abstrahować od ukształtowania administracji wyborczej³⁰.

Wnioski

Wolne i demokratyczne wybory są warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, funkcjonowania systemu demokratycznego. Organy administracji państwowej odpowiedzialne za ich przeprowadzenie muszą cechować się odpowiednim poziomem niezależności i bezstronności. Tylko wtedy bowiem kwestia tego, kto liczy głosy, nie będzie rzutować w sposób nieuczciwy na wybory. Zagrożenia związane z instrumentalizacją procesu wyborczego, które szczególnie dostrzegalne są w manipulacjach i zniekształceniach kampanii wyborczej, a także w niedoskonałej procedurze kontroli i nadzoru finansowych aspektów procesu wyborczego i finansowej gospodarki najważniejszych aktorów tego procesu – partii politycznych, mogą być niwelowane wyłącznie przez tak ukształtowaną administrację wyborczą, która nie będzie profesjonalna li tylko dzięki profesjonalizmowi swoich członków, lecz także dzięki instytucjonalnym i proceduralnym gwarancjom

29 Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2007 r., SK 54/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 158.

30 Zob. P. Czarny, *Uwaga do art. 96*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis, Nb 17, gdzie autor wskazuje, że „Prawne znaczenie konstytucyjnych zasad prawa wyborczego widzieć można (głównie z perspektywy teoretycznohistorycznej) jako wykluczenie pewnych rozwiązań w ustawodawstwie wyborczym (aspekt negatywny). Poza tym mówić można o aspekcie pozytywnym, polegającym na obowiązku ustawowego wprowadzeniu takich regulacji, które konkretyzują daną zasadę. Ten aspekt łączy się z koniecznością istnienia środków prawnych mających zabezpieczyć przestrzeganie zasad przeprowadzania wyborów w praktyce (a przede wszystkim z obecnością kontroli sądowej – art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)”.

o charakterze prawnym. Aby gwarancje te były jak najpełniejsze, należy szczególną uwagę poświęcić konieczności ustrojowego, a nie tylko ustawowego podejścia do zagadnienia. Postulaty zmierzania w kierunku jak najpełniejszej realizacji zasady niezależności administracji wyborczej zasadzają się tak na fundamencie ustrojowym, jak i na fundamencie społecznym. Z jednej bowiem strony trzeba pamiętać, że odpowiedni kształt administracji wyborczej zapewnia rzetelność i uczciwość procesu wyborczego. Z drugiej strony nie można zapominać o tym, że dobra administracja wyborcza to gwarancja realizacji obywatelskich praw podmiotowych. Łączy się to ze społecznym odbiorem działalności administracji wyborczej, a więc ze społeczną legitymacją wyborów i ich wyników. Dążenie do konstytucjonalizacji PKW i umocnienia jej kompetencji to zatem nie tylko krok w stronę jakościowej zmiany demokracji, lecz także zmiany postrzegania administracji wyborczej przez społeczeństwo. Obecnie bowiem można dostrzec rozchwianą opinię społeczeństwa na temat działalności PKW. Mimo tego, że „[p]o drugiej turze wyborów prezydenckich [w 2020 r. – przyp. K.R. i M.K.] przybyło osób mających zastrzeżenia do pracy Państwowej Komisji Wyborczej, co (...) nie zmienia faktu, że nadal stabilna większość ocenia ją pozytywnie”³¹, to wciąż pozostało wiele pracy do uzyskania stabilnego autorytetu przez wyborczą administrację. Autorytet ten ma niebagatelny związek z oceną wiarygodności wyników wyborczych przez społeczeństwo³².

Podsumować należy konstatacją pełną nadziei związaną z tym, że ograniczenie formalnych gwarancji niezależności administracji wyborczej nie musi *per se* oznaczać ograniczenia tejże niezależności. Bezpieczeństwo prawne wymaga jednak, aby doniosłe ustrojowo organy państwa miały zagwarantowaną stabilną autonomię ustrojową.

Bibliografia

- Balicki R., *Pozawyborcze zadania Państwowej Komisji Wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2.
- Chrzanowski M., *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018.
- Czarny P., *Uwaga do art. 96*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.

31 CBOS, *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i PKW*, Komunikat z badań nr 102/2020, Warszawa 2020, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_102_20.PDF (dostęp 3.02.2023).

32 CBOS, *Ocena prawidłowości przebiegu wyborów prezydenckich oraz funkcjonowania demokratycznych mechanizmów i procedur wyborczych*, Komunikat z badań nr 111/2020, Warszawa 2020, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_111_20.PDF (dostęp 3.02.2023).

- Garlicki L., *Stabilność prawa wyborczego*, w: W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Warszawa 2016.
- Jakubowski P., *Naczelné zasady administracji wyborczej*, w: W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Warszawa 2016.
- Jakubowski P., *Postulaty de lege ferenda usprawniające funkcjonowanie administracji wyborczej w Polsce*, w: M. Kolczyński (red.), *Polskie wybory 2014–2015. Tom II*, Katowice 2017.
- Jaworski S.J., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007.
- Kaczmarczyk M., *Implementacja Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych w polskim prawie wyborczym*, w: M. Zubik, J. Podkowiak (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021.
- Lassalle F., *O istocie Konstytucyi*, Warszawa 1907.
- Mackenzie W.J.M., *Free Elections. A Elementary Textbook*, London 1958.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020.
- Rydel K., *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.*, w: M. Zubik, J. Podkowiak (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (Wnioski de lege ferenda)*, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Skrzypek M., *Democratic Backsliding in Poland on Example Drafts Amendments in Electoral Code During the COVID-19 Pandemic*, „Polish Political Science Yearbook” 2021, nr 2.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18.
- Sokala A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25.
- Sokala A., Szmyt A., *Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji*, s. 7, <https://konin.kbw.gov.pl>.
- Sześciło D., *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.

Uziębło P., *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (dodatek).

Independence of the Polish electoral administration – *de lege lata* remarks and *de lege ferenda* postulates

Abstract

Until 2018, the organization of the Polish election administration ensured its impartiality and independence. According to the amendment to the Electoral Code made in 2018, the electoral administration has become much more susceptible to the influence of politicians. The high level of politicization is particularly evident in the way the National Electoral Commission (NEC) is staffed. The increase in the influence of the political factor also concerns the manner in which some electoral commissions are staffed. At the same time, the legislator departed from the judicial model of electoral administration. In the article, the authors describe the threats to the Polish legal system related to the politicization of these bodies. The current provisions of the Electoral Code increase the possibility of politicians interfering in the functioning of the democratic system, an example of which is the possibility of rejecting financial statements of political parties by the NEC. The authors see a chance to increase the independence of the electoral administration mainly in the constitutionalization of the NEC. The authors use research methods appropriate for the dogmatics of constitutional law, in particular, formal-dogmatic and theoretical-legal method. The authors also apply the method of critical analysis of sources and the argumentative method, which allows for constructive criticism of the discussed provisions.

Keywords: National Electoral Commission, election administration, elections, election commission

CYTOWANIE

Rydel K., Kaczmarczyk M., *Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi de lege lata i postulatory de lege ferenda*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 4 (vol. 45), 61–73, DOI: 10.18276/ais.2023.45-04.