Prof. dr hab. Andrzej Sokala
Prof. dr hab. Andrzej Szmyt

Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji

W dniach 12-14 września b.r. odbyło się w Warszawie 22. Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEO). Towarzyszyła mu międzynarodowa konferencja naukowa na temat roli technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz mediów społecznościowych w wyborach. W ramach obrad odbyły się sesje plenarne i warsztaty poświęcone rozwojowi technologii głosowania, teleinformatyki stosowanej w wyborach, mediów społecznościowych jako czynnika wspierającego czynności informacyjne organów wyborczych, korzystaniu z nowych narzędzi komunikacji w kampanii wyborczej. Tegoroczne obrady tematycznie nawiązywały do konferencji, która odbyła się w 2000 r. w Warszawie, podczas której przyjęto „zalecenia dotyczące stosowania technologii informatycznej w wyborach".

Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych – ACEEO działa od 1991 r. i cieszy się międzynarodowym uznaniem i autorytetem w dziedzinie upowszechniania i wymiany doświadczeń w zakresie problematyki wyborczej. Jednym z jego członków-założycieli jest polska Państwowa Komisja Wyborcza. Dowodem uznania dla osiągnięć naszych organów wyborczych jest to, że Kazimierz W. Czaplicki - sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej i Szef Krajowego Biura Wyborczego - wchodzi od samego początku w skład Zarządu Stowarzyszenia – w ostatnich latach jako jego Przewodniczący. W konferencjach organizowanych przez Stowarzyszenie uczestniczą przedstawiciele i reprezentanci organów wyborczych z Europy, Azji, Afryki i Ameryki Północnej i Południowej oraz instytucje i organizacje międzynarodowe i stowarzyszenia patronujące rozwojowi i wymianie doświadczeń w zakresie prawa wyborczego (Komisja Europejska, IFES, OBWE/ODIHR, IDEA).

Obrady ACEEO w Warszawie skłaniają do przypomnienia polskiego modelu administrowania wyborami, a zwłaszcza struktury i pozycji organów wyborczych funkcjonujących w naszym kraju oraz ich roli w utrwaleniu demokratycznych standardów międzynarodowych. Wydaje się to tym bardziej zasadne, że wokół tych kwestii w ostatnim czasie pojawiło się kilka wypowiedzi medialnych, w tym także opublikowanych na łamach „Rzeczpospolitej". Właściwe zorganizowanie i funkcjonowanie organów

wyborczych jest bowiem istotnym elementem demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc ważną gwarancję zgodności przeprowadzenia wyborów z obowiązującym prawem oraz wolą wyborców. Sprzyja to niewątpliwie wzrostowi zaufania obywateli do państwa i kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego.

Zacznijmy od kilku pytań: kto w Polsce przygotowuje i przeprowadza wybory? Kto liczy głosy i ustala wyniki głosowania i wyborów? Czy proces wyborczy, a zwłaszcza działania organów wyborczych, podlegają jakiejś kontroli? Czy prawna pozycja tych organów pozwala im wykonywać zadania wyborcze bez ingerencji i nacisków politycznych, czy też tego rodzaju niezależności prawo im nie zapewnia?

Odpowiedzi na te właśnie pytania – bez wątpienia kluczowe dla oceny polskiego systemu wyborczego i praktyki wyborczej – spróbujemy udzielić w niniejszym tekście. Pozwolą one także na ocenę, czy polski model administrowania wyborami spełnia niezbędne wymogi wynikające z uznanych standardów międzynarodowych w sprawach wyborczych, co jest podstawowym warunkiem uznania wyborów przeprowadzanych w naszym kraju za demokratyczne.

Obecnie funkcjonująca – budowana konsekwentnie od ponad 20 lat – polska administracja wyborcza (rozumiana jako zespół organów wyborczych, a więc organów odpowiedzialnych za przygotowanie, organizację i przeprowadzanie wyborów) tworzy hierarchicznie zbudowaną, kilkupoziomową i mocno rozgałęzioną strukturę. Składają się nań organy o bardzo różnym charakterze: kolegialne i jednoosobowe, zawodowe i społeczne, stałe i powoływane tylko na potrzeby konkretnych, zarządzonych już wyborów. Konkretny kształt i liczebność administracji wyborczej zależy od rodzaju wyborów. Dla przykładu wybory na urząd Prezydenta RP w 2010 r. przygotowały i przeprowadziły: Państwowa Komisja Wyborcza, 49 rejonowych komisji wyborczych oraz ponad 25.000 obwodowych komisji wyborczych. W sumie w skład wszystkich tych organów wchodzi w charakterze członków – z czego mało kto na ogół zdaje sobie sprawę – sporo ponad 200.000 osób, przy czym zawodowy aparat wyborczy, którego rola jest bez wątpienia kluczowa, jest stosunkowo nieliczny (liczy on kilkaset osób), co w nieznacznym stopniu obciąża budżet państwa.

Najwyższym organem wyborczym w odniesieniu do wszystkich przeprowadzanych w naszym kraju wyborów jest Państwowa Komisja Wyborcza (dalej PKW)**.** Jest to organ o charakterze stałym, a więc działający w permanencji. W jego skład wchodzi 9 sędziów: 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa tegoż Trybunału, 3

sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Prezesa tego Sądu oraz 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa NSA. Sędziów tych powołuje w skład PKW Prezydent Rzeczypospolitej w drodze postanowienia. Wygaśnięcie członkostwa w PKW następuje jedynie w przypadkach określonych w ustawie - np wskutek zrzeczenia się członkostwa, podpisania zgody na kandydowanie w wyborach, śmierci członka Komisji i odwołania przez Prezydenta RP na uzasadniony wniosek prezesa, który wskazał sędziego jako członka Komisji. W gruncie rzeczy zatem skład PKW jest stabilny - dający Komisji mocną i niezależną pozycję, choć podkreślić wypada, że podstawy funkcjonowania PKW określa tylko Kodeks wyborczy, a więc ustawa zwykła, którą łatwo zmienić - Państwowa Komisja Wyborcza nie ma bowiem, co należy ocenić krytycznie, umocowania konstytucyjnego, a to w istocie gwarantowałoby jej pełną niezależność.

Podkreślenia wymaga i to, że wysokiej rangi sędziowski skład Komisji daje rękojmię fachowości, a zarazem apolityczności, co uznać trzeba za jedną z podstawowych gwarancji przestrzegania zasady wolnych wyborów, zasady właściwej dla demokratycznego państwa prawnego. Podobną opinię wyraził zresztą Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu jednego z wyroków (z kwietnia 2010 r.) podkreślił, że rozwiązania prawne dotyczące PKW „… w szczególności jej sędziowski skład, gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych".

Zadania Państwowej Komisji Wyborczej wynikają z Kodeksu wyborczego i innych ustaw. Najważniejsze z nich to, niewątpliwie, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz powoływanie organów wyborczych pośredniego szczebla. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje także wytyczne wiążące dla organów wyborczych niższych szczebli oraz wyjaśnienia m.in. dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów. Trzeba w tym miejscu podkreślić, iż PKW wykonuje aktualnie zadania nie tylko wyborcze, ale i te wynikające z innych niż Kodeks wyborczy ustaw (np. ustaw referendalnych czy też ustawy o partiach politycznych w zakresie kontroli ich finansowania).

W wyborach do Sejmu i Senatu RP, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego drugi szczebel administracji wyborczej tworzą **okręgowe komisje wyborcze** powoływane przez PKW *ad hoc* - na potrzeby konkretnych wyborów. One również składają się z sędziów (wyłącznie z sędziów), co - podobnie jak w

przypadku PKW - zapewnia ich fachowość, neutralność polityczną i bezstronność w rozstrzyganiu skomplikowanych często problemów wyborczych.

Zadania okręgowych komisji wyborczych sprowadzają się, mówiąc w dużym skrócie, do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego i ustalania wyników głosowania oraz wyników wyborów w okręgu. W wyborach do Sejmu i Senatu RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego do zadań komisji okręgowych należy także rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów, kandydatów na senatorów oraz kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego.

Ponadto w wyborach do Parlamentu Europejskiego okręgi wyborcze podzielono na rejony, toteż poza wspomnianymi już komisjami okręgowymi, występują w nich także rejonowe komisje wyborcze **(**także o sędziowskim składzie). Głównym ich zadaniem jest ustalenie wyników głosowania w rejonie i przekazanie ich właściwej komisji okręgowej.

Inaczej nieco ma się rzecz w odniesieniu do wyborów samorządowych. W tym przypadku organy wyborcze uczestniczące w procesie wyborczym podzielono na dwie grupy. Pierwszą tworzą te z nich, które organizują wybory i sprawują nadzór nad ich przeprowadzeniem zgodnie z przepisami prawa - są to: omówiona już PKW oraz komisarze wyborczy. Do drugiej zaś należą organy przeprowadzające wybory, a więc terytorialne komisje wyborcze (gminne, powiatowe i wojewódzkie) oraz na najniższym szczeblu - tak jak we wszystkich rodzajach przeprowadzanych w naszym kraju wyborów - obwodowe komisje wyborcze**.**

Wspomniani komisarze wyborczy są jednoosobowymi organami wyborczymi funkcjonującymi w permanencji (stale). Kodeks wyborczy określa ich jako pełnomocników PKW wyznaczonych na obszar stanowiący część jednego województwa. Komisarzy wyborczych w liczbie od 2 do 6 w każdym województwie powołuje na 5-letnią kadencję Państwowa Komisja Wyborcza, spośród sędziów, działając w tym względzie na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

Do zadań komisarzy wyborczych należy m.in. przygotowanie wyborów na obszarze swojej właściwości i sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez terytorialne i obwodowe komisje wyborcze działające na tymże obszarze. Komisarze powołują też składy terytorialnych komisji wyborczych, co do zasady spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach. Ustawodawca zastrzegł jednak, że w skład komisji wojewódzkiej i powiatowej, a także komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wejść musi z urzędu (i to jako przewodniczący) sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu

okręgowego. Rozwiązanie to wydaje się trafne jeśli zważyć, że w wyborach przeprowadzanych przez te właśnie organy, a więc w wyborach do sejmików województw, do rad powiatów i do rad miast na prawach powiatu, obowiązuje dość skomplikowany, wymagający dobrego przygotowania merytorycznego, proporcjonalny system ustalania wyników wyborów.

Do podstawowych zadań terytorialnych komisji wyborczych należy rejestracja kandydatów na radnych oraz (w przypadku komisji gminnych) rejestracja kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Komisje te ustalają także wyniki głosowania i wyniki wyborów w jednostkach samorządowych podległych ich właściwości.

Szczebel najniższy we wszystkich rodzajach wyborów tworzą obwodowe komisje wyborcze, powoływane nie spośród sędziów (co z uwagi na ich ilość – ok. 25.000 - nie byłoby po prostu możliwe), ale - co do zasady - spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych poszczególnych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach.

Zadania komisji obwodowych choć niezwykle ważne, nie są nadmiernie skomplikowane - idzie w istocie o dość proste czynności przeprowadzenia głosowania w obwodzie i ustalenia jego wyników - toteż społeczny charakter tych organów wydaje się właściwy, choć pewnym mankamentem wydaje się to, iż przepisy Kodeksu wyborczego nie wymagają w istocie od członków obwodowych komisji wyborczych spełnienia żadnych wymogów (np. co do wieku czy minimalnego poziomu wykształcenia), co niekiedy w praktyce rodzi pewne problemy.

Organy wyborcze, o których była mowa, zwłaszcza te o stałym charakterze, nie mogłyby funkcjonować bez wsparcia aparatu pomocniczego, zapewniającego ich obsługę. Aparat taki stanowi obecnie stały urząd wyborczy o nazwie Krajowe Biuro Wyborcze (dalej KBW). Urząd ten działa na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego oraz statutu nadanego mu przez PKW, której podlega.

Do zadań KBW należy w szczególności zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów" oraz zapewnienie obsługi Państwowej Komisji Wyborczej i innych organów wyborczych w zakresie określonym przepisami.

Pracą Krajowego Biura Wyborczego kieruje jego Szef o dość mocnej - gwarantującej dużą niezależność - pozycji. Szefa KBW - zgodnie z ustawą - powołuje i odwołać może

wyłącznie PKW na wniosek jej przewodniczącego. Takie rozwiązanie uniemożliwiać ma ewentualne próby politycznych nacisków.

Dodać wypada, że Szef Krajowego Biura Wyborczego jest z urzędu sekretarzem Państwowej Komisji Wyborczej i uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym.

Podkreślić także należy, iż z mocy Kodeksu wyborczego Szef i pracownicy KBW nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej. Rozwiązanie to gwarantuje niezbędną bezstronność pracowników pomocniczego aparatu wyborczego w wykonywaniu ich zadań i niewątpliwie pozytywnie wpływa na wizerunek tegoż aparatu jako politycznie neutralnego, co z kolei wzmacnia zaufanie do służb wyborczych i podejmowanych przez nie decyzji. Podobną ocenę prawnego usytuowania KBW wyraził w cytowanym wyżej uzasadnieniu do jednego ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny.

Warto także przypomnieć, iż komitety wyborcze uczestniczące w wyborach mają prawnie zagwarantowane możliwości obserwacji prac każdego z organów wyborczych. W tym celu mogą desygnować do każdej obwodowej komisji wyborczej swego męża zaufania, a pracę organów wyborczych wyższego szczebla (z PKW włącznie) obserwować może pełnomocnik komitetu wyborczego lub osoba przezeń upoważniona. Przypomnijmy ponadto, że w skład komisji terytorialnych i obwodowych wchodzą osoby wskazane przez komitety wyborcze, co zapewnia w dostatecznym stopniu społeczna kontrolę pracy tych organów. Prawo przewiduje także możliwość wniesienia przez określone podmioty (w tym wyborców i pełnomocników komitetów wyborczych) protestów wyborczych rozpatrywanych przez sądy na wypadek wątpliwości co do prawidłowości procesu wyborczego.

Zaprezentowane wyżej – z konieczności w dość skrótowej formie – 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 świata. Rozwiązania prawne model ten w naszym kraju konstytuujące odpowiadają w pełni – co należy wyraźnie podkreślić – wymogom uznanych międzynarodowych standardów w sprawach wyborczych. Standardy te, wynikające choćby z „Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych" przyjętego przez Komisję Wenecką w 2002 r., a następnie zatwierdzonego przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Strasburgu w 2003 r., wskazują – mówiąc w pewnym uproszczeniu – że dla

przeprowadzania demokratycznych wyborów niezbędna jest neutralna politycznie i bezstronna, niezależna od innych władz państwowych, a przy tym profesjonalna i kompetentna administracja wyborcza. Najważniejsze z organów wyborczych powinny mieć charakter stały. Istotny jest też udział w organach wyborczych czynnika sędziowskiego. Ponadto, organy powołujące członków organów wyborczych nie powinny mieć prawa swobodnego ich odwoływania. Ważne także jest to, by partie polityczne miały możliwość obserwacji prac organów wyborczych, o ile nie są w tych organach reprezentowane.

Czy któregoś z tych wymogów polskie prawo wyborcze nie spełnia? Pytanie wydaje się mieć czysto retoryczny charakter!

Można zatem bez cienia wątpliwości powiedzieć, iż polski model administrowania wyborami, oparty o dwa działające w permanencji organy wyborczy, ze znacznym udziałem sędziów, wspierany przez zawodowy i profesjonalnie wykonujący swoje zadania wyborczy aparat pomocniczy w postaci Krajowego Biura Wyborczego, zasługuje na wysoką ocenę. Jego wypracowanie to z całą pewnością poważne osiągnięcie budowanej dopiero od nieco ponad dwóch dekad demokratycznej Rzeczypospolitej. Praktyka dowodzi, iż polska administracja wyborcza legitymuje się bezstronnością i neutralnością polityczną, a także wysokim stopniem profesjonalizmu, sprawności i efektywności. Nie podważajmy przeto w całkowicie nieuzasadniony sposób zaufania obywateli do przyjętych w naszym kraju procedur wyborczych i aparatu wyborczego, który je realizuje. To działania szkodliwe dla naszego demokratycznego państwa.

CV. Prof. dr hab. Andrzej Sokala jest kierownikiem Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu, a prof. dr hab. Andrzej Szmyt pełni funkcję kierownika Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego. Autorzy opublikowali wcześniej kilka prac naukowych poświęconych problematyce administracji wyborczej.