

MATEUSZ RADAJEWSKI

Status prawny komisarza wyborczego jako organu administracji wyborczej

1. Wstęp

Zgodnie z ustawą z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ administracja wyborcza w Polsce opiera się na dwóch rodzajach stale funkcjonujących organów: Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) oraz komisarzach wyborczych. Ci ostatni, określane przez ustawodawcę mianem pełnomocników PKW, są organami terenowymi, w których właściwości znajduje się obszar województwa lub jego części. W związku z tym ich zadania w znacznej mierze koncentrują się wokół organizacji procesów wyborczych i referendalnych na poziomie lokalnym i regionalnym. Pełnią więc oni w strukturze administracji wyborczej bardzo ważną rolę, zapewniając prawidłowy przebieg wyborów i referendów, zarówno ogólnokrajowych, jak i samorządowych, tym samym przyczyniając się do właściwej realizacji norm konstytucyjnych formułujących zasady państwa demokratycznego oraz suwerenności Narodu, jak również określających prawa wyborcze (art. 2, 4 i 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.²).

Mimo wskazanej powyżej istotnej roli komisarzy wyborczych w funkcjonowaniu państwa wydaje się, że nie są oni przedmiotem dostatecznego zainteresowania przedstawicieli nauk prawnych, a poczynione dotychczas

¹ Dz.U. 2023, poz. 2408, tekst jedn., dalej: k.w.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm., dalej: Konstytucja RP.

w tym zakresie ustalenia nie zawsze są w pełni satysfakcjonujące, wolne od kontrowersji czy nawet aktualne³. W szczególności brak jest wielu opracowań dotyczących ich statusu prawnego po istotnych zmianach wprowadzonych w tym zakresie ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴. Celem niniejszego artykułu jest więc dokonanie analizy naukowej najistotniejszych aktualnych regulacji prawnych dotyczących komisarzy wyborczych. Przedmiotem refleksji będą więc kwestie ich: statusu ustrojowego, trybu i przesłanek powoływania i odwoływania, zadań i kompetencji oraz warunków, w jakich pełnią oni swoją funkcję. Już teraz warto jednak zasygnalizować, że kompleksowe omówienie problematyki zadań i kompetencji komisarzy wyborczych wymagałoby przygotowania osobnego opracowania. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu naukowego zagadnienie to zostanie więc poruszone jedynie w podstawowym zakresie, niezbędnym do ogólnego scharakteryzowania pozycji komisarzy wyborczych w strukturze administracji wyborczej oraz zidentyfikowania najważniejszych problemów konstytucyjnych związanych z tą kwestią.

2. Podstawowe aspekty statusu ustrojowego komisarzy wyborczych

Podstawy statusu ustrojowego komisarzy wyborczych zostały uregulowane w art. 152 § 1, art. 166 § 1 oraz w art. 167 § 2a k.w. Pierwszy z tych przepisów wskazuje, że komisarze wyborczy są stałymi organami wyborczymi. Należy przez to rozumieć, że są oni monokratycznymi organami państwa powołanymi do wykonywania zadań wyborczych, tj. zadań z zakresu organizowania i przeprowadzania wyborów (oraz referendum⁵). Komisarze wyborczy jako osobne organy państwa są więc wyodrębnieni organizacyjnie spośród innych elementów aparatu władzy, mają możliwość podejmowania działań

³ Wśród najważniejszych publikacji poświęconych tej problematyce wymienić należy: J. Mordwilko, *Pozycja...*, s. 145 i n.; P. Rączka, T. Brzezicki, *The Legal Status...*, s. 141 oraz A. Pyrzyńska, *Pozycja...*, s. 43 i n. Cenne uwagi na temat komisarzy wyborczych zamieszczone zostały także w A. Sokala, *Administracja...* oraz A. Pyrzyńska, *Zadania...*, a także w komentarzach, wśród których wymienić należy zwłaszcza K. Czaplicki *et al.*, *Kodeks...*

⁴ Dz.U. 2018, poz. 130, dalej: ustawa z 11 stycznia 2018 r.

⁵ Polski ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie odrębnej administracji referendalnej. Jest to decyzja zrozumiała, wynikająca z faktu, że organizacje wyborów oraz referendum stanowią bardzo zbliżone do siebie zadania.

władczych oraz posiadają określony prawem zakres kompetencji, w ramach którego działają zawsze w imieniu państwa⁶.

Komisarze wyborczy jako organy wyborcze są organami administracji wyborczej, tj. części aparatu państwowego, której rolą jest szeroko rozumiana organizacja procesów wyborczych i referendalnych⁷. Co istotne, w Polsce administracja wyborcza nie podlega Radzie Ministrów – strukturalnie organy wyborcze są oddzielone od organów rządowych, a na czele ich hierarchii stoi wyraźnie odseparowana od władzy wykonawczej PKW. Tym samym administrację wyborczą w Polsce można określić mianem administracji państwowej nierządowej⁸. W konsekwencji, choć komisarzom wyborczym można przyznać status organów administracji, nie są oni organami administracji rządowej.

Zgodnie z art. 166 § 1 k.w. obszarem właściwości komisarza wyborczego jest województwo albo jego część. Tym samym spełnia on definicję terenowego organu administracji. Skoro jednak nie jest on organem rządowym, a tym bardziej organem samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP nie może on wydawać aktów prawa miejscowego. Do pewnego stopnia ogranicza to swobodę ustawodawcy zwykłego w określaniu jego kompetencji. Nie jest bowiem dopuszczalne przyznawanie mu takich zadań, których realizacja wymagałaby wydawania tego typu aktów.

Wspomniany już art. 166 § 1 k.w. określa komisarzy wyborczych mianem pełnomocników PKW. Określenie to *prima facie* wydaje się – przynajmniej do pewnego stopnia – przeczyć powyższym ustaleniom dotyczącym nadania komisarzom statusu osobnych organów państwa. Wydaje się bowiem, że pełnomocnik jest podmiotem, który nie posiada własnych kompetencji, lecz działa jedynie w imieniu swojego mocodawcy, a zatem w tym wypadku w imieniu PKW. Analiza szczegółowych rozwiązań ustawowych dotyczących komisarzy wyborczych wskazuje jednak, że konstatacja taka byłaby fałszywa. Ustawodawca, o czym mowa będzie jeszcze dalej, przyznał komisarzom wyborczym kompetencje, które wykonują oni we własnym zakresie i we własnym imieniu. Prowadzi to do wniosku, że status „pełnomocnika”, o którym wspomina art. 166 § 1 k.w., ma charakter odmienny od cywilistycznego⁹ i wskazuje na hierarchiczne podporządkowanie komisarzy

⁶ Por. W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 18.

⁷ Zob. D. Sześciło, *Modele...*, s. 93–94.

⁸ Por. J. Jagielski, *W sprawie treści...*, s. 223–224.

⁹ Konstatacja ta w doktrynie od dawna nie budzi żadnych wątpliwości – zob. np. J. Mordwilko, *Pozycja...*, s. 152; A. Pyrzyńska, *Pozycja...*, s. 47.

PKW, co łączy się z przyznanymi jej kompetencjami pozwalającymi na nich oddziaływać. Wydaje się też, że treść wspomnianego przepisu Kodeksu wyborczego może stanowić swoistą dyrektywę interpretacyjną, która w razie wątpliwości nakazuje wyklądać poszczególne regulacje prawa wyborczego w sposób ograniczający autonomię komisarzy wyborczych względem PKW. Wymaga jednak w tym miejscu podkreślenia, że art. 166 § 1 k.w. nie może w żadnym wypadku stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podejmowania przez PKW jakichkolwiek działań władczych względem komisarzy wyborczych. Byłoby to oczywistym naruszeniem zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Oznacza to, że specyficzny charakter relacji między PKW a komisarzami wyborczymi wyraża się tylko w formach prawnych wprost przewidzianych przez ustawodawcę.

Wśród przepisów korespondujących z przyznaniem komisarzowi wyborczemu statusu pełnomocnika PKW w pierwszej kolejności wymienić należy art. 166 § 2 k.w., który wskazuje, że to PKW określa właściwość terytorialną i rzeczową komisarzy oraz ich siedziby. Oznacza to, że ma ona daleko idącą swobodę w kształtowaniu zakresu zadań komisarzy wyborczych i może je rozdzielać nie tylko według kryterium terytorialnego, ale i rzeczowego, np. przyznając określone komisarzowi tylko część z zadań wykonywanych w odniesieniu do danej jednostki terytorialnej. Nie może jednak ona tego czynić arbitralnie, w sposób, który skutkowałby nieproporcjonalnym podziałem obowiązków między różnych komisarzy. Nie ma natomiast przeszkód, by PKW dokonywała w omawianym zakresie korekt także w trakcie trwania ich kadencji.

Państwowa Komisja Wyborcza jako swoisty mocodawca komisarzy wyborczych wpływa na ich działalność także poprzez wydawanie wiążących ich wytycznych, o czym wprost przesądza art. 161 § 1 k.w.¹⁰ Łączy się to z przyznaniem jej w art. 161 § 2 k.w. kompetencji do uchylenia sprzecznego z nimi lub prawem postanowienia komisarza wyborczego. Co istotne, przepis ten w razie skorzystania przez PKW z wyrażonej w nim kompetencji upoważnia, a nawet zobowiązuje, ją do rozstrzygnięcia danej sprawy samodzielnie. Podobnie art. 17 k.w. wskazuje, że jeśli właściwi komisarze wyborczy nie wykonują w terminie lub w sposób zgodny z prawem zadań

¹⁰ Trudno jednak zgodzić się z tezą, że wiążące dla komisarzy są także wyjaśnienia PKW (tak np. A. Pyrzyńska, *Zadania...*, s. 244), ustawodawca bowiem wyraźnie wskazał, że są one kierowane do organów pozostających poza strukturą administracji wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza, chcąc wymusić na komisarzach działalność zgodną z wyjaśnieniami, powinna więc wydawać wytyczne o analogicznej treści.

dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany, podziału jednostki samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze oraz powołania lub zmian w składach komisji wyborczych, PKW wzywa ich do wykonania tych zadań w wyznaczonym terminie, a w razie jego bezskutecznego upływu – sama niezwłocznie je wykonuje. Normy te, pozwalające na swoiste przejmowanie przez PKW kompetencji komisarzy, wyraźnie korespondują z ich statusem pełnomocników tego organu.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że o szczególnej więzi łączącej omawiane organy świadczy także art. 160 § 4 k.w., stanowiący, iż PKW uchwała regulamin komisarzy wyborczych¹¹, w którym mają być unormowane m.in. kwestie zasad i trybu ich pracy, sposobu wykonywania przez nich zadań, a także sposobu sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Skoro ustawodawca posłużył się w tym przepisie zwrotem „w szczególności”, oznacza to, że PKW może w tym akcie uregulować także inne kwestie związane z działalnością komisarzy wyborczych, pod warunkiem że wydane w ten sposób normy zachowają charakter wewnętrzny i – co oczywiste – będą zgodne z prawem powszechnie obowiązującym¹².

Na rozumienie charakteru komisarza wyborczego jako pełnomocnika PKW wpływa także art. 167 § 1 pkt 10 k.w., zgodnie z którym do jego zadań, poza wskazanymi wprost w ustawie, należy także wykonywanie czynności zleconych przez PKW. Przepis ten hipotetycznie może posłużyć nawet do znaczącego obciążenia komisarzy wyborczych dodatkowymi obowiązkami. Nie wydaje się jednak, by PKW mogła na jego podstawie zlecać im wykonywanie jej własnych kompetencji ustawowych. Choć mógłby za tym przemawiać „pełnomocniczy” status komisarzy, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 166 § 1 k.w. ogranicza się on do określonego obszaru, nie większego niż województwo. Choćby z tego względu wykluczone jest powierzanie im zadań o charakterze ogólnokrajowym, które są typowe dla PKW. Ponadto wydaje się, że w demokratycznym państwie prawnym, w którym organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i 7 Konstytucji RP), możliwość delegowania własnych kompetencji ustawowych na inny organ musi być wprost określona w ustawie i nie może wynikać z samego ogólnego stwierdzenia, że upoważniony organ jest pełnomocnikiem organu

¹¹ Obecnie jest to załącznik do uchwały nr 4/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z 21 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu komisarzy wyborczych, M.P. 2019, poz. 251, dalej: regulamin komisarzy wyborczych.

¹² Państwowa Komisja Wyborcza nie może więc na podstawie art. 160 § 4 k.w. sformułować np. nieznanych ustawie przesłanek odwołania komisarza wyborczego przed upływem jego kadencji.

upoważniającego. Omawiany przepis należy więc rozumieć w ten sposób, że pozwala on co najwyżej nałożyć na komisarzy wyborczych dodatkowe obowiązki mające wspomagać PKW w formalnie samodzielnej realizacji przez nią jej zadań¹³.

Ostatnim z ogólnych przepisów określających status ustrojowy komisarzy wyborczych jest art. 167 § 2a k.w., który stanowi, że komisarz wyborczy jest zwierzchnikiem urzędników wyborczych działających na obszarze jego właściwości. Ustawodawca nie precyzuje, co oznacza to pojęcie, ani nie określa co do zasady konkretnych kompetencji związanych z pełnieniem tej funkcji¹⁴. Jak się jednak wydaje, przepis ten nakazuje PKW takie uregulowanie szczegółowych kwestii wiążących się z funkcjonowaniem urzędników wyborczych, by zadania z zakresu kierowania oraz nadzorowania ich pracy przypadły właśnie komisarzom wyborczym. Postulat ten, jak się wydaje, został zrealizowany w praktyce. Zgodnie z regulaminem komisarzy wyborczych kontrolują oni właściwe i terminowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych (§ 14 pkt 2 lit. d), prowadzą dla nich szkolenia (§ 8), a ponadto – w ramach nadzoru nad przestrzeganiem prawa – mogą żądać od nich okresowych informacji o wykonaniu zadań oraz wyjaśnień we wskazanych sprawach, wydawać im polecenia dotyczące wykonywania przez nich zadań oraz kierować ich czynnościami z zakresu nadzoru nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych (§ 15). Regulacje z zakresu omawianego zwierzchnictwa zawiera także uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 5 lutego 2018 r. w sprawie określenia właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy wyborczych oraz ich siedzib, a także trybu pracy komisarzy wyborczych¹⁵, która wskazuje, że komisarz wyborczy nadzoruje terminowość i prawidłowość wykonywania zadań przez urzędników wyborczych oraz w miarę potrzeby udziela im wyjaśnień, a w razie stwierdzenia niewykonywania lub nierzetelnego wykonywania przez nich zadań informuje o tym Szefa Krajowego Biura Wyborczego (§ 11 ust. 1 i 2). Ponadto, na podstawie odpowiednich przepisów

¹³ Przykładowo § 27 załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, M.P. 2011, nr 26, poz. 286 ze zm., określa, że PKW przy pomocy komisarzy wyborczych prowadzi Rejestr Korzyści, co zgodnie z art. 12 ust. 8 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 2023, poz. 1090, tekst jedn., jest jej samodzielnym zadaniem.

¹⁴ Jedyny wyjątek w tym zakresie stanowi art. 191h k.w., zgodnie z którym komisarz wyborczy określa szczegółowy zakres przedmiotowy oraz częstotliwość szkoleń dla podległych mu urzędników wyborczych.

¹⁵ M.P. 2018, poz. 246 ze zm., dalej: uchwała PKW w sprawie określenia właściwości komisarzy wyborczych.

załącznika do uchwały nr 5 Państwowej Komisji Wyborczej z 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników wyborczych, sposobu ich realizacji oraz zasad wynagradzania za ich realizację, a także zasad zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego¹⁶, komisarz wyborczy m.in. dokonuje podziału zadań między urzędników wyborczych w danej gminie (pkt I.4¹⁷), wydaje im wiążące wyjaśnienia (pkt I.6), zleca im czynności (pkt I.7.7), a także do pewnego stopnia określa wysokość ich wynagrodzenia (pkt II.4 i II.5).

W kontekście podstaw statusu ustrojowego komisarzy wyborczych podkreślenia wymaga, że wchodzi oni z mocy prawa w skład niektórych doraźnych organów wyborczych jako ich przewodniczący. Dotyczy to okręgowych komisji wyborczych (art. 170 § 1 k.w.) oraz rejonowych komisji wyborczych (art. 174 § 1 k.w.).

Warto również wskazać, że ustawodawca nie przewidział, by komisarze wyborczy byli funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu art. 115 § 13 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁸. W szczególności bowiem, o czym będzie jeszcze mowa poniżej, nie są oni pracownikami organu państwowego ani też nie zajmują kierowniczych stanowisk w instytucjach państwowych, w rozumieniu odpowiednio pkt 4 i 6 wskazanego przepisu. Ustawodawca w art. 154 § 5 k.w. przewidział jednak, że mimo to korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i jak oni ponoszą odpowiedzialność prawną¹⁹.

3. Zadania i kompetencje komisarzy wyborczych

Jednym z najistotniejszych aspektów statusu prawnego komisarzy wyborczych jest określony przez prawo katalog ich zadań oraz przysługujących im w związku z tym kompetencji. Już w tym miejscu warto wskazać, że kwestia ta została uregulowana wyjątkowo mało przejrzysto. Podstawowym przepisem regulującym wspomniane zagadnienie jest art. 167 § 1 k.w.

¹⁶ M.P. 2019, poz. 260.

¹⁷ Omawiany akt został zredagowany niezgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami techniki prawodawczej, w związku z czym jego jednostki redakcyjne przytaczane są w niniejszym artykule zgodnie z konwencją zastosowaną przez PKW.

¹⁸ Dz.U. 2024, poz. 17, tekst jedn.

¹⁹ Niektórych przedstawicieli doktryny skłoniło to do wniosku, że komisarzom wyborczym należy więc po prostu przypisać status funkcjonariuszy publicznych (zob. P. Rączka, T. Brzezicki, *The Legal Status...*, s. 141).

Jest on jednak zredagowany dość chaotycznie, a przy tym jego treść uzupełnia kilka innych przepisów tej ustawy. Ich analiza prowadzi do wniosku, że zadania i kompetencje komisarzy wyborczych, ogólnie rzecz ujmując, można podzielić na: organizacyjne, nadzorcze, kontrolne, kierownicze, informacyjne oraz inne, tj. takie, które trudno jest zakwalifikować do jednej z pozostałych kategorii.

Pierwsza z wymienionych grup zadań i kompetencji komisarzy wyborczych ma najszerszy charakter. Mieszczą się w niej bowiem liczne aktywności o zróżnicowanej treści, dotyczące szeroko rozumianej organizacji procesu wyborczego (i referendalnego). Wśród nich najważniejszą, jak się wydaje, kompetencją jest dokonywanie podziału gminy, powiatu i województwa na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych. W związku z tym, zgodnie z art. 167 § 1 pkt 3d k.w., komisarze ustalają ich granice, a także numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym z nich. Warto wskazać, że jest to nowe uprawnienie komisarzy wyborczych, które realizują od 1 stycznia 2019 r.

Przystępując do szczegółowej analizy wskazanej kompetencji, należy w pierwszej kolejności rozważyć jej charakter, tj. określić, czy wydawanie przez komisarzy postanowień dotyczących podziału jednostki samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze jest przejawem tworzenia prawa o charakterze wewnętrznym czy powszechnie obowiązującym. Różnica między tymi rodzajami aktów normatywnych zasadniczo odnosi się do adresatów wysłownionych w nich norm. W przypadku aktów prawa wewnętrznego mogą nimi być wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi, który je wydał. Z kolei adresatami norm wyrażonych w aktach prawa powszechnie obowiązującego mogą być wszelkie podmioty funkcjonujące na obszarze działania organów je stanowiących, a zatem nie tylko jednostki organizacyjnie im podległe, ale również np. wszyscy obywatele. By więc określić, czy akt ustalający granicę okręgów wyborczych oraz liczbę wybieranych w nich radnych ma charakter powszechnie obowiązujący, konieczne jest rozstrzygnięcie, czy jego adresatem są jedynie organy wyborcze czy także inne podmioty, tj. przede wszystkim wszyscy wyborcy zamieszkujący daną jednostkę samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, właściwa jest ta druga odpowiedź – ustanowienie okręgów wyborczych współkształtuje treść czynnego prawa wyborczego, którego podmiotami są członkowie określonej wspólnoty samorządowej, w szczególności poprzez dookreślenie sposobu, w jakim możliwe jest skorzystanie z niego w ramach danych wyborów²⁰.

²⁰ Omawiany podział skutkuje bowiem tworzeniem okręgów, w których skorzystanie z prawa wyborczego ma charakter unikatowy, tj. polega na selekcji spośród niepowtarzalnej (nieobecnej

W związku z tym akt dokonujący podziału danej jednostki terytorialnej na okręgi wyborcze oraz ustalający liczbę wybieranych w nich radnych jest aktem prawa powszechnie obowiązującego²¹.

Powyższa konstatacja niesie za sobą poważne implikacje prawne. Jak już bowiem zostało wskazane, charakter ustrojowy komisarzy wyborczych wyklucza zaliczenie ich do kategorii organów jednostek samorządu terytorialnego albo terenowych organów administracji rządowej, które na mocy art. 94 Konstytucji RP jako jedyne mogą stanowić lokalne akty prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym art. 167 § 1 pkt 3d k.w. należy uznać za sprzeczny z ustawą zasadniczą. Ustawodawca powinien więc pilnie uchylić wspomniany przepis, a kompetencję do określania okręgów wyborczych w wyborach samorządowych powierzyć konstytucyjnie upoważnionym do tego organom, np. odpowiednim radom i sejmikom. Nie ma jednak żadnych przeszkód, by organy te działały w tym zakresie wyłącznie na wniosek komisarzy wyborczych, co pozwoliłoby im zachować kluczową rolę w podziale jednostek samorządu terytorialnego na okręgi, a także eliminowałoby ryzyko nadużyć, związane z faktem, że o geografii wyborczej decydowałiby radni potencjalnie zainteresowani udziałem w kolejnych wyborach.

Do pewnego stopnia podobną do omówionej powyżej jest przysługująca komisarzom wyborczym na mocy art. 167 § 1 pkt 3b k.w. kompetencja do tworzenia i zmieniania obwodów głosowania, a w szczególności ustalania ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych. Również z nią wiążą się wątpliwości konstytucyjne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został bowiem pogląd, że podział jednostki samorządu terytorialnego na obwody głosowania także stanowi materię prawa powszechnie obowiązującego²². Stanowisko to zasługuje na aprobatę – właściwy organ, dokonując takiego podziału, dookreśla bowiem sposób realizacji czynnego prawa wyborczego przez ogół wyborców uprawnionych do głosowania w danej gminie²³. Tym samym również w odniesieniu do

w innych okręgach) grupy kandydatów oraz prowadzi do wyboru określonej części (innej niż w innych okręgach) radnych, którzy wejdą w skład wybieranego organu.

²¹ Wydaje się, że teza ta nie budzi większych wątpliwości w literaturze oraz orzecznictwie; zob. np. A. Rakowska-Trela, *Glosa...*, s. 113; M. Masternak-Kubiak, *Rola sądu...*, s. 76; M. Woźnicki, *Rola komisarza...*, s. 134; A. Pyrzyńska, *Pozycja...*, s. 57; wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, Dz.U. 2016, poz. 1232 oraz wyroki NSA: z 24 lutego 2010 r., II OSK 2001/09; z 24 lutego 2010 r., II OSK 2076/09 i z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, CBOSA.

²² Zob. wyroki NSA z 24 lutego 2010 r., II OSK 2001/09, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 45 oraz z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 110.

²³ Por. K. Właźlak, *Wybrane...*, s. 84; A. Kisielewicz, J. Zbieranek, w: K. Czaplicki *et al.*, *Kodeks...*, komentarz do art. 12, teza 2; A. Pyrzyńska, *Pozycja...*, s. 58.

omawianej kompetencji zgłosić należy postulat niezwłocznej nowelizacji Kodeksu wyborczego i przekazania jej organowi konstytucyjnie upoważnionemu do wydawania aktów prawa miejscowego, np. radzie gminy.

Wśród kompetencji organizacyjnych komisarzy wyborczych należy wymienić także powoływanie obwodowych komisji wyborczych, o której mowa w art. 167 § 1 pkt 3a k.w., jak również ich rozwiązywanie po wykonaniu przez nich ich zadań. Dotyczy to jednak wyłącznie wyborów samorządowych, gdyż w przypadku pozostałych procedur wyborczych czyni to PKW (art. 160 § 1 pkt 3a k.w.).

Do zadań organizacyjnych komisarza wyborczego, zgodnie z art. 167 § 1 k.w., należy także „zapewnianie (...) organizacji wyborów do rad na obszarze województwa” (pkt 2), zarządzanie – ale tylko w wyborach samorządowych – wydrukowania kart do głosowania oraz zapewnienie ich przekazania właściwym komisjom wyborczym (pkt 3c) oraz ustalanie, także tylko w wyborach samorządowych, ich zbiorczych wyników (pkt 8). Pierwsze z tych zadań, ujęte w przywołanym przepisie bardzo ogólnie, zostało do pewnego stopnia uszczegółowione w innych przepisach Kodeksu wyborczego, które wskazują m.in., że komisarze wyborczy powołują terytorialne komisje wyborcze, wskazują przewodniczących niektórych z nich oraz zwołują ich pierwsze posiedzenia (art. 178 § 1, 6 i 7), a także przyjmują zawiadomienia o utworzeniu niektórych komitetów wyborczych (art. 402 § 1 i art. 403 § 3 pkt 2). Komisarz wyborczy przyjmuje również od wyborców zgłoszenia o zamiarze głosowania korespondencyjnego i przekazuje je niezwłocznie właściwemu urzędnikowi wyborczemu (art. 53b § 1 i 2a k.w.).

W kontekście zadań komisarzy wyborczych o charakterze organizacyjnym warto również wskazać, że na podstawie odpowiednich przepisów ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²⁴ postanawiają oni o zarządzeniu referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 23 ust. 1 i art. 24a ust. 2) oraz powołują na potrzeby takiego referendum terytorialną komisję oraz obwodowe komisje ds. referendum (art. 49 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 1).

Drugą istotną grupę zadań i kompetencji komisarza wyborczego stanowią te o charakterze nadzorczym. Już w art. 167 § 1 pkt 1 k.w. jako jego pierwsze zadanie wskazano właśnie „sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego”. W tym zakresie przede wszystkim ma on kompetencję do uchylania uchwał terytorialnych i obwodowych komisji

²⁴ Dz.U. 2023, poz. 1317, tekst jedn.

wyborczych podjętych z naruszeniem prawa lub choćby wytycznych PKW. W razie skorzystania z tego uprawnienia może on według własnego uznania przekazać daną sprawę właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia albo rozstrzygnąć ją osobiście (art. 167 § 2 k.w.)²⁵. Ponadto komisarz wyborczy rozpatruje skargi na działalność terytorialnych komisji wyborczych (art. 167 § 1 pkt 4 k.w.) oraz odwołania od ich uchwał dotyczących rejestracji kandydatów (art. 432 § 1 k.w.), jak również weryfikuje prawidłowość ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów przez te komisje i w razie wykrycia w tym zakresie nieprawidłowości zarządza ich ponowne ustalenie (art. 448 § 1 k.w.)²⁶²⁷. Do kompetencji nadzorczych komisarza wyborczego należą również te unormowane w art. 179 § 3 i art. 184 § 2 k.w., tj. odwoływanie w przypadkach określonych w ustawie członków terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych.

Specyficzny środek nadzoru przysługujący komisarzom wyborczym uregulowany został w art. 412 i art. 491a k.w. Przepisy te przewidują, że w razie gdy nadawcy publiczni radia i telewizji dokonają niezgodnego z prawem podziału czasu antenowego między komitety biorące udział w wyborach samorządowych, mogą one wnieść skargę do komisarza wyborczego, który ma obowiązek niezwłocznie rozpatrzyć tę sprawę. W wyniku tych działań wydaje on postanowienie, w którym może zmodyfikować ustalenia poczynione uprzednio przez nadawców. Do swoistych zadań nadzorczych komisarzy wyborczych można także zaliczyć badanie przez nich sprawozdań finansowych niektórych komitetów wyborczych (art. 144 § 1 k.w.).

Komisarze wyborczy wykonują także zadania o charakterze *stricte* kontrolnym. W tym zakresie przede wszystkim, na podstawie art. 167 § 1 pkt 5 k.w., kontrolują – w zakresie ustalonym przez PKW – prawidłowość sporządzania spisów wyborców. Kwestię tę doprecyzowuje uchwała PKW w sprawie określenia właściwości komisarzy wyborczych, która

²⁵ Jednakże, zgodnie z § 10 ust. 2 uchwały PKW w sprawie określenia właściwości komisarzy wyborczych, w razie stwierdzenia naruszenia prawa przez terytorialne komisje wyborcze w zakresie uchwał dotyczących rejestrowania kandydatów komisarz ma obowiązek uchylić wadliwą uchwałę i przekazać sprawę właściwej komisji do ponownego rozpoznania. Państwowa Komisja Wyborcza wykluczyła więc, by komisarz mógł samodzielnie zająć się taką sprawą.

²⁶ Choć zarówno w art. 432 § 1, jak i art. 448 § 1 k.w. jest mowa wyłącznie o wyborach do rad gmin, to jednak przepisy te mają odpowiednie zastosowanie również do innych wyborów samorządowych na podstawie art. 450, art. 459 § 1 oraz art. 470 k.w.

²⁷ Analogiczne kompetencje przysługują komisarzowi w przypadku referendum ogólnokrajowego, aczkolwiek wówczas weryfikuje on wyniki przekazane mu bezpośrednio przez obwodowe komisje ds. referendum (art. 28 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. 2020, poz. 851, tekst jedn. ze zm.).

w § 7 ust. 2 wskazuje, że kontrola ta dotyczy w szczególności terminowości sporządzenia spisów, informowania wyborców o czasie i miejscu ich udostępniania do wglądu, jak również niezwłocznego przekazywania gminom zawiadomień o dopisaniu wyborcy do spisu.

Na osobne potraktowanie zasługują kompetencje kierownicze przyznane komisarzom wyborczym w odniesieniu do urzędników wyborczych²⁸. Były one już wspomniane przy okazji omawiania funkcji zwierzchnika tych urzędników. Można więc w tym zakresie poprzestać na przypomnieniu, że może on m.in. wydawać im polecenia dotyczące wykonywania przez nich zadań oraz kierować ich czynnościami z zakresu nadzoru nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych, jak również wydaje im wiążące wyjaśnienia oraz zleca czynności.

Kolejną grupę zadań komisarzy wyborczych można określić mianem informacyjnych. Należą do nich zadania przewidziane w samym art. 167 § 1 k.w., tj.: podawanie do publicznej wiadomości informacji o składach terytorialnych komisji wyborczych powołanych na obszarze województwa (pkt 6), ogłaszanie zbiorczych wyników wyborów do organów samorządu terytorialnego (pkt 8) oraz przedkładanie sprawozdania z przebiegu wyborów na obszarze województwa, wraz z ich wynikami, PKW (pkt 9). Ponadto komisarz wyborczy – na podstawie innych przepisów Kodeksu wyborczego – m.in. podaje do publicznej wiadomości: fakt wygaśnięcia mandatu radnego (art. 383a § 2) oraz wójta (art. 492a § 2), zmiany w składzie rady danej jednostki samorządu terytorialnego lub fakt rozwiązania jej z mocy prawa (art. 390 § 4 i 6).

Jak już zostało wspomniane, komisarzom wyborczym przyznane zostały również pewne zadania i kompetencje o specyficznym charakterze, które nie mieszczą się w omówionych powyżej kategoriach. Należą do nich postanawianie o wygaśnięciu mandatu radnego (art. 383 § 2a k.w.) oraz wójta (art. 492 § 2a k.w.), wyznaczanie osoby obejmującej wygasły mandat w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego wybieranym w wyborach proporcjonalnych (art. 387 § 1 k.w.), zwoływanie pierwszych posiedzeń rad i sejmików oraz posiedzeń rad gmin w celu odebrania ślubowania od

²⁸ W pojęciu kierownictwa mieszczą się również środki oddziaływania na podmiot kierowany, które materialnie można byłoby scharakteryzować jako przejawy nadzoru czy kontroli. Z uwagi jednak na fakt, że suma uprawnień przysługujących komisarzowi wyborczemu w stosunku do podległych mu urzędników wyborczych pozwala scharakteryzować je jako kierownicze (o czym przesądza m.in. możliwość wydawania im poleceń – zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 90), nie zostały one wymienione wcześniej, przy zadaniach *stricto* nadzorczych oraz kontrolnych.

nowo wybranego wójta, jak również jego zastępcze przyjmowanie od niego²⁹. Komisarz wyborczy uczestniczy również w postępowaniach sądowych dotyczących rozpatrywania protestów wyborczych. W tym ostatnim przypadku może on występować formalnie zarówno jako komisarz wyborczy (art. 242 § 3 i art. 393 § 1 k.w.), jak i jako przewodniczący komisji wyborczej, której zakresu działania dotyczy protest (art. 323 § 3 k.w.). Specyficznym uprawnieniem komisarza wyborczego, właśnie jako przewodniczącego okręgowej lub rejonowej komisji wyborczej, jest także możliwość wniesienia protestu wyborczego na podstawie art. 82 § 5 k.w.

4. Powoływanie komisarzy wyborczych

Kolejną istotną kwestią dotyczącą statusu prawnego komisarzy wyborczych jest problematyka ich powoływania. Została ona uregulowana przede wszystkim w art. 166 § 3 k.w. Przepis ten wskazuje, po pierwsze, kryteria, jakie muszą spełniać komisarze wyborczy. Są nimi posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego³⁰ oraz dawanie rękojmi należytego pełnienia tej funkcji. Druga z wymienionych przesłanek ma niewątpliwie charakter niedookreślony. Rozwiązanie to należy jednak zaaprobować, pozwala ono bowiem na pewną elastyczność w ocenianiu kandydatur na komisarzy wyborczych przez właściwe organy. Jej właściwe stosowanie pozwala chronić powagę administracji wyborczej oraz umożliwia kształtowanie jej pozytywnego obrazu w opinii publicznej. Wśród przykładowych okoliczności, które mogłyby świadczyć o jej niespełnianiu, należy wymienić np. publicznie znane powiązania z określonym środowiskiem politycznym czy działalność publicystyczną jednoznacznie kojarzoną z określoną opcją polityczną. Wydaje się ponadto, że w omawianej przesłance mieszczą się również pewne formalne warunki, których ustawodawca z niezrozumiałych względów nie uregulował wprost w ustawie, takie jak posiadanie pełni praw publicznych czy pełnej zdolności do czynności prawnych, a nawet – choć to może już budzić pewne

²⁹ Kompetencje te uregulowane zostały poza Kodeksem wyborczym, tj. w art. 20 ust. 2 i 2b i w art. 29a ust. 2 i 3 ustawy z 8 marca o samorządzie gminnym, Dz.U. 2023, poz. 40, tekst jedn. ze zm.; art. 15 ust. 3 i 10 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2024, poz. 107, tekst jedn. oraz w art. 21 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2022, poz. 2094, tekst jedn. ze zm.

³⁰ Warto podkreślić, że przed wejściem w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r. komisarze wyborczy powoływani byli wyłącznie spośród sędziów.

kontrowersje – polskiego obywatelstwa³¹. Ponadto zasadne jest przyjęcie, że rękomię należytego pełnienia funkcji komisarza wyborczego dają jedynie osoby cieszące się nieskazitelnym charakterem³².

Ustawodawca niezależnie od powyższego przewidział również trzy warunki, których spełnianie uniemożliwia objęcie funkcji komisarza wyborczego. Pierwszym z nich jest skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 166 § 4 k.w.). Drugim jest posiadanie statusu: kandydata w wyborach, pełnomocnika wyborczego, pełnomocnika finansowego, męża zaufania, urzędnika wyborczego oraz członka komisji wyborczej (art. 166 § 5 k.w.), przy czym pamiętać należy, że większość z tych funkcji ma charakter doraźny. Ponadto, pośrednio z art. 166 § 7 pkt 2a k.w., wymienianego przesłanki wygaśnięcia funkcji komisarza wyborczego, wynika, że bezwzględną przeszkodą dla jej objęcia jest również ukończenie 70. roku życia.

Zgodnie z art. 166 § 2 k.w. komisarz wyborczy jest powoływany przez PKW na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych. Regulacja ta może wywoływać pewne wątpliwości. Nie jest bowiem jasne, z jakiego powodu w omawianą procedurę został zaangażowany organ *stricto* polityczny, jakim jest minister. Rozwiązanie to uznać należy za niespójne z regulacjami przewidującymi apolityczność komisarzy wyborczych. Nie wydaje się przy tym, by za powierzeniem ministrowi omawianej kompetencji przemawiały jakiegokolwiek proporcjonalnie ważniejsze wartości. Trudno też dopatrzeć się jakichkolwiek praktycznych powodów, dla których PKW nie może dokonywać wyboru komisarzy z nieograniczonej przez inny organ puli osób.

Ustawodawca w żaden sposób nie uregulował kwestii selekcyjonowania kandydatów na komisarzy przez ministra. Pozostawił mu więc w tym zakresie znaczną swobodę. Pamiętać jednak należy, że jeśli minister zdecyduje się ogłosić otwarty nabór dla kandydatów, ma wówczas obowiązek dochować standardów wynikających z konstytucyjnego prawa do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz zakazu dyskryminacji. Nie może więc w ramach takiego naboru faworyzować pewnych grup kandydatów, jeżeli nie jest to dostatecznie uzasadnione specyfiką funkcji komisarza wyborczego³³. Warto odnotować, że zarówno w 2018 r., jak i w 2023 r., gdy

³¹ Ścisłe powiązanie funkcji administracji wyborczej z zasadą suwerenności Narodu skłania bowiem do przyjęcia tezy, że wszelkie istotne stanowiska w jej strukturze należy powierzać wyłącznie polskim obywatelom.

³² Podobnie – zob. P. Rączka, T. Brzezicki, *The Legal Status...*, s. 143.

³³ Z tego względu za co najmniej kontrowersyjną należy uznać praktykę przyjętą przez ministra w ramach naboru na komisarzy wyborczych, który nastąpił w 2018 r. Wówczas bowiem

dochodziło do jednoczesnego obsadzania wielu stanowisk komisarzy, minister przewidział otwarty nabór na kandydatów na nie, przy czym jego warunki były znacznie bardziej transparentne w roku 2018³⁴. Niejednolita była natomiast praktyka wyłaniania kandydatów w ramach obsadzania pojedynczych stanowisk komisarzy zwolnionych przedwcześnie w latach 2018–2023. Wówczas bowiem minister nie ogłaszał otwartego naboru, aczkolwiek praktyka ta zaczęła się zmieniać od końca 2022 r.³⁵, co należy zaaprobować.

Ustawa nie wskazuje liczby kandydatów, których powinien przedstawić minister na każde wolne stanowisko komisarza wyborczego. Dopuszczalne jest więc, by był to jeden kandydat. Co więcej, wydaje się, że jest to opcja preferowana przez ustawodawcę. Skoro bowiem minister zwraca się do PKW z „wnioskiem” o powołanie komisarza wyborczego, rolą PKW powinno być jedynie uwzględnienie albo odrzucenie konkretnej propozycji ministra. Trudno byłoby jednak uznać za naruszenie prawa sformułowanie przez ministra wniosku w formie alternatywnej, ze wskazaniem kilku kandydatów na jedno stanowisko. Warto przy tym podkreślić, że praktyka w tym zakresie jest niejednolita. W pierwszym generalnym naborze w 2018 r. minister przedstawił PKW 144 kandydatów na 100 stanowisk, co oznacza, że na niektóre z nich przedstawił jednego, a na pozostałe więcej kandydatów. Podobnie w związku z koniecznością obsadzenia przedwcześnie zwolnionych stanowisk minister niekiedy przedstawiał na dane stanowisko jednego kandydata³⁶, a w innych przypadkach kilku³⁷. Analogicznie w marcu 2023 r. minister na 95 wolnych stanowisk komisarzy wyborczych przedstawił 150 kandydatów.

kandydaci na te funkcje zostali wyłonieni na podstawie wyników egzaminu z wiedzy o prawie wyborczym. Zwolnieni jednak byli z niego sędziowie, którzy pełnili już funkcję komisarza wyborczego albo z innych względów mieli doświadczenie w zakresie stosowania tego prawa. Nie wydaje się, by posiadanie tego typu doświadczenia samo w sobie dostatecznie uzasadniało przyznanie im swoistego pierwszeństwa w objęciu funkcji komisarzy i to niezależnie od kwalifikacji posiadanych przez ich kontrkandydatów czy też uzyskanych przez nich wyników w ramach wspomnianego egzaminu.

³⁴ W 2023 r. nie przeprowadzono analogicznego do tego z 2018 r. egzaminu z wiedzy o prawie wyborczym. Nie jest więc w zasadzie jasne, jakimi kryteriami kierował się minister, przedstawiając kandydatów na komisarzy. Wydaje się jednak, że zwykle decydujące było posiadanie doświadczenia na stanowisku komisarza wyborczego, gdyż w większości przypadków w 2023 r. na komisarzy wyborczych powołane zostały osoby, które pełniły już tę funkcję w poprzedniej kadencji.

³⁵ W listopadzie 2022 r. MSWiA ogłosiło bowiem otwarty nabór na stanowisko komisarza wyborczego w Koszalinie. Wiosną 2023 r. podobnie postąpiono w przypadku konieczności obsadzenia stanowisk w Sieradzu i Skierniewicach, a następnie w Katowicach.

³⁶ Tak było np. w 2019 r. w odniesieniu do stanowiska komisarza wyborczego w Katowicach III.

³⁷ Co dotyczyło np. wniosku o powołanie komisarza wyborczego w Koninie II w lipcu 2021 r.

Co warto podkreślić, PKW nie jest związana wnioskiem ministra i jest kompetentna do jego odrzucenia i wystąpienia z żądaniem przedstawienia nowych kandydatur. Jest to jednak możliwe tylko w przypadku „uzasadnionych zastrzeżeń” co do pierwotnego kandydata. Państwowa Komisja Wyborcza jest więc zobowiązana do szczegółowego wyjaśnienia swojego sprzeciwu. Ma to znaczenie zarówno dla samego kandydata, który ma prawo poznać powody niepowołania go, jak i ministra, dla którego zastrzeżenia PKW mogą być istotną wskazówką w odniesieniu do przedkładania kandydatur na komisarzy wyborczych w przyszłości. Pamiętać jednak należy, że chociaż minister jest adresatem informacji PKW zawierającej wspomniane zastrzeżenia, to jednak nie ma on żadnej kompetencji do ich weryfikowania czy kwestionowania. Ustawodawca wskazuje bowiem jasno, że w razie skorzystania przez PKW z omawianej kompetencji istnieje obowiązek przedstawienia jej nowych kandydatów. Co istotne, żaden przepis Kodeksu wyborczego nie przewiduje, by w stosunku do kolejnych kandydatur omawiany mechanizm nie mógł znaleźć zastosowania. W praktyce jest więc dopuszczalne nawet wielokrotne odrzucanie przez PKW wniosków ministra w sprawie obsadzenia danego stanowiska komisarza wyborczego³⁸. Możliwość taką należy zaaprobować – sprzyja ona bowiem niezależności PKW i ogranicza stopień upolitycznienia omawianej procedury. Wpływa więc ona dodatnio także na pozycję samych komisarzy wyborczych, a zwłaszcza na ich niezależność od władzy wykonawczej.

Komisarze wyborczy powoływani są uchwałą PKW, podejmowaną zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej 2/3 jej składu, w tym jej przewodniczącego lub jego zastępcy³⁹. W jej treści wskazuje się imię i nazwisko komisarza, datę, z którą następuje nominacja, oraz nazwę stanowiska. Ta tworzona jest na podstawie siedziby komisarza, którą jest zawsze siedziba odpowiedniej delegatury Krajowego Biura Wyborczego (np. „Komisarz Wyborczy w Legnicy”), z tym że jeżeli w danym mieście siedzibę ma więcej niż jeden komisarz⁴⁰, nazwy ich stanowisk tworzy się z wykorzystaniem kolejnych cyfr rzymskich, zapisywanych na końcu (np. „Komisarz Wyborczy w Poznaniu II”).

³⁸ Zob. P. Rączka, T. Brzezicki, *The Legal Status...*, s. 144.

³⁹ Co wynika z ogólnej regulacji zamieszczonej w art. 161 ust. 4 k.w.

⁴⁰ Największa liczba komisarzy (4) ma swoją siedzibę w Lublinie i Kielcach.

5. Warunki sprawowania funkcji komisarza wyborczego

Osobnym tematem wymagającym analizy są warunki sprawowania przez komisarzy wyborczych ich funkcji. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługują te regulacje prawne, które uznać można za gwarantujące ich niezależność. Należą do nich zakaz członkostwa w partii politycznej oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją (art. 166 § 4 k.w.), jak również niepołączalność z wymienionymi już powyżej innymi funkcjami w procesie wyborczym. W tym zakresie zwrócić trzeba uwagę zwłaszcza na dwie kwestie. Po pierwsze, ustawodawca nie sprecyzował, jakiej dokładnie działalności publicznej nie mogą podejmować komisarze wyborczy. Wydaje się jednak, że dotyczy to wszelkich aktywności publicznych, które w odczuciu społecznym mogłyby wywoływać obawy co do bezstronnego wykonywania przez nich czynności w różnych procedurach wyborczych. Naruszeniem art. 166 § 4 k.w. będzie więc np. prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz określonego komitetu wyborczego albo publiczne deklarowanie swoich sympatii politycznych w mediach społecznościowych.

Po drugie, podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie zdecydował się na przyznanie komisarzom wyborczym immunitetu oraz przywileju nietykalności. Decyzja taka budzić może pewne wątpliwości. Administracja wyborcza, której jednym z głównych ogniw są komisarze wyborczy, jest bowiem szczególnie narażona na naciski polityczne ze strony władzy wykonawczej. Może ona też być zainteresowana próbą oddziaływania na przebieg wyborów, w tym poprzez nadużywanie wobec komisarzy wyborczych środków pozostających do dyspozycji Policji lub innych służb. Z powyższych względów, biorąc w szczególności pod uwagę wyjątkową rolę administracji wyborczej przy realizacji zasady demokratycznego państwa oraz suwerenności Narodu, wydaje się zasadne postulowanie objęcia komisarzy wyborczych ochroną immunitetową na zasadach podobnych jak sędziowie. Organem, który mógłby decydować o wyrażeniu zgody na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności, mogłaby być PKW.

Kodeks wyborczy nie określa precyzyjnie stosunku prawnego, w ramach którego komisarze wyborczy pełnią swoją funkcję. Wskazuje on jedynie, że są oni upoważnieni do otrzymywania comiesięcznego wynagrodzenia (art. 166 § 6 k.w.). Brak jest jednak podstaw do twierdzenia, że w ten sposób ustawodawca przewidział, że wykonują oni swoje zadania w ramach stosunku pracy. Podstawą pełnienia przez nich funkcji jest bowiem jedynie stosunek organizacyjny, wynikający z aktu powołania, któremu nie towarzyszy żaden inny stosunek prawny, w szczególności przewidujący podporządkowanie

pracodawcy. Należałoby więc uznać, że pozostają oni w niepracowniczym stosunku zatrudnienia o charakterze ustrojowym⁴¹. Oznacza to w szczególności, że w odniesieniu do ich służby nie mają zastosowania przepisy ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 2023, poz. 1465, tekst jedn.).

Specyfika stosunku zatrudnienia komisarzy wyborczych skłania do refleksji na temat jego podstawowych aspektów. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje problematyka ich czasu pracy. Z uwagi na niepracowniczy charakter ich zatrudnienia nie mają oni obowiązku stałego przebywania w siedzibie właściwej delegatury KBW w wymiarze określonym przepisami Kodeksu pracy. Ich czas pracy jest więc wyznaczany zakresem ich zadań, które powinni realizować terminowo i rzetelnie. Niemniej jednak PKW nie zdecydowała się, by czas pracy komisarzy wyborczych był czysto „zadaniowy”. Przewidziała ona bowiem, że niezależnie od zakresu zadań wykonywanych przez nich w danym czasie są oni zobowiązani do pełnienia osobiście dwóch dyżurów w tygodniu w siedzibie właściwej delegatury KBW w godzinach jej pracy (§ 9 ust. 1 regulaminu komisarzy wyborczych). Choć wskazany przepis nic o tym nie mówi, dyżury te w praktyce mają wymiar łącznie dwóch godzin w tygodniu. Regulamin komisarzy wyborczych w § 11 ust. 1 potwierdza ponadto, że muszą oni być obecni w siedzibie właściwej delegatury KBW także w innym czasie, jeżeli jest to konieczne dla właściwego wykonywania ich obowiązków, co dotyczy przede wszystkim okresu okołowyborczego.

Jak już to zostało wskazane, ustawodawca za wykonywanie przez komisarzy wyborczych ich zadań przewiduje stosowne wynagrodzenie. Zgodnie z art. 166 § 6 k.w. wynosi ono iloczyn kwoty bazowej przyjmowanej do ustalenia wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ilorazu 3,45. W roku 2023 wspomniana kwota bazowa wynosiła 1789,42 zł⁴², a zatem wynagrodzenie komisarzy – 6173,50 zł. Od kwoty tej odprowadza się składkę na ubezpieczenie zdrowotne⁴³, a ponadto podlega ona opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych⁴⁴.

⁴¹ Por. J. Stelina, *Charakter prawny...*, s. 973–981.

⁴² Zob. art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na rok 2023 z 15 grudnia 2022 r., Dz.U. 2023, poz. 256.

⁴³ Komisarze wyborczy podlegają temu ubezpieczeniu jako „osoby powołane do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania” na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 35a ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2022, poz. 2561, tekst jedn.

⁴⁴ Jako „przychód otrzymywany przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich” w rozumieniu art. 13 pkt 5 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2022, poz. 2647, tekst jedn.

Co istotne, prawo nie przewiduje, by wskazane wynagrodzenie było zwiększane o jakiegokolwiek dodatki funkcyjne czy za wieloletnią pracę, może ono natomiast być uzupełniane o diety i zwrot kosztów podróży i noclegu (art. 154 § 1 pkt 1 w zw. z § 3a k.w.).

Z kwestią czasu pracy komisarzy wyborczych i ich wynagradzania wiąże się również ściśle problematyka czasowej niemożności pełnienia przez nich funkcji⁴⁵. Artykuł 166 § 10 k.w. przewiduje, że w takim wypadku PKW powierza wykonywanie zadań komisarza innej osobie zapewniającej rzetelne wykonanie czynności wyborczych, która sama, co istotne, nie musi być komisarzem wyborczym. Kwestia ta została uszczegółowiona w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z 7 maja 2018 r. w sprawie powierzenia pełnienia funkcji komisarza wyborczego w razie czasowej niemożności pełnienia tej funkcji⁴⁶. Wskazuje ona przede wszystkim, że w miastach, które są siedzibą co najmniej dwóch komisarzy wyborczych, zastępują się oni nawzajem, zaś w pozostałych przypadkach zadania komisarza powierza się czasowo dyrektorowi właściwej delegatury KBW (§ 1). Gdyby nie było to możliwe, komisarz, który nie będzie mógł pełnić swojej funkcji, proponuje PKW kandydata na swojego tymczasowego zastępcę, a jeżeli on sam nie może tego zrobić, obowiązek ten przechodzi na dyrektora właściwej delegatury KBW (§ 2).

Co istotne, ustawodawca wprost w art. 166 § 10 k.w. wskazał, że w związku z wystąpieniem czasowej niemożności pełnienia funkcji przez komisarza wyborczego jego miesięczne wynagrodzenie ulega proporcjonalnemu obniżeniu (zgodnie z § 19 ust. 4 regulaminu komisarzy wyborczych o 1/30 za każdy dzień). Przysługuje ono więc, w przeciwieństwie do wynagrodzenia wypłacanego na podstawie przepisów Kodeksu pracy, wyłącznie za czas gotowości do podejmowania zadań lub ich faktycznego wykonywania. Pamiętając przy tym należy, że komisarze wyborczy nie posiadają żadnych praw do świadczeń z funduszu ubezpieczeń społecznych z tytułu niezdolności do pełnienia funkcji. Rozwiązania te niewątpliwie opierają się na założeniu, że funkcja komisarza wyborczego jest pełniona dodatkowo, obok podstawowej formy zatrudnienia lub obok prowadzenia działalności gospodarczej.

W odniesieniu do warunków pełnienia omawianej funkcji warto jeszcze wskazać, że komisarze wyborczy w wykonywaniu swoich zadań są

⁴⁵ Przy czym przez niemożność tę należy rozumieć również urlop (zob. A. Sokala, *Administracja...*, s. 128), gdyż trudno byłoby twierdzić, że komisarze wyborczy nie są w ogóle uprawnieni do tej formy wypoczynku przez całą swoją kadencję.

⁴⁶ M.P. 2018, poz. 531.

wspierani przez właściwe miejscowo delegatury KBW (art. 187 § 1 k.w.). Komisarz wyborczy nie jest jednak zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu ani nie pełni w nim roli kierownika. Pracą urzędników danej delegatury KBW kieruje bowiem jej dyrektor. Do prawidłowego wykonywania przez komisarza jego zadań konieczne jest więc właściwe współdziałanie obu tych podmiotów.

6. Wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego

Ostatnią istotną kwestią dotyczącą statusu prawnego komisarza wyborczego jest problematyka wygaśnięcia jego funkcji. Zagadnienie to uregulowane zostało niemal w całości w art. 166 § 7 k.w. Przepis ten określa przede wszystkim przesłanki tego zdarzenia. Należą do nich (poza upływem kadencji): zrzeczenie się funkcji (pkt 1), śmierć (pkt 2) oraz ukończenie 70 lat (pkt 2a), jak również podpisanie zgody na zgłoszenie do komisji wyborczej, kandydowanie w wyborach lub objęcie funkcji pełnomocnika wyborczego, pełnomocnika finansowego, męża zaufania lub urzędnika wyborczego (pkt 3). Kolejną z przesłanek wygaśnięcia funkcji komisarza wyborczego, przewidzianą w art. 166 § 7 pkt 4 k.w., jest zaistnienie okoliczności, o których mowa w art. 166 § 4 k.w. Zdarzenie to następuje więc z chwilą przyjęcia w poczet członków partii politycznej lub uprawomocnienia się wyroku skazującego na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Poważne wątpliwości budzi natomiast norma wynikająca z omawianego odesłania w zakresie, w którym dotyczy zakazu prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Spełnienie tej przesłanki ma bowiem charakter ocenny, tymczasem ustawodawca przewiduje, że wówczas do wygaśnięcia funkcji dochodzi *ex lege*. Warunek ten powinien więc raczej zostać powiązany z możliwością odwołania komisarza przez PKW⁴⁷.

Ustawa nie przewiduje, by jakikolwiek organ stwierdzał utratę przez komisarza jego stanowiska z wymienionych powyżej powodów. Z uwagi jednak na konieczność zapewnienia pewności prawa, co dotyczy zwłaszcza wygaśnięcia funkcji komisarza z powodu prowadzenia działalności niedającej się z nią pogodzić, wydaje się, że wystąpienie zdarzenia, o którym mowa w art. 166

⁴⁷ Zob. P. Rączka, T. Brzezicki, *The Legal Status...*, s. 147.

§ 7 pkt 1–4 k.w., powinna potwierdzać PKW w formie deklaratoryjnej uchwały. Co istotne, postulat ten co do zasady jest realizowany w praktyce⁴⁸.

Pozbawienie stanowiska komisarza wyborczego może nastąpić również w drodze konstytucyjnego aktu PKW wydanego w trybie art. 166 § 8 k.w., a zatem poprzez odwołanie. PKW jest uprawniona do zastosowania tego środka w razie niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez komisarza wyborczego jego obowiązków. Przesłanki te, a zwłaszcza druga z nich, ma charakter ocenny. Ustawodawca nie określił przy tym, że do odwołania może dojść jedynie w razie „rażącego” lub „istotnego” albo „powtarzającego się” niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków. PKW może więc zdecydować się na zmianę na stanowisku komisarza wyborczego nawet w przypadku wystąpienia względnie mało istotnych nieprawidłowości, co koresponduje z „pełnomocniczym” charakterem omawianej funkcji. Skoro jednak ustawodawca określił enumeratywne przesłanki odwołania komisarza wyborczego, PKW nie może korzystać z tego środka zupełnie dowolnie, a przede wszystkim musi każdorazowo uzasadnić swoją decyzję w tej sprawie.

Powyższe ustalenia skłaniają do refleksji, czy uchwała PKW podjęta w trybie art. 166 § 8 k.w. (jak i stwierdzająca wygaśnięcie funkcji komisarza z powodów wskazanych w art. 166 § 7 k.w., a zwłaszcza z powodu prowadzenia niedopuszczalnej działalności) może podlegać kontroli sądowej. By odpowiedzieć na to pytanie, należy przede wszystkim wskazać, że ustawodawca, określając precyzyjnie kadencję komisarza wyborczego, przyznaje osobie, której powierzono tę funkcję, prawo do jej sprawowania przez z góry oznaczony czas. Prawo to, co warto podkreślić, zawiera w sobie również elementy majątkowe, gdyż w jego treści mieści się m.in. uprawnienie do regularnego otrzymywania wynagrodzenia. Państwowej Komisji Wyborczej nie przyznano przy tym prawa do arbitralnego odwoływania komisarza przed upływem tego czasu – jest to dopuszczalne tylko w ściśle określonych przypadkach. Prowadzi to do wniosku, że osoba powołana na stanowisko komisarza wyborczego jest podmiotem prawa do jego zajmowania przez pięć lat, pod warunkiem że w okresie tym będzie prawidłowo wykonywać swoje zadania i przestrzegać warunków pełnienia swojej funkcji. Nie ma powodów, by prawo to nie było chronione sądownie, zwłaszcza że wydaje się, iż spory na jego tle mieszczą się w zakresie pojęcia „sprawy” użytego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiającym prawo do sądu,

⁴⁸ Zob. np. uchwała nr 1/2023 PKW z 16 stycznia 2023 r. w sprawie wygaśnięcia funkcji Komisarza Wyborczego w Słupsku II, M.P. 2023, poz. 90.

gdyż wyłączone są z niego jedynie przypadki, w których status prawny jednostki może być kształtowany arbitralnie przez drugą stronę stosunku prawnego⁴⁹. Warto w tym kontekście wskazać, że działalność PKW związana z kształtowaniem obsady personalnej stanowisk w administracji wyborczej mieści się w zakresie administracji publicznej. Skoro jej uchwały stwierdzające wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 166 § 7 k.w., oraz wydawane w trybie art. 166 § 8 k.w. dotyczą jednocześnie uprawnień wynikających z przepisów prawa, przyjąć należy, że spełniają one definicję innego niż decyzja lub postanowienie aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁰. To zaś oznacza, że podlegają one kontroli sądowoadministracyjnej⁵¹.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone powyżej analizy skłaniają do sformułowania najważniejszych wniosków końcowych. Przede wszystkim na podkreślenie zasługuje, że komisarz wyborczy jest monokratycznym organem państwowej administracji nierządowej, co limituje zakres zadań, jakie zgodnie z Konstytucją RP można mu powierzyć. Z powodu pozostawania poza strukturą administracji rządowej oraz samorządowej nie może on wydawać aktów powszechnie obowiązujących. Z tego względu sprzeczne z prawem jest przyznanie mu kompetencji do dzielenia odpowiednich jednostek terytorialnych na okręgi wyborcze i obwody głosowania.

Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu analizy prowadzą również do wniosku, że do pewnego stopnia niespójny jest status komisarza wyborczego jako pełnomocnika PKW. Nie posiada ona bowiem niczym nieskrępowanego wpływu na jego funkcjonowanie, a zwłaszcza na jego obsadę personalną. W tym drugim aspekcie jest ona ograniczona zarówno rolą ministra jako osoby przedstawiającej kandydaturę na to stanowisko, jak i prawnym

⁴⁹ Zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

⁵⁰ Dz.U. 2023, poz. 1634, tekst jedn. ze zm.

⁵¹ Por. wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., II OSK 2747/18, CBOSA dotyczący analogicznego w tym zakresie problemu sądowej kontroli aktu odwołania ze stanowiska dyrektora instytucji kultury przed upływem czasu, na jaki został on powołany. Do pewnego stopnia powyższy pogląd podzielają także P. Rączka, T. Brzezicki (*The Legal Status...*, s. 147, 153), przy czym autorzy ci wydają się błędnie utożsamiać uchwałę PKW w omawianych sprawach z decyzją administracyjną.

określeniem kadencji komisarzy, w czasie której ich odwołanie jest utrudnione. Wprowadzenie obu tych rozwiązań nie wydaje się przy tym w żaden sposób konieczne – trudno bowiem znaleźć powody, dla których PKW nie mogłaby dobierać podporządkowanych jej współpracowników samodzielnie oraz dlatego potrzebują oni na swoim stanowisku gwarancji stabilizacji w postaci sztywno określonej kadencji. Warto przy tym wskazać, że omawiana kwestia może mieć szczególne znaczenie w kontekście tego, że kadencja komisarzy wyborczych jest niezależna od kadencji członków PKW, a przy tym jest dłuższa od kadencji większości z nich. Może to więc prowadzić do sytuacji, w której pełnomocnikami PKW będą osoby, co do których będzie ona miała istotne zastrzeżenia, a jednocześnie nie będzie mogła ich odwołać. Trudno byłoby wówczas mówić o rzeczywiście „pełnomocniczym” charakterze tych osób.

Pewnego komentarza wymaga również fakt odejścia przez ustawodawcę od reguły, zgodnie z którą komisarzami wyborczymi mogli być tylko sędziowie. Zmiana w tym zakresie była całkowicie zbędna i wydaje się, że wynikała przede wszystkim z niechęci obozu politycznego, który ją wprowadził, do środowiska sędziowskiego. Doprowadziło to jednak m.in. do zmniejszenia gwarancji niezależności komisarzy wyborczych.

Kończąc rozważania na temat komisarzy wyborczych, warto podkreślić, że potrzeba ich istnienia w strukturze administracji publicznej nie powinna być kwestionowana. Nawet jeżeli formalnie są oni jedynie pełnomocnikami PKW, to jednak w praktyce są osobnymi organami państwa, wykonującymi istotną część zadań administracji wyborczej, nie tylko o charakterze technicznym. Trudno więc sobie wyobrazić ich likwidację, która musiałaby się wiązać z formalnym przekazaniem wszystkich tych zadań bezpośrednio PKW. Postulaty dotyczące komisarzy wyborczych powinny więc ograniczać się jedynie do ulepszenia ich statusu, a zwłaszcza jego całkowitego odpolitycznienia, co jednak w obecnych warunkach wymagałoby zmiany nie tylko przepisów dotyczących samych komisarzy, ale również PKW.

Abstract

Legal status of an election commissioner as an authority of election administration

The subject of this article is the legal status of an election commissioner as an authority of election administration. The starting point for further analyses is the

reconstruction of the basic aspects of an electoral commissioner's status. In this respect, it is pointed out, among other things, the consequences of defining him as a "plenipotentiary of the State Electoral Commission" and the necessity to understand this phrase in a non-civilist way. The following part discusses the issue of tasks and competences of election commissioners. The author notes the unconstitutionality of entrusting election commissioners with the creation of polling districts and electoral districts in local government elections. A further subject of analysis is the procedure for appointing election commissioners. The participation of the minister responsible for internal affairs in it is criticised. The author also reflects on issues related to the conditions of performing the function of commissioner, such as remuneration or temporary inability to perform the function. In this respect, among other things, it is pointed out that the election commissioner does not perform his/her function within the framework of an employment relationship, but within the framework of a non-employee employment relationship of a constitutional nature. A separate issue discussed in the article is the question of premature termination of the function of the election commissioner. The author draws attention, inter alia, to the problems related to the legislator's provision that the function expires by operation of law in the event of the fulfilment of an unspecified condition of carrying out unacceptable activities. It is also emphasised that an electoral commissioner who has been removed from office before the expiry of his or her term of office has the right to lodge a complaint on this matter with the administrative court. The article ends with the most important final conclusions concerning the analysed issues.

Keywords: electoral commissioner, electoral administration, electoral districts, polling districts, State Election Commission

MATEUSZ RADAJEWSKI  <https://orcid.org/0000-0002-7547-9197>

Doktor nauk prawnych, konstytucjonalista, adiunkt na Wydziale Prawa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu SWPS we Wrocławiu, autor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego i praw człowieka.

Bibliografia

- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.
- Czaplicki K., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A.S., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

- Jagielski J., *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Kisielewicz A., Zbieranek J., w: K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A.S. Kisielewicz, F. Rymarz, Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Masternak-Kubiak M., *Rola sądu administracyjnego w procesie podziału gminy na okręgi wyborcze*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Mordwiłko J., *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12.
- Pyrzyńska A., *Pozycja prawna i zadania komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym w świetle zmian dokonanych w 2018 r.*, w: *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020.
- Rakowska-Trela A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie sygn. akt P 5/14*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 22.
- Rączka P., Brzezicki T., *The Legal Status of Electoral Commissioners: Selected Issues*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2018, t. 14.
- Sokała A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.
- Sześciło D., *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Właźlak K., *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3.
- Woźnicki M., *Rola komisarza wyborczego w procedurze podziału gmin na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w świetle Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.