

Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Procedura wyborcza stanowi złożony proces, w który zaangażowanych jest szereg podmiotów, zróżnicowanych pod względem ich roli i zadań. Część z nich stanowią bowiem wyborcy, korzystający z prawa do wykonywania władzy zwierzchniej w państwie, część to uczestnicy rywalizacji wyborczej, w tym kandydaci czy komitety wyborcze, których głównym celem jest osiągnięcie odpowiedniego poparcia, a w konsekwencji uzyskanie mandatów. Jednakże szczególnie ważną grupę stanowią podmioty, których zadaniem jest sprawne i zgodne z prawem przygotowanie oraz przeprowadzenie wyborów. Mowa tu przede wszystkim o organach wyborczych. Ich funkcjonowanie powiązane jest, a nawet wynika wprost, z naczelnej zasady rządzącej procesem wyborczym – zasady wolnych wyborów. Jest to dyrektywa statuowana przez akty prawa międzynarodowego (m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹ czy Protokół Nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²), akcentowana w międzynarodowych dokumentach o charakterze *soft law* (np. Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych³), jak również wyodrębniana przez światową doktrynę prawa wyborczego⁴. Choć poglądy na jej szczegółowe aspekty nie są jednolite, to za ważną dyrektywę uznaje się uczciwe przeprowadzenie wyborów⁵. Pod pojęciem tym rozumieć należy przede wszystkim właściwe – efektywne i niezależne – ukształto-

¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

² Protokół Nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu 20.3.1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

³ Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji, Wenecja 18–19.10.2002, CDL-AD (2002) 23 rev.

⁴ Zob. m.in. *D. Nohlen*, Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych, Warszawa 2004, s. 36–37; *W.J.M. Mackenzie*, Free Elections. An Elementary Textbook, London 1958, s. 14; *J. Elklit*, Is the Degree of Electoral Democracy Measurable? Experience from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal, w: *D. Beetham* (ed.), Defining and Measuring Democracy, London 1994, s. 93; *J. Elklit*, Free and Fair Elections, w: *R. Rose* (ed.), International Encyclopedia of Elections, London 2000, s. 130–134; *D. Padilla, E. Houppert*, International Election Observing: Enhancing the Principle of Free and Fair Election, Emory International Law Review 1993, Vol. 7, s. 85–88; *S. Chandalia, A. Lekhi*, Regulation of Election Campaign Finance in India: Making Election Truly Free and Fair, NUJS Law Review 2013, Vol. 6, s. 505–506; *Y. Lécuyer*, The Rights to Free Election, Strasbourg 2014, s. 8–31.

⁵ *A. Sokala*, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje, Toruń 2010, s. 26–27; *J. Elklit*, Free and Fair Election, s. 130–134.

wanie służb odpowiadających za organizacyjną stronę procesu wyborczego, a także zapewnienie rzetelnych mechanizmów jego kontroli. Tym samym to, jaki kształt ustawodawca przypisze organom wyborczym w danym systemie i jak będą one funkcjonować w praktyce, może w istocie decydować o ogólnym charakterze wyborów, a zatem także o tym, czy spełniają one standardy wyborów wolnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, zauważyć należy, że szczególną rolę wśród organów wyborczych przypisać należy organom centralnym. Ich zadaniem bowiem, co do zasady, jest z jednej strony koordynacja działalności wszystkich służb wyborczych, a zatem nie tylko organów wyborczych, ale także – w granicach przewidzianych prawem – podmiotów je wspierających, z drugiej zaś sprawowanie ogólnie pojętego nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez uczestników procesu wyborczego. Aby rzetelnie wykonywać te zadania, centralne organy wyborcze winny kierować się przede wszystkim takimi zasadami jak legalizm i dobra znajomość przepisów prawa, niezależność, przejrzystość działania i obiektywizm. Ważne jednak jest przede wszystkim to, jakie kompetencje tego typu organom przyznają przepisy prawa, a co za tym idzie – w jaki sposób w praktyce centralne organy wyborcze mogą wykonywać przypisane im zadania wynikające z ich pozycji prawnej.

W polskim prawie wyborczym rolę centralnego organu wyborczego na poziomie ustawy powierzono Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z Kodeksem wyborczym⁶ jest to stały, najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzenia wyborów i referendum⁷. Komisja, z uwagi na jej nadrzędną rolę w hierarchicznej strukturze organów wyborczych, pełni rolę organu koordynującego pracę pozostałych zdecentralizowanych organów wyborczych, dążąc do zapewnienia spójności i jednolitości działania polskiej administracji wyborczej. Szczególnie istotne w tym kontekście są przypisane jej przez ustawodawcę zadania, w tym w szczególności zadania nadzorcze. Jak można wnioskować, nieprzypadkowo ustawodawca umiejscowił je na czele katalogu zadań spoczywających na Komisji, dając w ten sposób wyraz przypisania PKW szczególnej roli w polskim prawie wyborczym, jako organu nadzoru. Komisja, zgodnie z art. 160 § 1 pkt 1 i 2 KWyb, sprawuje bowiem nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, a także nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz nad sporządzaniem spisów wyborców. Poza przytoczonymi przepisami statuującymi zadania nadzorcze PKW, ustawodawca wyposażył ją także w konkretne kompetencje, za pośrednictwem których te zadania winna wykonywać.

Na tle tak określonych zadań nadzorczych Komisji pojawia się jednak wiele wątpliwości związanych przede wszystkim z zakresem podmiotowym oraz przedmiotowym owego nadzoru. W pierwszym przypadku bowiem problematyczna jest kwestia odnosząca się do tego, jakie konkretnie podmioty objęte są zakresem nadzoru sprawowanego przez PKW, a zatem, czy ma on wyłącznie charakter wewnętrzny, obejmujący jedynie podmioty podporządkowane jej organizacyjnie, w związku z hierarchiczną strukturą

⁶ Ustawa z 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.).

⁷ Art. 157 § 1 KWyb.

polskiej administracji wyborczej, czy też – jako centralny organ nadzoru – Komisja właściwa jest także do weryfikowania i wiążącego oddziaływania na działalność innych podmiotów, w tym powiązanych z procesem wyborczym funkcjonalnie (nadzór zewnętrzny). Szczególnie interesującym problemem jest przy tym ewentualna możliwość objęcia właściwością nadzorczą PKW aktywności komitetów wyborczych czy środków masowego przekazu w toku kampanii wyborczej. W odniesieniu zaś do zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez PKW na uwagę zasługuje kwestia środków nadzoru pozostających w dyspozycji omawianego organu, za pośrednictwem których może on władczo oddziaływać na działalność podmiotów podległych nadzorowi. Analiza przepisów już *prima facie* pozwala bowiem wyciągnąć wniosek, że kompetencje nadzorcze PKW są bardzo ograniczone, w szczególności względem podmiotów pozostających poza strukturą polskiej administracji wyborczej. Tymczasem – jak wiadomo – to właśnie środki nadzoru wyznaczają zakres wpływu organu nadzorczego, z drugiej strony określają sferę samodzielności podmiotu nadzorowanego. W konsekwencji pojawia się zatem pytanie o efektywność nadzoru Komisji w sytuacji, gdy nie posiada ona wystarczających środków władczego oddziaływania w razie podejrzenia lub stwierdzenia nieprawidłowości i ewentualnego naruszenia prawa wyborczego. Pamiętać przy tym należy, że nadzór Komisji nad przestrzeganiem prawa wyborczego winien przyczyniać się także do ochrony najważniejszych praw politycznych, jakimi są prawa wyborcze. Jest to sfera szczególnie istotna zarówno z punktu widzenia obywatela-wyborcy, ale także całego ustroju państwa. Dlatego też ustawowe ograniczenie oddziaływania głównego organu nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego w tym obszarze, poprzez przypisanie mu przez prawodawcę niewystarczających środków, może dewaluować jego znaczenie w polskim prawie wyborczym. W praktyce zaś tego typu działania może negatywnie wpływać na przebieg procesu wyborczego, a przede wszystkim stwarzać niebezpieczeństwo braku niezbędnych gwarancji dla realizacji podstawowych zasad rządzących wyborami.

Biorąc pod uwagę powyższe, zagadnienie zadań nadzorczych PKW w polskim prawie wyborczym wydaje się niezwykle istotne i warte podjęcia szerszej dyskusji, tym bardziej że problematyka ta nie została dotychczas kompleksowo omówiona. Na pewne problemy dotyczące zadań nadzorczych Komisji wskazywali przedstawiciele środowiska akademickiego oraz praktyki wyborczej, m.in.: A. Sokala, F. Rymarz, S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, A. Kisielewicz, B. Banaszak, D. Sześciło, B. Michalak, M. Bartoszewicz czy M. Solon-Lipiński⁸. Były to jednak uwagi o charakterze przyczynkarskim, nie po-

⁸ Mowa tu m.in. o następujących pracach: A. Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie, s. 79–83; F. Rymarz, Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej, w: F. Rymarz (red.), Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000), Warszawa 2000, s. 252–257; 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. 80–97; K.W. Czaplicki, Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej, w: F. Rymarz (red.), Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów).

wstało zaś w tym zakresie żadne kompleksowe opracowanie. Podkreślić także należy, że podjęcie przedmiotowego zagadnienia może okazać się głosem w trwającej dyskusji nad optymalnym modelem polskiego centralnego organu wyborczego czy administracji wyborczej w ogólności.

W niniejszej pracy analizę zadań nadzorczych PKW ograniczono, co do zasady, do prawa wyborczego w znaczeniu *sensu stricto*. Oznacza to, że analizowane zagadnienia dotyczą przede wszystkim kształtu przepisów i ich praktycznego stosowania w zakresie, w jakim regulują tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów. Poza głównym nurtem rozważań pozostaje zatem działalność PKW związana chociażby z nadzorem nad referendum ogólnokrajowym i lokalnym, które mogłyby stać się przedmiotem odrębnego opracowania. Za zasadne natomiast uznano uzupełnienie kluczowych rozważań o uwagi dotyczące procedury badania przez PKW finansowania partii politycznych, która choć wynika z odrębnej ustawy, to wykazuje ścisły związek z wyborami i dopełnia obraz zadań nadzorczych Komisji nad procesem wyborczym.

Przy opracowaniu niniejszej pracy wykorzystano dostępny materiał źródłowy i bibliograficzny. Szczególnie pomocne, poza zasadniczymi aktami prawnymi, takimi jak Kodeks wyborczy czy – w mniejszym stopniu – ustawa o partiach politycznych, okazały się dokumenty wydawane przez PKW. Nierzadko bowiem stanowią one konieczne uzupełnienie aktów o charakterze prawa powszechnie obowiązującego, bez których przeprowadzenie wyborów po prostu nie byłoby możliwe. Analiza opiera się także na aktach wykonawczych wydanych z delegacji Kodeksu wyborczego, w szczególności w odniesieniu do nadzoru PKW nad rejestrem i spisem wyborców oraz w zakresie współpracy służb wyborczych z organami administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań nadzorczych. Przy opracowaniu pracy wykorzystano przede wszystkim metodę formalnoprawną, która posłużyła do zbada-

Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 26–32; A. Kisielewicz, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014, art. 160, s. 385–388; B. Banaszak, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2015, s. 328–329; D. Sześciło, Jakich zmian potrzebuje Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze?, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/PKW_KBW_Dawid%20Szescilo-1.pdf, s. 2–4 (dostęp: 10.2.2019 r.); B. Michalak, Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki, w: M. Chmaj (red.), Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim, Toruń 2008, s. 200–221; B. Michalak, J. Zbieranek, Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość, w: J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014, Warszawa 2015, s. 16, 20; M. Bartoszewicz, Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym, Warszawa 2006, s. 157–161; M. Solon-Lipiński, Państwowa Komisja Wyborcza, w: A. Kobylińska, S. Makowski, M. Solon-Lipiński, Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu, Warszawa 2012, s. 156–160. Warto także odnotować akty stanowione przez PKW, w tym np. Stanowisko PKW z 19.10.2015 r., http://parlament2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/0/56_Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej (dostęp: 15.1.2019 r.); Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z 25.8.2015 r., http://parlament2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/5/16_Cisza_wyborcza (dostęp: 15.1.2019 r.).

nia kształtu norm prawnych regulujących problematykę nadzoru sprawowanego przez PKW, a także umożliwiła wyznaczenie rzeczywistego zakresu zadań nadzorczych spoczywających na Komisji. W pracy wykorzystano również metodę historycznoprawną w celu omówienia genezy PKW oraz ewolucji tytułowych zadań oraz kompetencji nadzorczych. Pomocna w badaniach okazała się także metoda komparatystyczna, którą wykorzystano przy opisie wybranych modeli funkcjonowania centralnych organów wyborczych, w tym przede wszystkim – inaczej niż polska PKW – umocowanych w ustawach zasadniczych.

Struktura pracy oparta jest na pięciu rozdziałach. Za zasadne uznano w pierwszej kolejności podjęcie rozważań nad zagadnieniem nadzoru, jako że brak jest definicji legalnej tego pojęcia. W rozdziale pierwszym analizie poddano dotychczasowy dorobek doktryny prawa, dążącej do wypracowania elementów konstytutywnych tej instytucji. Rozdział ten traktuje także o zagadnieniu kontroli, pozbawionej elementu władczego oddziaływania. Próba rozdzielenia obu instytucji wydaje się istotna, zważywszy na fakt, że w wielu przypadkach rola PKW, mimo przypisanych jej formalnie zadań nadzorczych, przyjmuje jedynie postać kontroli.

Rozdział drugi pracy odnosi się do kształtu i pozycji ustrojowej PKW. W pierwszym podrozdziale omówiono podstawowe standardy w zakresie organizacji i funkcjonowania centralnych organów wyborczych na świecie. Przeanalizowano też kilka przykładowych rozwiązań, które – odmiennie niż w polskim systemie – statuuje najwyższy organ wyborczy w ustawie zasadniczej, co wzmacnia jego pozycję i rozszerza zakres kompetencji, w tym nadzorczych. Analiza taka wydała się istotna z uwagi na propozycję konstytucjonalizacji PKW. W dalszej części rozdziału przedstawiono, jakie miejsce w strukturze polskiej administracji wyborczej zajmuje aktualnie Komisja. Wreszcie trzeci podrozdział poświęcono pozycji PKW w systemie organów władzy w RP, w tym także argumentom przemawiającym za możliwością uznania jej za organ kontroli państwowej i ochrony prawa.

Rozważania pomieszczone w rozdziałach III i IV stanowią próbę uspoźnienia zagadnień zawartych w częściach poprzednich i odniesienia wniosków z nich wyciągniętych do zakresu podmiotowego i przedmiotowego nadzoru PKW. Rozdział III dotyczy zakresu podmiotowego zadań nadzorczych PKW. Jego pierwsza część stanowi próbę ogólnego opisu zadań nadzorczych Komisji, w tym dookreślenia ich pojęcia i systematyzacji. W kolejnym podrozdziale analizie poddano podmioty wspomagające nadzór wykonywany przez PKW. Przede wszystkim omówiono w nim rolę komisarzy wyborczych jako terenowych pełnomocników Komisji oraz udział KBW w rzeczywistym realizowaniu czynności nadzorczych przypisanych PKW. Trzeci podrozdział traktuje o podmiotach nadzorowanych przez Komisję, zakresie owego nadzoru i prawem przewidzianych środkach nadzoru. Wskazano w nim zarówno na podmioty, względem których nadzór PKW jest oczywisty (organy powiązane z nią organizacyjnie), jak również na te, co do których nadzór ten jest ograniczony bądź którego uregulowanie należy postulować.

Rozdział IV stanowi szerokie omówienie zakresu przedmiotowego zadań nadzorczych PKW, a zatem poszczególnych przypisanych jej środków nadzoru. W rozdziale tym przyjęto systematykę zaproponowaną przez ustawodawcę w Kodeksie wyborczym. W pierwszej kolejności omówiono środki, za pośrednictwem których realizowany jest nadzór nad szeroko pojętym przestrzeganiem prawa wyborczego, następnie zaś czynności, poprzez które winien być realizowany nadzór nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców.

Ostatni z rozdziałów dotyczy roli PKW w badaniu finansowania szeroko pojętej polityki. Jego pierwsza część poświęcona została badaniu finansowania kampanii wyborczych, druga zaś weryfikacji przez Komisję gospodarki finansowej partii politycznych. W związku z faktem, iż w tym zakresie w nauce prawa wyborczego trwa dyskusja, czy procedury te można zakwalifikować wyłącznie jako kontrolne czy też spełniają one jednak przesłanki nadzoru – choć w ograniczonym zakresie – także postanowiono poddać je analizie.

Rozważania zawarte w niniejszej pracy opierają się na stanie prawnym aktualnym na 30.9.2019 r.

* * *

Pragnę złożyć serdeczne podziękowania Kierownikowi Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, prof. dr. hab. *Andrzejowi Sokali*, a także Dyrektorowi Delegatury Krajowego Biura Wyborczego we Włocławku, *Jackowi Kraszewskiemu*, za wsparcie oraz cenne uwagi przy przygotowaniu niniejszego opracowania. Jestem także niezmiernie wdzięczna śp. *Kazimierzowi Wojciechowi Czaplickiemu*, Kierownikowi, a następnie Szefowi Krajowego Biura Wyborczego za życzliwość oraz nieocenioną pomoc przy pracach nad rozprawą.

Szczecin, wrzesień 2019 r.

Agata Pyrzyńska

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl