

DOI: 10.31648/kpp.9798

Klaudia Modrzejewska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0009-0002-2719-9497

klamod@st.amu.edu.pl

Status i rola komisarza wyborczego w świetle ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy

Wstęp

Wybory parlamentarne są najważniejszym wydarzeniem politycznym w każdym demokratycznym państwie, stanowiąc rezultat obowiązywania zasady suwerenności narodu. Określa się je również mianem podstawowej formy weryfikacji działań rządzących przez rządzonych. Istnienie i przestrzeganie procedur wyborczych są kluczowymi przesłankami w celu dołączenia danego państwa do organizacji o charakterze międzynarodowym. Stąd problematyka wyborów parlamentarnych stanowi podstawowy element w analizach konstytucyjnych, a także politologicznych. Konsekwencją demokratycznych wyborów jest wybranie władzy ustawodawczej i wykonawczej, co ma ogromne znaczenie w państwie prawa. To właśnie wybory mają decydujący wpływ na istotę państwa demokratycznego i są jednocześnie wyrazem partycypacji obywateli w życiu politycznym. W Polsce wybieranymi organami przez zbiorowego suverena są: Sejm RP, Senat RP, Prezydent RP, a także organy samorządu terytorialnego, takie jak rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast. Ponadto odbywają się również wybory do Parlamentu Europejskiego.

Bezspornie każde wybory muszą być przeprowadzane na podstawie ustanowionych w tym celu regulacji prawnych, by zapewnić im uczciwy przebieg. Natomiast całokształt tych regulacji określa się mianem prawa wyborczego, które często postrzegane jest przez konstytucjonalistów i politologów za sedno całego systemu politycznego. Jednocześnie to jedna z najbardziej dynamicznych części prawa konstytucyjnego. Potwierdzeniem tej tezy są częste zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks

wyborczy¹. W ramach artykułu prawo wyborcze zostanie przedstawione jako podstawowy element systemu wyborczego, całokształt prawnych i pozaprawnych reguł określających sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyniku wyborów². Na system wyborczy, oprócz norm prawnych, składają się również rozmaite normy, zasady i zwyczaje o charakterze pozaprawnym, w szczególności pewne zasady i zwyczaje polityczne. Niewątpliwie istotną rolę podczas wyborów odgrywa Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW). Wykonuje ona zadania nadzorczo-organizacyjne wobec niższych komisji wyborczych, a także określone czynności wyborcze dokonywane sama lub przez komisarzy wyborczych będących jej pełnomocnikami. W niniejszym opracowaniu skupiono się przede wszystkim na statusie i roli komisarzy wyborczych.

Rys historyczny instytucji komisarza wyborczego

Instytucja komisarza wyborczego wywodzi się z okresu II Rzeczypospolitej. Pierwszą kompleksową regulacją w tej kwestii jest ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu³. Komisarzami byli sędziowie, którzy wchodziłi w skład okręgowych komisji wyborczych. Pełnili w nich funkcję przede wszystkim przewodniczących, a w ostateczności zastępców. Co istotne, nie pełnili tych funkcji stale⁴. Na stanowisko komisarza wyborczego sędziowie byli powoływani przez Generalnego Komisarza Wyborczego. Dokonywał on tego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego spośród sędziów urzędujących w danym okręgu wyborczym.

Generalnym Komisarzem Wyborczym zostawał przewodniczący ówczesnej PKW. Warto nadmienić, że był on mianowany przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez zebranie prezesów Sądu Najwyższego. Generalny Komisarz Wyborczy sprawował nadzór nad czynnościami komisji wyborczych⁵.

Powołania PKW nie przewidywała natomiast ordynacja wyborcza z 1935 r.⁶ Ta instytucja powróciła do polskiego systemu wyborczego dopiero w 1946 r.⁷ W artykule pominięto jednak jej działalność w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z tego względu, że nie szanowano w tamtym okresie praw człowieka i je nagminnie łamano. Ponadto wszystkie instytucje były podporządkowane jednej partii politycznej.

Po transformacji ustrojowej i powrocie do demokratycznych struktur państwa ponownie powierzono komisarzom wyborczym przeprowadzanie wyborów. Należy jednak podkreślić, że odbywało się to stopniowo. Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja

¹T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.

²L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 170.

³T.j. Dz.U. z 1922 r., Nr 66, poz. 590 z późn. zm.

⁴Art. 19 i 20 ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu.

⁵Ibidem, art. 16.

⁶Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (t.j. Dz.U. z 1935, Nr 47, poz. 319 z późn. zm.).

⁷Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (t.j. Dz.U. z 1946 r., Nr 48, poz. 274 z późn. zm.).

wyborcza do rad gmin⁸ to właśnie komisarze wyborczy, jako pełnomocnicy PKW, odpowiadali (wspólnie z wojewodą) za organizację wyborów na obszarze województwa. Był to istotny krok w kontekście przywracania znaczenia instytucji komisarza wyborczego.

W następnych latach komisarze uczestniczyli w przeprowadzaniu wszystkich rodzajów wyborów odbywających się na terenie naszego państwa⁹. Można śmiało stwierdzić, że ich status oraz rola nieustannie rosły na znaczeniu. Świadczy o tym choćby powierzenie im wielu zadań na mocy ustaw, w tym ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Definicja pojęcia komisarza wyborczego

Komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem PKW, wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa¹⁰. Co istotne, nie jest to pełnomocnik w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, gdyż działania komisarza wyborczego nie pociągają skutków wobec PKW¹¹. Są oni również określane mianem jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych¹².

Na mocy nowelizacji ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.¹³ liczba komisarzy wyborczych wzrosła z 51 do 100. Kadencja komisarzy wyborczych jest pięcioletnia. Istotą wprowadzenia tego rozwiązania jest jej niepokrywanie się z kadencją Sejmu.

Komisarzy wyborczych powołuje PKW¹⁴. Czyni to na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Co istotne, są oni wybierani spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Wcześniej komisarzem wyborczym mógł być tylko i wyłącznie sędzia, lecz to zmieniono wspomnianą nowelizacją¹⁵. Warto zaznaczyć, że ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza. Dokonując wykładni artykułu 166 § 3 Kodeksu wyborczego, należy stwierdzić, że PKW nie może powołać komisarza bez wniosku ministra. Nie może również powołać kandydata innego niż ten wskazany przez ministra¹⁶.

W sytuacji wystąpienia uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów na komisarzy wyborczych, PKW musi niezwłocznie poinformować o tym fakcie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ten natomiast wskazuje nowych kandydatów. Jednocześnie

⁸T.j. Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 96 z późn. zm.

⁹M. Woźnicki, *Rola komisarza wyborczego w procedurze podziału gminu na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w świetle Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 123.

¹⁰Art. 166 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

¹¹M. Smyk, *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010, s. 125.

¹²Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy – stan prawny po nowelizacji Kodeksu wyborczego i praktyka*, Warszawa 2018, s. 1.

¹³Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1349 z późn. zm.).

¹⁴W. Hermeliński, *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 13.

¹⁵A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV, s. 48.

¹⁶A. Sokala, A. Frydrych-Depka, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5, s. 33.

w Kodeksie wyborczym nie zostało zdefiniowane pojęcie „uzasadnione zastrzeżenie”. Należy więc przyjąć, że to pojęcie oznacza uprawdopodobnienie, iż kandydat na komisarza może nie dysponować wystarczającą wiedzą. Następuje to w sytuacji, gdy konkretne okoliczności podważają umiejętności danego kandydata. Decyzja w tym przedmiocie następuje w przypadku nasuwających się wątpliwości co do tego, czy dany kandydat posiada kwalifikacje do wykonywania zadań¹⁷.

Rozstrzygnięto w ten sposób powstały spór w doktrynie o związanie PKW wnioskiem ministra. Za brakiem związania wnioskiem opowiadali się Andrzej Sokala oraz Janusz Mordwiłko, zaś Andrzej Kisielewicz był zwolennikiem przeciwnego poglądu¹⁸, aczkolwiek sprowadzenie procedury do wyrażenia wątpliwości co do przedłożonej kandydatury jednoznacznie wskazuje na brak związania wnioskiem. Ponadto nie został uwzględniony postulat sformułowany przez Andrzeja Sokalę, który to zakładał, że PKW będzie powoływać komisarzy wyborczych „w porozumieniu”, a nie wyłącznie na „wniosek właściwego ministra”¹⁹.

Właściwość rzeczową w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojewódzkim, z uwzględnieniem zadań związanych z wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego oraz właściwość terytorialną komisarzy wyborczych i ich siedzibę, również określa PKW²⁰.

Kandydatem na komisarza wyborczego nie może być osoba należąca do partii politycznej. Osoba sprawująca funkcję komisarza wyborczego musi być apolityczna. Warto zaznaczyć, że w pierwotnej wersji projektu ustawy wymóg apolityczności nie został zawarty²¹, choć osobom postronnym mogłoby się wydawać, że to fundamentalny warunek. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie tego wymogu.

Komisarz wyborczy nie może prowadzić działalności, której nie da się pogodzić z pełnioną funkcją. Nie może nim być też osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe²².

W art. 153 Kodeksu wyborczego, którego brzmienie zostało zmienione na mocy nowelizacji z 11 stycznia 2018 r., określono, kto nie może być członkiem komisji wyborczych. Nie mogą nimi być kandydaci w okręgu, w którego skład wchodzi właściwa gmina dla obszaru działania w wyborach urzędnika wyborczego, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi, mężowie zaufania, urzędnicy wyborczy, członkowie komisji wyborczej. Co ciekawe, umieszczono tam również komisarzy wyborczych.

¹⁷K. Wasilewski, *Status prawny komisarza wyborczego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2019, nr 49, s. 39.

¹⁸A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010, s. 290; J. Mordwiłko, *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 153; A. Kisielewicz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 403.

¹⁹A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 295.

²⁰Art. 166 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

²¹A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018, t. XXIII, s. 61.

²²Art. 166 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Biorąc pod uwagę samo umiejscowienie art. 153 wśród przepisów ogólnych dla organów wyborczych, należałoby uznać, że komisarze nie mogą uczestniczyć w pracach jakiegokolwiek komisji wyborczej, a zwłaszcza komisji rejonowych i okręgowych. Jednak to doprowadziłoby do sprzeczności między normami prawnymi wyrażonymi w art. 170 Kodeksu wyborczego, które dotyczą okręgowych komisji wyborczych, a normami z art. 174 Kodeksu wyborczego odnoszącymi się zaś do rejonowych komisji wyborczych. Stanowią one, że przewodniczy tym komisjom z urzędu komisarz wyborczy. Rozwiązaniem pozwalającym uniknąć stosowania reguł kolizyjnych było dodanie § 1a do art. 153. Zastrzeżono w nim, że ten zakaz nie ma zastosowania co do komisarzy wyborczych, którzy pełnią funkcje przewodniczących okręgowych, czy też rejonowych komisji wyborczych albo ich członków²³.

Przesłanki negatywne wobec komisarzy są wręcz konieczne dla prawidłowego funkcjonowania całego systemu wyborczego. Jest to o tyle ważne, gdyż od członków organów wyborczych bezwzględnie należy wymagać bezstronności²⁴.

Zadania komisarzy wyborczych

Komisarzowi wyborczemu w zakresie wykonywanych zadań przysługuje status funkcjonariusza publicznego. Z tego względu podlega on ochronie prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, ale również ponosi odpowiedzialność jak funkcjonariusz publiczny. Jest on zwierzchnikiem urzędników wyborczych²⁵.

Co więcej, osoba pełniąca funkcję komisarza wyborczego wykonuje zadania w sposób niezawodowy. Oznacza to, że jest to dodatkowe zajęcie, które nie ma umocowania w stosunku pracy, ani w żadnym innym stosunku zatrudnienia²⁶.

Komisarz wyborczy, jako państwowy funkcjonariusz wyborczy, podlega zarówno prawu, jak i nadzorowi ze strony PKW w zakresie wykonywania obowiązków.

Sprawowanie funkcji komisarza wyborczego jest niezmiernie ważne. Komisarz wyborczy realizuje szereg prawnie doniosłych zadań. Co więcej, o znaczeniu tej instytucji świadczy to, że zadania komisarza są nadawane ustawą²⁷. Niewątpliwie najważniejszym zadaniem jest sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego²⁸. Mieści się w nim szereg doniosłych obowiązków, które są związane, w szczególności, z przeprowadzeniem wyborów samorządowych. Tyczy się to sprawdzenia prawidłowości realizacji czynności wyborczych przez organy samorządu terytorialnego, ale również terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych.

²³ A. Frydrych-Depka, op. cit., s. 60.

²⁴ A. Domańska, M. Wrzałik, *Komisarze wyborczy – ewolucja instytucji po 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 106.

²⁵ Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy...*, s. 2.

²⁶ K. Wasilewski, op. cit., s. 41.

²⁷ A. Frydrych-Depka, op. cit., s. 58.

²⁸ P. Sikora, *Czym zajmuje się komisarz wyborczy i ile zarabia?*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1239292,ile-zarabia-komisarz-wyborczy-czym-sie-zajmuje.html> (dostęp: 26.12.2023).

Komisarz wyborczy dokonuje podziału gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze, ustala ich granice, numery, liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu – w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego. Tworzy i zmienia obwody głosowania, zwłaszcza w zakresie ustalenia ich numerów, granic i siedzib obwodowych komisji wyborczych.

Współdziałając z organami jednostek samorządu terytorialnego oraz urzędnikami wyborczymi, komisarz wyborczy jest odpowiedzialny za organizację wyborów do rad gmin, powiatów i sejmików województw, jak i wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast na obszarze województwa²⁹. Ustala zbiorcze wyniki wyborów do rad oraz wyborów wójtów przeprowadzonych na obszarze województwa. Ponadto je ogłasza.

Komisarz wyborczy powołuje gminne, powiatowe i wojewódzkie komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze. W tym przypadku nie chodzi tylko o te odpowiedzialne za przeprowadzenie głosowania, ale również te odpowiedzialne za ustalenie wyników głosowania. Co więcej, to właśnie komisarz wyborczy podaje informacje do wiadomości publicznej o składach terytorialnych komisji wyborczych powołanych na obszarze województwa. Natomiast po wykonaniu przez nich zadań rozwiązuje je. Rozpatruje również skargi na działalność terytorialnych komisji wyborczych³⁰.

Niezmiernie ważne jest również udzielanie przez komisarza wyborczego, w razie potrzeby, wyjaśnień terytorialnym i obwodowym komisjom wyborczym oraz urzędnikom wyborczym. Zarządza wydrukowaniem kart do głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz zapewnia ich przekazanie właściwym komisjom wyborczym. Odbywa się to za pomocą urzędników wyborczych³¹.

Kontroluje również prawidłowość sporządzania spisów wyborców. Oczywiście odbywa się to w zakresie ustalonym przez PKW. Przedkłada także PKW sprawozdania z przebiegu wyborów na obszarze województwa wraz z ich wynikami. Wykonuje także inne czynności przewidziane w ustawach bądź te zlecone przez PKW.

Komisarzowi wyborczemu przyznano kompetencje do uchylania uchwał wspomnianych organów, które zostały podjęte z naruszeniem prawa lub wytycznych PKW. W takiej sytuacji przekazuje ona sprawę właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia lub samodzielnie podejmuje rozstrzygnięcie, gdyż jako delegat PKW jest zwierzchnikiem urzędników wyborczych w terenie³². Jest to bardzo dobry przykład kompetencji nadzorczych przysługujących komisarzowi wyborczemu względem podległych mu hierarchicznie komisji wyborczych.

Komisarzowi przysługuje miesięczne wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującej członkowi PKW³³ – art. 159 § 3 Kodeksu wyborczego stosuje się w tej sytuacji odpowiednio. Wynagrodzenie przysługuje niezależnie od wynagrodzenia wypłacanego z innego tytułu lub uposażenia. Zostaje ono ustalone na podstawie kwoty

²⁹ Art. 167 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

³⁰ Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy...*, s. 2.

³¹ Ibidem.

³² Art. 167 § 2 i § 2a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

³³ P. Sikora, op. cit.

bazowej przyjmowanej do ustalenia wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Ponadto stosuje się mnożnik (3,45)³⁴. Do wynagrodzenia dolicza się również zwroty kosztów z tytułu podróży i noclegów.

Wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego

Kadencja komisarza wyborczego jest pięcioletnia, co oznacza, że ta funkcja ma charakter czasowy. Jednak Kodeks wyborczy przewiduje sytuacje, w których możliwe jest zakończenie sprawowania kadencji przed upływem pięcioletniego terminu. Są to takie zdarzenia, które powodują skutek określany jako wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego. Owo wygaśnięcie funkcji następuje w przypadku:

- zrzeczenia się funkcji,
- śmierci,
- ukończenia 70 lat,
- podpisania zgody na zgłoszenie do komisji wyborczej, kandydowania w wyborach, objęcia funkcji pełnomocnika wyborczego, pełnomocnika finansowego, męża zaufania, czy urzędnika wyborczego,
- wstąpienia do partii politycznej,
- prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją,
- skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- odwołania³⁵.

PKW może odwołać komisarza wyborczego przed upływem jego kadencji. Może to uczynić w razie niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez niego obowiązków.

Termin „wygaśnięcie funkcji” wskazuje, że skutek ten następuje z mocy prawa. Świadczy o tym m.in. brak wymogu potwierdzenia wystąpienia takiego zdarzenia uchwałą PKW, aczkolwiek część osób zajmujących się tematyką prawa wyborczego jest zdania, że tak ważne zdarzenia związane z prawidłowym funkcjonowaniem organów wyborczych powinny być udokumentowane w formie aktu właściwego organu³⁶.

W kontekście „wygaśnięcia funkcji” istotny jest fakt, że ma ona charakter stały. Na skutek upływu czasu, na który został powołany komisarz lub wygaśnięcia kadencji przed upływem podstawowego, pięcioletniego terminu, konieczne jest powołanie następcy. Odbyna się to na podstawie ogólnych zasad powołania komisarza wyborczego³⁷.

Komisarz wyborczy wykonuje zadania w sposób ciągły, w ustalonym dla niego porządku czasowym. Co istotne, nie wymaga się codziennej obecności w siedzibie organu. Dopiero gdy nieobecność komisarza wyborczego koliduje z ustalonym

³⁴ Państwowa Komisja Wyborcza, *Urzednicy wyborczy – wynagrodzenie*, <https://pkw.gov.pl/kbw/urzednicy-wyborczy/wynagrodzenie> (dostęp: 27.12.2023).

³⁵ Art. 166 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

³⁶ K. Wasilewski, op. cit., s. 43.

³⁷ Ibidem, s. 43.

porządkiem pracy, należy go zastąpić inną osobą. Kodeks wyborczy wyraźnie stanowi, że w razie czasowej niemożności pełnienia funkcji przez komisarza, PKW może powierzyć pełnienie tej funkcji na dany okres innemu komisarzowi wyborczemu lub innej osobie zapewniającej rzetelne wykonywanie czynności wyborczych³⁸.

Osoba, która zastępuje czasowo komisarza wyborczego, jest zobowiązana do rzetelnego wykonywania czynności wyborczych. Taka osoba powinna gwarantować swoją postawą odpowiedzialne wypełnianie powierzonych jej obowiązków. Z tego względu tę funkcję czasowo może pełnić, poza innym komisarzem wyborczym, także dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

Czasową niemożność pełnienia funkcji komisarza wyborczego należy rozumieć jako przeszkodę, która przejściowo uniemożliwia wykonywanie czynności komisarza. Może ona mieć różne przyczyny, np. choroba czy też chęć wykorzystania urlopu wypoczynkowego. Co oczywiste, za okres czasowej niemożności wykonywania funkcji nie przysługuje komisarzowi wyborczemu wynagrodzenie³⁹.

Wnioski

Komisarz wyborczy jest niezwykle ważnym ogniwem systemu wyborczego. Jest to bardzo odpowiedzialna funkcja, której geneza sięga czasów II Rzeczypospolitej. Co więcej, status i rola komisarzy wyborczych nieustannie zyskują na znaczeniu. Sama ich liczba również rośnie. Komisarz, jako pełnomocnik PKW, wyznaczony na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa, nie tylko usprawnia proces wyborczy, ale również i odciąża PKW. Ponadto wykonuje znaczną liczbę zadań, co ma niebagatelny wpływ na ogólną efektywność ich realizacji. Ta efektywność wynika z jego bezpośredniej styczności z czynnościami wyborczymi, a także z racji bezpośredniego kontaktu z pozostałymi organami.

Utrzymaniu apolityczności komisarzy wyborczych sprzyja niepokrywanie się ich kadencji z kadencją Sejmu. Co ważne, są oni powoływani przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji, a nie Ministra Sprawiedliwości. Przewidziano również możliwość interwencji PKW w sytuacji wystąpienia uzasadnionych zastrzeżeń co do komisarza wyborczego. Są to bardzo potrzebne rozwiązania prawne, które należy ocenić pozytywnie.

Nie każdy może zostać komisarzem wyborczym. Jest wiele przesłanek, które uniemożliwiają pełnienie takiej funkcji, m.in. skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Osoba komisarza wyborczego ma wzbudzać zaufanie. Sprawujący tę funkcję musi cieszyć się poważaniem i szacunkiem. Z tego względu wynika konieczność obojętowania tychże przesłanek negatywnych, by zachować godność pełnionej funkcji.

³⁸ A. Kisielewicz, op. cit., s. 405.

³⁹ Art. 166 § 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Komisarz wyborczy powinien być swoistym „źródłem informacji”, wykorzystywać zdobytą wiedzę oraz dzielić się cennym doświadczeniem. Ma być obiektywnym uczestnikiem całego systemu wyborczego oraz osobą niosącą realne wsparcie. Co istotne, ma również wykazywać się prawdziwym zaangażowaniem.

Bezsprzecznie komisarz wyborczy realizuje szereg prawnie doniosłych obowiązków. Przede wszystkim sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego i urzędnikami wyborczymi w zakresie organizacji wyborów, dokonuje podziału gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze, ustala zbiorcze wyniki wyborów i je ogłasza. Tworzy gminne, powiatowe, wojewódzkie komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze, udziela im także, w razie potrzeby, wyjaśnień, zarządza wydrukowanie kart do głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego.

W ostatnich latach jest zauważalna pewna tendencja zwiększania kompetencji komisarzy wyborczych i nakładania na nich coraz to nowych zadań. Bezsprzecznie stanowi to o randze tejże funkcji w systemie wyborczym.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Domańska A., Wrzalik M., *Komisarze wyborczy – ewolucja instytucji po 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5.
- Frydrych-Depka A., *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018, t. XXIII.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy – stan prawny po nowelizacji Kodeksu wyborczego i praktyka*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Hermeliński W., *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Kisielewicz A., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Mordwilko J., *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Smyk M., *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV.
- Sokala A., Frydrych-Depka A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5.
- Wasilewski K., *Status prawny komisarza wyborczego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2019, nr 49.

Woźnicki M., *Rola komisarza wyborczego w procedurze podziału gminu na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w świetle Kodeksu wyborczego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (t.j. Dz.U. z 1922 r., Nr 66, poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (t.j. Dz.U. z 1935 r., Nr 47, poz. 319 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (t.j. Dz.U. z 1946 r., Nr 48, poz. 274 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (t.j. Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 96 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1349 z późn. zm.).

Źródła internetowe

- Państwowa Komisja Wyborcza, *Urzednicy wyborczy – wynagrodzenie*, <https://pkw.gov.pl/kbw/urzednicy-wyborczy/wynagrodzenie>.
- Sikora P., *Czym zajmuje się komisarz wyborczy i ile zarabia?*, <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/samorzad/artykuly/1239292,ile-zarabia-komisarz-wyborczy-czym-sie-zajmuje.html>.

The status and role of the election commissioner in light of the Act of 5th January 2011 – Electoral Code

Summary

The issue of elections is a fundamental element in constitutional and political analyses. The consequence of democratic elections is the selection of legislative and executive powers, which is of great significance in a rule-of-law state. It is precisely elections that have a decisive impact on the essence of a democratic state. An extremely important element of the electoral system is the role of the election commissioner. The aim of this article is to introduce the institution of the election commissioner. This institution dates back to the period of the Second Polish Republic. The election

commissioner is the representative of the National Electoral Commission, appointed for a voivodeship or its part. The election commissioner is appointed for a period of five years by the National Electoral Commission at the request of the minister responsible for internal affairs. In the scope of the tasks performed, the election commissioner has the status of a public official. Such a person must have higher legal education and provide a guarantee of proper performance of the function. Undoubtedly, the election commissioner fulfills a number of legally important duties. Above all, they supervise compliance with electoral law. The significance of this institution is evidenced by the fact that its tasks are specified by law. It can be described as an integral part of the entire electoral system.

Keywords: election commissioner, Electoral Code, National Electoral Commission, elections