STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze", tom 28, 2019

DOI: https://doi.org/10.26485/SW/2019/28/1

Agata Pyrzyńska*

ROLA KOMISARZA WYBORCZEGO W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE PROTESTU WYBORCZEGO W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

WPROWADZENIE

W procesie wyborczym istotną rolę przypisać należy fazie weryfikacji wyborów, rozumianej jako procedura zmierzająca do kontroli ich prawidłowości [Sokala, Michalak, Uziębło 2013: 261]. Procedura ta zabezpiecza prawa polityczne obywateli i ma rudymentarny wpływ na legitymizację wybranych podmiotów [Chmaj, Skrzydło 2008: 81]. Weryfikacja wyborów dokonywana jest przez uprawniony organ wskazany przez przepisy. W polskim prawie wyborczym przyjęty został model jurysdykcyjny, w którym zadanie to powierzono sądom [Buczkowski 2012: 93–94]. Ich rodzaj oraz rola we wskazanej procedurze jest zależna od rodzaju wyborów. W wyborach na urząd prezydenta RP, wyborach posłów, senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego w proces ten zaangażowany jest Sąd Najwyższy, który rozstrzyga o prawidłowości wyborów, opierając się na sprawozdaniu przedstawionym przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opiniach wydanych w wyniku rozpoznania protestów wyborczych[1]. W przypadkach tych – co należy podkreślić – weryfikacja wyborów obejmuje zatem każdy proces wyborczy, bez względu na to, czy wniesiony

* Dr, adiunkt, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński, agata.pyrzynska@usz.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4573-4310.

[1] Por. art. 244 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 684, dalej jako: k.w.; wybory do Sejmu RP), art. 258 k.w. w zw. z art. 244 § 1 k.w. (wybory do Senatu RP), art. 324 § 1 k.w. (wybory Prezydenta RP), art. 338 k.w. w zw. z art. 244 § 1 k.w. (wybory do PE).

został protest wyborczy. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku wyborów samorządowych, których weryfikacja ogranicza się tylko do rozpoznania wniesionych protestów wyborczych, zaś organem właściwym do jej przeprowadzenia są sądy powszechne – co do zasady sądy okręgowe, a razie wniesienia zażalenia – także apelacyjne[2]. Tym samym weryfikacja wyborów samorządowych przybiera o tyle specyficzną postać, iż *de facto* obejmuje tylko te jednostki, w których ważność wyborów została zakwestionowana w drodze protestu wyborczego.

W odniesieniu do procedury weryfikacji wyborów samorządowych na szczególną uwagę zasługuje kwestia uczestników postępowania. Ustawodawca bowiem wprost wskazał, iż rozpoznanie protestu wyborczego odbywa się w trybie nieprocesowym z udziałem komisarza wyborczego oraz przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców. Tym samym podmioty te zakwalifikowane zostały jako uczestnicy z mocy prawa, zwani niekiedy także uczestnikami koniecznymi[3]. Ujęcie w tym charakterze przewodniczących komisji wyborczych nie budzi większych wątpliwości z uwagi na sam charakter protestu. Skoro bowiem musi on dotyczyć dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie jego wyników bądź ustalenie wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów[4], to wydaje się, że udział przewodniczących komisji (bądź ich zastępców) z uwagi na ich związek prawny z głosowaniem i etapem ustalenia wyników może w zasadniczy sposób wesprzeć sędziego w ustaleniu istotnych okoliczności sprawy. Pojawia się jednak pytanie, dlaczego ustawodawca, obok wskazanych podmiotów, jako uczestników z mocy prawa umocował także komisarzy wyborczych. Co więcej, zastanowienia wymaga, jaka jest ich rzeczywista rola podczas postępowania protestowego, jaką pozycję powinni w nim przyjąć, wreszcie – jakie jest faktyczne znaczenie ich wkładu w proces weryfikacji wyborów. Nie ulega wątpliwości, że komisarz wyborczy również w postępowaniu protestowym występuje jako pełnomocnik PKW[5], a zatem dla umocowania go w tym trybie nie pozostaje bez znaczenia jego pozycja jako terenowego organu nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Taka teza wiedzie z kolei do wniosku, że w toku tego postępowania winien on być traktowany przede wszystkim jako stronnik

[2] Por. art. 394 k.w.

[3] Choć nie należy tego pojęcia mylić ze współuczestnikami koniecznymi w procesie [Rylski 2017: 4.4.4.].

[4] Por. art. 82 § 1 k.w.

[5] Wynika to chociażby z faktu, iż w odniesieniu do pozostałych postępowań zmierzających do stwierdzenia ważności wyborów ustawodawca przewidział udział Przewodniczącego PKW jako przedstawiciela centralnego organu nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego; por. np. art. 244 k.w.

praworządności procesu wyborczego. Nie sposób zatem zgodzić się z poglądami wyrażanymi niekiedy w opinii publicznej, iż skoro komisarz należy do struktury organów wyborczych, to jego zadaniem – co do zasady – będzie obrona wyników wyborów. W każdym przypadku bowiem stanowisko komisarza winno być zależne od okoliczności sprawy, przy założeniu, że zasadniczym wyznacznikiem dla jego udziału w postępowaniu będzie wartość w postaci prawidłowości procesu wyborczego, a podstawą działania – obowiązujące przepisy prawa.

POZYCJA PRAWNA KOMISARZA WYBORCZEGO A POSTĘPOWANIE W SPRAWIE PROTESTU WYBORCZEGO W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

Jak wspomniano wcześniej, w polskim prawie wyborczym nie bez znaczenia pozostaje relacja pomiędzy udziałem komisarza wyborczego w postępowaniu protestowym a jego pozycją prawną określoną w *Kodeksie wyborczym*. Zgodnie z art. 166 § 1 k.w. komisarz jest pełnomocnikiem PKW wyznaczonym na obszar województwa bądź jego części. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, chodzi w tym przypadku o *sui generis* ustawowe umocowanie komisarza do reprezentowania i działania w imieniu Komisji w terenie[6]. Komisarz, jako pełnomocnik PKW i zdecentralizowany organ administracji wyborczej [Mordwiłko 2004: 149,152], poza własnymi ściśle określonymi przez ustawę zadaniami, wykonuje także pewne scedowane na niego zadania Komisji, głównie ze sfery nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego[7]. Taki układ pozwala z jednej strony na odciążenie PKW od znaczącej liczby dodatkowych obowiązków, z drugiej zaś wpływa pozytywnie na efektywność realizacji zadań. Efektywność ta bowiem warunkowana jest bezpośrednią stycznością komisarza wyborczego z czynnościami wyborczymi oraz bezpośrednim kontaktem z pozostałymi organizatorami wyborów w terenie. Jak jednak słusznie podkreśla Andrzej Kisielewicz – ustawowo wysłowiony stosunek pełnomocnictwa łączący Komisję z komisarzem winien być także wsparty zależnością terenowego pełnomocnika od PKW [Kisielewicz 2014: 403]. To zaś wiąże się z faktem, iż działania wszystkich komisarzy winny pozostawać spójne, przy czym wyznacznikiem dla jednolitości ich działania w terenie, poza przepisami o cha-

[6] Dodać należy, że *de lege lata* status komisarza jako pełnomocnika Komisji dotyczy pełnego obszaru jego właściwości, a zatem – inaczej niż przed przyjęciem *Kodeksu wyborczego* – nie ogranicza się wyłącznie do zadań powiązanych z organizacją i nadzorem w zakresie wyborów samorządowych. Przeciwnie, znajduje przełożenie na wszystkie procesy wyborcze i referendalne [Sokala 2011: 145].

[7] Por. art. 167 § 1 pkt 1 k.w.

rakterze powszechnie obowiązującym, są przede wszystkim tak istotne dla procesu wyborczego wiążące wytyczne oraz wyjaśnienia Komisji[8]. Co więcej, zależność między PKW a komisarzami gwarantowana jest m.in. poprzez prawo odwołania komisarza w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków[9], czy możliwość uchylenia przez Komisję postanowień wydanych przez komisarza z naruszeniem prawa lub niezgodnych z jej wytycznymi[10].

Podkreślenia wymaga, że tak zakreślona przez ustawodawcę pozycja komisarza nie pozostaje bez znaczenia dla jego udziału w procedurze protestowej w wyborach samorządowych. W pierwszej kolejności wskazać należy, że o ile w pozostałych rodzajach wyborów to Przewodniczący PKW uczestniczy w posiedzeniu właściwej izby SN rozstrzygającej w przedmiocie ważności wyborów, tak w przypadku wyborów samorządowych analogiczna kompetencja spoczywa na komisarzach. Rozwiązanie to wydaje się być oczywiste z uwagi na specyfikę tego rodzaju wyborów, w których zwykle wnoszona jest znacząca liczba protestów wyborczych. Zaangażowanie Przewodniczącego czy innych członków centralnego organu wyborczego we wszystkie z nich nie byłoby możliwe. W tym przypadku zatem ustawodawca zagwarantował udział w postępowaniu protestowym terenowego pełnomocnika PKW. W konsekwencji również w postępowaniu w sprawie protestu wyborczego komisarz – jako jego uczestnik z mocy prawa – winien występować jako organ nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, co jednocześnie powinno wpływać na zakres jego zaangażowania i stosunek do rozpatrywanego protestu. Z jednej strony oznacza to, że w postępowaniu tym komisarz jako cel nadrzędny winien traktować ustalenie faktów i wyjaśnienie przez sąd ewentualnych wątpliwości sprawy tak, by prawidłowość przeprowadzenia głosowania i rzetelność ustalenia wyniku wyborów nie budziły zastrzeżeń. Z drugiej zaś strony pełnienie przez niego funkcji organu nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego na co dzień, w tym w toku organizacji wyborów, bez wątpienia wpływa także na stan jego wiedzy o wydarzeniach czy ewentualnych incydentach w tym czasie. Komisarz bowiem jest organem właściwym do rozpatrywania skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych[11], kontroluje także przygotowanie spisów wyborców[12]. W sprawach problematycznych jest także uprawniony do udzielania komisjom obwodowym stosownych wyjaśnień[13].

[8] Por. art. 161 § 1 k.w.

[9] Por. art. 166 § 8 k.w.

[10] Por. art. 161 § 2 k.w.

[11] Por. § 14 pkt 1 Regulaminu komisarzy wyborczych stanowiącego załącznik do uchwały PKW z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu komisarzy wyborczych (M.P. z 2019 r., poz. 251).

[12] Por. art. 167 § 1 pkt 5 k.w.

[13] Por. art. 167 § 1 pkt 7 k.w.

Jak się wydaje nie bez znaczenia dla udziału komisarza w postępowaniu w sprawie protestów wyborczych w wyborach samorządowych pozostaje także brzmienie art. 166 § 3 k.w. Zgodnie z nim PKW zobowiązana jest do powołania 100 komisarzy, przy czym obszar właściwości każdego z nich obejmuje powiaty i wchodzące w ich skład gminy z obszaru części województwa. Szczegółowy zakres właściwości terytorialnej omawianych organów określony został przez Komisję w uchwale z dnia 5 lutego 2018 roku w sprawie określenia właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy wyborczych oraz ich siedzib, a także trybu pracy komisarzy wyborczych[14]. Dodać przy tym należy, że na mocy *Kodeksu wyborczego* obowiązkiem PKW jest także wskazanie komisarzy „wykonujących czynności o charakterze ogólnowojewódzkim[15]". Ten – jak mogłoby się wydawać – szczególny status nie implikuje jednak stosunku nadrzędności komisarza „ogólnowojewódzkiego" względem pozostałych komisarzy z obszaru województwa. Z punktu widzenia organizacyjnego, każdy z nich jest bowiem pełnomocnikiem PKW na obszarze swojej właściwości terytorialnej na równych zasadach [Mordwiłko 2004: 152], z tym jednak zastrzeżeniem, że na komisarzu wykonującym czynności o charakterze ogólnowojewódzkim spoczywają dodatkowe zadania w wyborach samorządowych, w szczególności w wyborach do sejmików województw[16]. W konsekwencji każdy ze 100 komisarzy może stać się uczestnikiem postępowania w sprawie protestu wyborczego tylko w sprawach z obszaru jego właściwości rzeczowej i terytorialnej. Jest to uzasadnione więzią łączącą ów terenowy organ wyborczy z danym obszarem, przede wszystkim zaś znajomością charakterystycznych dla niego lokalnych uwarunkowań i konkretnych czynności podejmowanych w toku organizacji i przeprowadzenia procesu wyborczego. Warto przy tym dodać, że decyzję ustawodawcy o zwiększeniu liczby komisarzy do 100 podjętą w 2018 roku, z punktu widzenia omawianego zadania ocenić należy pozytywnie[17]. Pozwala ona bowiem na sumienne zaangażowanie komisarzy w każdą sprawę, nawet

[14] Por. uchwała PKW z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie określenia właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy wyborczych oraz ich siedzib, a także trybu pracy komisarzy wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 246); dalej jako: uchwała PKW w sprawie właściwości komisarzy wyborczych.

[15] Por. art. 166 § 2 k.w.

[16] Por. np. art. 177 § 1 pkt 1 k.w., art. 178 § 4 pkt 1oraz art. 178 § 7 pkt 1 k.w., art. 410 § 3 k.w., art. 462 § 6 k.w., art. 463 § 1 k.w., a także § 2 ust. 1 uchwały PKW w sprawie właściwości komisarzy wyborczych.

[17] Na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130) ustawodawca odstąpił od dotychczasowego brzmienia art. 166 § 3 k.w., zgodnie z którym w każdym województwie PKW powoływała od dwóch do sześciu komisarzy. Obecnie *Kodeks wyborczy expressis verbis* stanowi, że Komisja zobowiązana jest powołać 100 komisarzy. Przed wejściem w życie przedmiotowej zmiany powołanych było 51 komisarzy wyborczych.

w sytuacji wniesienia wielu protestów na obszarze danego województwa. Dodać też należy, że biorąc pod uwagę ustawowe związanie władztwa wyborczego komisarza z przypisaną mu właściwością terytorialną, nie wydaje się zasadne ewentualne upoważnienie innego komisarza do zastępstwa w postępowaniu protestowym, nawet współpracującego na obszarze właściwości tej samej Delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Komisarz przypisane mu przez ustawodawcę zadanie – z uwagi na jego specyfikę – winien wykonywać osobiście. Na marginesie warto zauważyć, że podobnie nieuprawnione wydaje się ewentualne upoważnianie do wykonywania tego rodzaju zadań dyrektora Delegatury KBW [Rakowska, Skotnicki 2008: 30].

Odnosząc się do brzmienia art. 166 § 3 k.w. wskazać należy nadto na dwie istotne z punktu widzenia procedury protestowej kwestie. Po pierwsze, ustawodawca umieścił w nim zasadnicze wymogi, jakie spełnić musi kandydat na komisarza wyborczego. Choć po nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z 11 stycznia 2018 roku komisarz nie musi już posiadać statusu sędziego, winien legitymować się wykształceniem wyższym prawniczym oraz dawać rękojmię należytego pełnienia funkcji[18]. Obligatoryjny wymóg w zakresie wykształcenia ma niebagatelne znaczenie także z punktu widzenia udziału komisarza w procedurze protestowej. Stanowi on bowiem ważną gwarancję obycia prawnego oraz szczegółowej wiedzy o przepisach prawa znajdujących zastosowanie w omawianej procedurze (zarówno prawa wyborczego, jak i postępowania cywilnego). Co więcej, art. 166 § 3 k.w. wskazuje na pewne gwarancje w zakresie poszerzania kwalifikacji oraz gromadzenia doświadczeń w związku z wykonywaniem zadań przez komisarza. Pełnomocnik PKW w terenie jest bowiem powoływany na okres pięciu lat z zastrzeżeniem, iż nie ma przeciwwskazań, aby ta sama osoba została ponownie powołana na to stanowisko. W literaturze przedmiotu od dłuższego czasu panuje powszechna zgoda, iż brak ograniczeń liczby kadencji komisarza wyborczego gwarantuje pozytywny wpływ na wykonywanie przez niego funkcji, umożliwiając wykorzystanie wiedzy i zdobytego doświadczenia [Sokala 2010: 123; Szcześniak 2005: 358–359]. Z poglądem tym należy się zgodzić, wskazując jednocześnie, że nabyte doświadczenie może okazać się pomocne także w procedurze protestowej, w której komisarz stanowi cenne źródło informacji na temat powinnego postępowania uczestników procesu wyborczego.

Wreszcie za ważną gwarancję wykonywania funkcji komisarza wyborczego, oddziałującą także na jego rolę w postępowaniu protestowym, uznać należy umocowany ustawowo wymóg apolityczności. Zgodnie bowiem z art. 166 § 4 k.w. komisarz nie może należeć do partii politycznej ani prowadzić

[18] Jak wskazują T. Gąsior i G. Gąsior [2018: 10], pod określeniem „rękojmi należytego pełnienia funkcji" rozumieć należy potwierdzenie, dotychczasowym zachowaniem, gwarancji prawidłowego wykonywania funkcji.

działalności publicznej niedającej pogodzić się z pełnioną funkcją. Skoro komisarz – jak wspomniano wcześniej – także w postępowaniu protestowym nie powinien zapominać o swoim zasadniczym zadaniu, jakim jest czuwanie nad praworządnością procesu wyborczego, wymóg apolityczności winien wzmacniać jego neutralne stanowisko. Innymi słowy – brak zaangażowania politycznego czyni komisarza obiektywnym uczestnikiem postępowania protestowego, umożliwiając mu niezależną ocenę okoliczności przedstawionych w proteście, a zarazem sytuuje jako realne wsparcie dla sądu w ustaleniu okoliczności sprawy i dokonaniu oceny wpływu podstawy protestu na wynik wyborów.

KOMISARZ WYBORCZY JAKO UCZESTNIK Z MOCY PRAWA W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE PROTESTU WYBORCZEGO

Jak stanowi art. 393 § 1 k.w., sąd okręgowy rozpoznaje protesty wyborcze w wyborach samorządowych w postępowaniu nieprocesowym m.in. z udziałem komisarza wyborczego. Taka redakcja przepisu nie pozostawia wątpliwości, że *de lege lata* komisarz w postępowaniu protestowym winien być traktowany jako uczestnik z mocy prawa. Oznacza to, że ustawodawca zdecydował, że komisarza zaliczyć należy do szczególnej kategorii osób zainteresowanych postępowaniem protestowym, który w każdym przypadku jego wszczęcia, *ex lege* staje się jego uczestnikiem. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania zadaniem komisarza nie jest wykazywanie interesu prawnego w toczącym się postępowaniu, a obowiązkiem sądu jego badanie [Studzińska 2017: 4.4.]. Przeciwnie, jak słusznie zauważa się w doktrynie, podmioty te nie zawsze muszą się takim interesem w ogóle cechować, co więcej – nie muszą nawet być zainteresowane wynikiem postępowania w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c.[19] [Rylski 2017: 4.4.]. Dla ustalenia uczestnictwa z mocy prawa konieczne jest spełnienie wymogów ustawowych, które stają się odpowiednikiem interesu prawnego dla uczestnika zgłaszającego swój udział w postępowaniu nieprocesowym na podstawie art. 510 § 1 k.p.c. lub wezwanego przez sąd na mocy art. 510 § 2 k.p.c. W przypadku komisarza wyborczego sam fakt powołania go przez PKW do pełnienia tej funkcji, w przypadku wszczęcia postępowania protestowego w wyborach samorządowych na obszarze jego właściwości terytorialnej, czyni go uczestnikiem postępowania z mocy prawa. Na marginesie warto przy tym podkreślić, iż znany współcześnie w polskim prawie wyborczym model postępowania protestowego w wyborach samorządowych z udziałem komisarza jako uczestnika z mocy prawa, funkcjonuje nieprzerwanie już od pierwszych

[19] Mowa tu o ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360); dalej jako k.p.c.

wyborów do rad gmin, zarządzonych po przywróceniu samorządu terytorialnego w 1990 roku[20]. Organ ten, zresztą powoływany wówczas *ad hoc* na mocy *Ordynacji wyborczej do rad gmin* jako komisarz wojewódzki, podobnie jak dziś z mocy ustawy uczestniczył w postępowaniu protestowym[21]. Fakt utrzymania rozwiązania statuującego komisarza w tym szczególnym charakterze, pomimo szeregu zmian legislacyjnych[22], wskazuje, iż model ów – co do zasady – się sprawdził.

Biorąc pod uwagę powyższe zastanowienia wymaga, dlaczego ustawodawca zdecydował się na umieszczenie komisarza wyborczego w postępowaniu w sprawie protestu wyborczego właśnie w takim charakterze oraz, czy aktualna konstrukcja umożliwia komisarzowi rzeczywistą i efektywną realizację funkcji określonej przez *Kodeks wyborczy*.

Jak wskazuje się w literaturze, za uznaniem danego podmiotu za uczestnika z mocy prawa może przemawiać kilka przesłanek. Pierwszą z nich jest założenie, że w niektórych sprawach udział określonego podmiotu jest niezbędny dla rozstrzygnięcia lub zapewnienia ochrony praw innym uczestnikom postępowania [Rylski 2017: 4.4.]. Nie ulega w tym przypadku wątpliwości, że komisarz wyborczy nie stoi na straży własnego interesu, lecz z uwagi na jego pozycję i zadania, w tym w szczególności z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, winien stanowić gwarancję ochrony zasadniczych dla procesu wyborczego wartości, takich jak chociażby zgodność z prawem przebiegu głosowania, ochrona podmiotowych praw wyborczych, czy pewność i prawidłowość ustalenia wyników procesu wyborczego. Innymi słowy, komisarz jako organ wyborczy, a przede wszystkim podmiot dbający o przestrzeganie prawa wyborczego, winien swoim postępowaniem przyczyniać się do uczciwego przeprowadzenia wyborów, a także rzetelnego ustalenia jego wyników. W efekcie jego zadaniem w postępowaniu w sprawie protestu wyborczego nie jest w każdym przypadku odpieranie protestu, a zarazem ochrona wyników wyborów [Rakowska 2010: 202], lecz obiektywy ogląd okoliczności. Komisarz winien zająć stanowisko zmierzające do wyjaśnienia sprawy i ustalenia przez sąd, czy zarzut podniesiony przez skarżącego stanowił naruszenie prawa wyborczego, które z kolei mogłoby mieć wpływ na wynik wyborów. Nie jest zatem wykluczona również i taka sytuacja, w której komisarz w swoim stanowisku za

[20] Wybory te zarządzone zostały przez Prezesa Rady Ministrów na dzień 27 maja 1990 r. na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 1990 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin (Dz. U. z 1990 r., nr 17, poz. 101).

[21] Por. art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 96).

[22] Instytucję komisarza wyborczego, jako uczestnika z mocy prawa w postępowaniu protestowym, utrzymano także w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. z 1998 r., nr 95, poz. 602), a następnie zaimplementowano do *Kodeksu wyborczego*.

zasadną uzna konieczność zakwestionowania wyników wyborów w związku z odnotowanymi uchybieniami. Podmiot ten, uczestnicząc w postępowaniu protestowym, jako priorytet winien traktować cel tego postępowania oraz dążyć do zapewnienia realizacji zasady uczciwych wyborów – w tym w zakresie ustalenia ich rezultatu. Sam zaś fakt przynależności komisarza do struktury administracji wyborczej nie powinien wpływać na jego merytoryczny stosunek do rozpatrywanej sprawy. Koresponduje z tym zresztą charakterystyczna dla postępowania nieprocesowego zasada uczestnictwa[23], zgodnie z którą – inaczej niż w przypadku zasady dwustronności postępowania rządzącej procesem – pomiędzy uczestnikami wcale nie musi dojść do sporu. Co prawda uczestnicy mogą zajmować stanowiska opozycyjne, ale równie dobrze prezentować tożsame punkty widzenia.

Jednocześnie skonstatować należy, że w procesie wyborczym ochrona wartości, o których mowa powyżej, powinna być postrzegana jako działanie w interesie publicznym. Z kolei również i ta przesłanka może w sposób szczególny uzasadniać umocowanie komisarza wyborczego do występowania w postępowaniu w sprawie protestu wyborczego w charakterze uczestnika z mocy prawa [Rylski 2017: 4.4.]. Nie ulega wątpliwości, że poczucie pewności, co do prawidłowości ustalenia wyników wyborów (czy szerzej pojętej uczciwości wyborów) znajduje przełożenie na poziom legitymizacji wybranych przedstawicieli [Kryszeń 2016: 13], w konsekwencji oddziałując na demokratyczny charakter wyborów. Fakt zaangażowania w procedurę weryfikacji wyborów samorządowych także komisarza, a zatem niezależny, profesjonalny organ wyborczy, niebędący „stroną", lecz obiektywnym obserwatorem i stronnikiem praworządności procesu wyborczego, winien przyczyniać się do umacniania wartości demokratycznych, a także pozytywnie oddziaływać na poziom zaufania wyborców do instytucji demokratycznych.

Wreszcie odnotowania wymaga, że w doktrynie wskazuje się, iż za ujęciem danego podmiotu w charakterze uczestnika z mocy prawa może przemawiać posiadana przez niego specjalistyczna wiedza przydatna dla rozstrzygnięcia sprawy, wynikająca ze związku faktycznego lub prawnego łączącego go z przedmiotem postępowania [Rylski 2017: 4.4]. Również i w tym przypadku przyznać należy, że charakter funkcji sprawowanej przez komisarza uzasadnia przypisanie mu tej roli w postępowaniu protestowym. Osoba pełniąca funkcję komisarza winna wykazywać się szczególną wiedzą w zakresie prawa wyborczego [Szcześniak 2005: 358], to zaś może mieć niebagatelne znaczenie dla ustalenia okoliczności sprawy, której dotyczy protest. Wskazać należy, że prawo wyborcze stanowi specyficzny obszar regulacji, który w wielu przypadkach może okazać się trudny do zrozu-

[23] Wspomina o niej P. Rylski [2017: 2.1.], wskazując jednak, że nie zawsze jest ona wprost ujmowana w nauce prawa, częściej natomiast pojawia się w orzecznictwie.

mienia nawet dla doświadczonego prawnika, niemającego z nim jednak szerszego kontaktu w codziennej pracy zawodowej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że ramy prawa wyborczego tylko w ogólnym i niezbędnym zakresie wyznaczone są regulacjami prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym *Kodeksu wyborczego* czy aktów wykonawczych. Natomiast dla organizacji i przeprowadzenia wyborów konieczna jest szczegółowa znajomość szeregu aktów wydawanych w ramach zadań stanowiących PKW[24], w tym jej wytycznych czy wyjaśnień, często mających charakter *stricte* techniczny. Nierzadko natomiast owe techniczne aspekty przekładają się bezpośrednio na możliwość realizacji podmiotowych praw wyborczych. Tym samym przeprowadzenie jakiejkolwiek akcji wyborczej bez znajomości tego typu regulacji nie byłoby możliwe[25]. Organem zobowiązanym zarówno z punktu widzenia prawnego[26], jak i moralnego do ich opanowania i stosowania w praktyce jest właśnie komisarz wyborczy. Tym samym podmiot ten winien być w procesie wyborczym postrzegany jako osoba profesjonalnie przygotowana do wykonywania obowiązków, posiadająca właściwe rozeznanie w procedurze wyborczej. Takie zaś przymioty czynią komisarza ważnym ogniwem wspierającym w toku postępowania protestowego, gdyż jego wkład może w wielu przypadkach okazać się pomocny składowi orzekającemu w ustaleniu, czy dane zachowanie spełnia przesłanki określone w art. 82 § 1 k.w. i czy mogło mieć ono wpływ na przebieg procesu wyborczego oraz ustalenie jego wyników. Zadaniem komisarza, jako uczestnika postępowania z mocy prawa, powinno być zatem nie tylko przedstawienie swojego stanowiska w sprawie, ale także aktywny udział w tymże postępowaniu, zmierzający do wydania przez sąd szybkiego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia [Rakowska, Skotnicki 2008: 30]. Jednocześnie należy stanowczo podkreślić, że rolą komisarza nie jest zastępowanie sądu w ustaleniu okoliczności. Winien on natomiast stanowić *sui generis* wsparcie w rozwianiu wątpliwości, czy wyjaśnieniu procedur, poprzez udzielenie stosownych wyjaśnień, czy przedstawienie stanowiska na podstawie zdobytego doświadczenia i specjalistycznej wiedzy.

OCENA AKTUALNYCH ROZWIĄZAŃ

Zważywszy na powyższe, warto zastanowić się, czy obecnie obowiązujące przepisy sprzyjają w pełni aktywnemu zaangażowaniu komisarza wyborczego w postępowaniu protestowym w opisanej powyżej roli i czy jest to model opty-

[24] O zadaniach stanowiących PKW pisze m.in. A. Sokala [2010: 89–90] oraz S.J. Jaworski [2007: 80] nazywając tę grupę zadań PKW „prawotwórczymi".

[25] Na temat znaczenia aktów PKW dla procedury wyborczej pisali m.in. F. Rymarz [2005: 250], A. Sokala [2010: 114], K. Skotnicki [2015: 40–41], A. Pyrzyńska [2013: 150 i n.].

[26] Por. art. 161 k.w.

malny. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie przez ustawodawcę trybu nieprocesowego dla rozpoznania protestów wyborczych wynika ze specyfiki tego postępowania. Po pierwsze kluczową rolę odgrywa w nim interes publiczny, zaś podłożem rozstrzyganych spraw są w istocie regulacje z zakresu prawa publicznego. Po drugie, nie może umknąć uwadze fakt, iż tryb ten – jak już wskazywano – powinien stwarzać uczestnikom postępowania możliwość dochodzenia praw także wtedy, gdy ich interesy wcale nie są sprzeczne[27]. W tym zakresie uznanie postępowania nieprocesowego za odpowiednie do rozpoznania protestów wyborczych, choć nie było to kwestią oczywistą na początkowym etapie kształtowania się samorządowego prawa wyborczego[28], jest zrozumiałe[29].

Warto jednak przeanalizować sposób funkcjonowania tego rozwiązania w praktyce. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje znacząca rozbieżność działania sądów jeśli chodzi o podejście oraz sposób procedowania nad protestami wyborczymi, w tym w odniesieniu do postrzegania roli komisarza wyborczego. Nie należą bowiem do rzadkości sytuacje, w których sądy wzywają do udziału w sprawie komisarza wyłącznie wtedy, gdy ze wstępnej oceny sądu wynika, że podstawa protestu mogłaby mieć wpływ na wynik wyborów, bądź gdy sąd w sprawie bardziej skomplikowanej potrzebuje wsparcia w postaci udzielenia specjalistycznej informacji z zakresu procedury wyborczej. Wówczas udział komisarza ma stanowić rzeczywistą pomoc dla sądu przed wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia. Jednocześnie należy stwierdzić, że pomijanie organu wyborczego we wszystkich pozostałych sprawach toczących się w wyniku wniesienia protestu nie znajduje umocowania w obowiązujących regulacjach. Wynika to bowiem z nieprzypadkowego przecież umiejscowienia komisarza w procedurze protestowej, a zarazem jego specyficznej pozycji w procesie wyborczym. Skoro występuje on jako swoisty strażnik praworządności procesu wyborczego, to już z istoty jego funkcji wynika, że winien on być informowany o każdym przypadku wpłynięcia protestu wyborczego. Dzięki temu przyjęta konstrukcja winna umożliwiać mu pełen ogląd na przes-

[27] Na temat specyfiki postępowania nieprocesowego m.in. J. Gudowski [2016: art. 506].

[28] Ordynacja wyborcza z 1990 r. nie regulowała wprost, w jakim trybie powinny być rozpoznawane protesty wyborcze w wyborach do rad gmin, poprzestając jedynie na wskazaniu, iż sądem właściwym był sąd wojewódzki procedujący w składzie trzyosobowym; por. art. 106 ordynacji wyborczej z 1990 r.

[29] Jest to rozwiązanie zrozumiałe, choć nie należy przyjmować go całkowicie bezkrytycznie. Warto bowiem zwrócić uwagę na fakt, że pewną i – jak się wydaje – dość ciekawą alternatywą, która jednak wymagałaby całkowitego przemodelowania aktualnego systemu, mogłoby być powierzenie spraw z zakresu protestów wyborczych sędziom orzekającym w wydziałach karnych. Wydaje się bowiem, że z punktu widzenia merytorycznego (podstawą protestu może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów), to właśnie doświadczenie zawodowe tej grupy sędziów mogłoby okazać się szczególnie przydatne.

trzeganie prawa wyborczego na obszarze jego właściwości, a jednocześnie stwarzać możliwość reagowania także na etapie weryfikacji ważności wyborów przez sąd. Co więcej, zważywszy na literalne brzmienie art. 393 § 1 k.w., komisarz powinien mieć możliwość zajęcia stanowiska w odniesieniu do każdego protestu. Pozbawienie go tej sposobności poprzez brak przepływu informacji o wniesionych protestach, wpływa w sposób oczywisty na praktyczne osłabienie jego pozycji jako organu nadzoru i jest niespójne z przyjętą konstrukcją. W kontekście powyższych uwag jako nieprzypadkowe, i być może warte szerszego zainteresowania również w odniesieniu do aktualnej regulacji, uznać należy rozwiązanie znane *Ordynacji wyborczej do rad gmin* z 1990 roku. Ustawa ta w art. 106 ust. 2 stanowiła, że protest wyborczy w wyborach do rad gmin wnoszony był do sądu (wówczas wojewódzkiego) „za pośrednictwem komisarza wyborczego". Takie rozwiązanie dawało komisarzom pełną wiedzę zarówno co do liczby złożonych protestów, jak i treści podniesionych w nich zarzutów. Wydaje się, że powrót do takiego rozwiązania mógłby zagwarantować komisarzom bieżącą informację w zakresie samorządowych protestów wyborczych oraz umożliwiać właściwe i spokojne przygotowanie się do każdej sprawy. W praktyce nierzadko bowiem zdarza się tak, że komisarze wzywani są przez sąd do przedstawienia swojego stanowiska bądź wzięcia udziału w sprawie niemal „na ostatnią" chwilę. Utrudnia to rzetelne zbadanie okoliczności przez komisarza i kompleksowe przygotowanie się do sprawy. Co więcej, być może interesującym rozwiązaniem byłoby także rozszerzenie rozwiązania znanego ordynacji wyborczej z 1990 roku o regulację zobowiązującą komisarza wyborczego do jednoczesnego ustosunkowania się do treści otrzymanego protestu np. w siedmiodniowym terminie. W takim przypadku komisarz przekazywałby sądowi protest wraz ze wstępnym stanowiskiem organu wyborczego. Taki mechanizm z jednej strony realizowałby wskazane wyżej postulaty co do informowania komisarza wyborczego, z drugiej zaś mógłby wpłynąć na przyspieszenie i usprawnienie postępowania protestowego.

Innym rozwiązaniem umożliwiającym zaangażowanie komisarza w każdą sprawę jednakże przy pozostawieniu obowiązującego modelu, w którym protesty wnoszone są do sądu okręgowego za pośrednictwem sądu rejonowego[30], mogłoby być wyraźne dookreślenie przez ustawodawcę procedury informowania przez sąd komisarza o każdym złożonym proteście w ściśle określonym terminie.

[30] Warto odnotować, że aktualne rozwiązanie, zgodnie z którym protest wyborczy w wyborach samorządowych wnosi się za pośrednictwem sądu rejonowego stanowi *novum* wprowadzone na mocy ustawy nowelizującej *Kodeks wyborczy* z dnia 11 stycznia 2018 r.

KONKLUZJE

Procedura weryfikacji wyborów wydaje się być jedną ze szczególnie ważnych faz procesu wyborczego. Dla prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego prawidłowość przeprowadzenia wyborów, a przede wszystkim rzetelność ustalenia ich wyników, jest kluczowa. Poczucie, że wybory spełniają standardy wyborów wolnych i uczciwych, wzmacnia wśród obywateli poziom zaufania do instytucji demokratycznych. W tym kontekście szczególnie ważne wydaje się ukształtowanie właściwego mechanizmu weryfikacji wyborów.

Założenia przyjętego w prawie polskim modelu weryfikacji wyborów – co do zasady – ocenić należy pozytywnie. Z jednej strony jest to warunkowane trybem sądowym, w którym o ważności wyborów rozstrzygają sędziowie, z drugiej zaś nie bez znaczenia pozostają dodatkowe gwarancje stworzone przez prawodawcę. W tym zakresie w przypadku wyborów samorządowych za istotny uznać należy udział w postępowaniu protestowym komisarza wyborczego jako niezależnego organu wyborczego. Komisarz winien w jego toku wspierać sąd, a zarazem być postrzegany jako stronnik praworządności procedury wyborczej. W postępowaniu protestowym nie sposób natomiast utożsamiać komisarza ze „stroną", której celem jest w każdym przypadku ochrona ustalonego wyniku wyborów. Takie podejście kłóciłoby się z istotą tej instytucji i wartościami, które w swej działalności powinny mieć na względzie organy wyborcze. Udział komisarza w postępowaniu protestowym zmierzać ma natomiast do wsparcia sądu w ustaleniu okoliczności sprawy, w tym dzięki wykorzystaniu posiadanej przez niego specjalistycznej wiedzy oraz obiektywnego, pozbawionego wpływów politycznych, podejścia. Z drugiej strony komisarz nie może zapominać o realizowanej przez siebie funkcji nadzorczej nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Tym samym, poza wsparciem sądu w ustaleniu okoliczności sprawy, komisarz winien czuwać nad właściwym przestrzeganiem prawa wyborczego. Komisarz musi mieć zatem realną możliwość zaangażowania się w każde postępowanie protestowe, zgodnie z jego pozycją określoną w art. 393 § 1 k.w. W każdym przypadku organ ten powinien dokonać rzetelnej oceny sytuacji przedstawionej w proteście i wyrazić stanowisko zgodne z przepisami prawa oraz posiadaną przez niego wiedzą. W sprawie takiej bowiem komisarz nie występuje jako stronnik własnego interesu, lecz – podobnie jak na innych etapach wyborów – czuwa nad interesem publicznym, który w tym kontekście należy utożsamiać z uczciwym rezultatem wyborów. Z tego też względu udział w postępowaniu protestowym powinien być traktowany przez komisarza jako obowiązek równoważny z innymi zadaniami nałożonymi na niego przez ustawę wprost, wymagający pełnego zaangażowania i aktywnej postawy procesowej.

BIBLIOGRAFIA

Buczkowski Łukasz. 2012. „Zasady weryfikacji wyborów parlamentarnych w IV i V Republice Francuskiej". *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2.

Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2008. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Czaplicki Kazimierz Wojciech, Dauter Bogusław, Jaworski Stefan Jan, Kisielewicz Andrzej, Rymarz Ferdynand. 2014. *Kodeks wyborczy. Komentarz.* Warszawa: Wolters Kluwer.

Gapska Edyta, Studzińska Joanna. 2017. *Postępowanie nieprocesowe*. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.

Gąsior Tomasz, Gąsior Grzegorz. 2018. *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia.* Warszawa: C.H. Beck.

Gudowski Jacek. 2016. *Komentarz do art. 506 k.p.c.* W *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Postępowanie rozpoznawcze*. Red. Tadeusz Ereciński. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.

Jaworski Stefan Jan. 2007. *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa.* W *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów) – Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.

Kryszeń Grzegorz. 2016. „Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego". *Studia Wyborcze* 21.

Mordwiłko Janusz. 2004. „Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym". *Gdańskie Studia Prawnicze* XII.

Pyrzyńska Agata. 2013. *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa*. W *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*. Red. Marek Zubik, Radosław Puchta. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Rakowska Anna. 2010. *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych.* W *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*. Red. Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska. Warszawa: Wolters Kluwer.

Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof. 2008. „Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych". *Przegląd Wyborczy* 9–10.

Rylski Piotr. 2017. *Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.

Rymarz Ferdynand. 2005. *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*. W *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.

Skotnicki Krzysztof. 2015. *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*. W. *Problemy konstytucyjne*. Red. Joanna Juchniewicz, Marcin Dąbrowski. Olsztyn: Katedra Prawa Konstytucyjnego WPiA UWM.

Sokala Andrzej. 2010. *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim.* Toruń: TNOiK „Dom Organizatora".

Sokala Andrzej. 2011. *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*. W *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Red. Krzysztof Skotnicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Sokala Andrzej, Michalak Bartłomiej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Szcześniak Bohdan. 2005. Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian. W *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 684).
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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 96).
Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. z 1998 r., nr 95, poz. 602).
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360).
Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 1990 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin (Dz. U. z 1990 r., nr 17, poz. 101).
Uchwała PKW z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu komisarzy wyborczych (M.P. z 2019 r., poz. 251).
Uchwała PKW z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie określenia właściwości terytorialnej i rzeczowej komisarzy wyborczych oraz ich siedzib, a także trybu pracy komisarzy wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 246).

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zagadnienie roli komisarza wyborczego w postępowaniu w sprawie protestu wyborczego w wyborach samorządowych. Zgodnie bowiem z *Kodeksem wyborczym* komisarz wyborczy występuje w tym postępowaniu, obok przewodniczących właściwych komisji, jako uczestnik z mocy prawa. W pierwszej części pracy rozważaniom poddano związek pomiędzy pozycją prawną komisarza a specyfiką postępowania protestowego. Druga część artykułu odnosi się natomiast do udziału komisarza w tym postępowaniu oraz omawia szczególne przesłanki przemawiające za ujęciem go w takiej właśnie roli.

Słowa kluczowe: komisarz wyborczy, protest wyborczy, weryfikacja ważności wyborów, organ wyborczy.

THE ROLE OF THE ELECTORAL COMMISSIONER IN THE PROCEEDINGS REGARDING ELECTORAL PROTEST IN POLISH LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS (summary)

The article aims at presenting the role of the electoral commissioner in proceedings regarding electoral protest in Polish local government elections. According to the Polish Electoral Code, the electoral commissioner, together with the chairmen of the appropriate commission, acts as a legal participant in this proceedings. In the first part of the paper, the relationship between the legal position of the commissioner and the specificity of the protest proceeding is addressed. The second part of the article refers to the participation of the commissioner in this procedure and discusses the special reasons for including him in this role.

Keywords: electoral commissioner, electoral protest, verification of the validity of the election, electoral body.