

## NACZELNE ZASADY ADMINISTRACJI WYBORCZEJ

---

### Wprowadzenie

Organy wyborcze zobligowane są do przestrzegania nie tylko zasad prawa konstytucyjnego czy prawa wyborczego, lecz także standardów wyznaczonych przez prawo administracyjne. Funkcjonowanie administracji państwowej, w tym także administracji wyborczej, wiąże się bowiem ze sformułowaniem i stosowaniem pewnych uniwersalnych reguł, do których poszanowania są zobowiązane wszystkie organy państwowe. Zasady prawa administracyjnego mają na celu przede wszystkim ochronę praw obywatela przed władzą organów państwowych, które wyposażone są w stosowne instrumenty egzekwowania prawa m.in. w środki przymusu oraz pomagają ustalić wspólne założenia przepisów, co ma zapewnić jednolitość działania administracji. Często w literaturze przywołuje się kolejne funkcje zasad prawa administracyjnego<sup>43</sup> i ich rolę w zapewnieniu realizacji

określonej polityki administrowania oraz ujednoczeniu wyników interpretacji przepisów przez administrację w toku ich stosowania<sup>44</sup>.

Organy administracji wyborczej wraz z aparatem pomocniczym nie tylko zobowiązane są do realizacji zasad prawa administracyjnego, lecz także ze względu na specyficzne uprawnienia są zobowiązane kierować się samodzielnie wypracowanymi wzorami postępowania. Wynika to stąd, iż prawu wyborczemu powinno się stawiać o wiele większe wymagania z zakresu jego pewności, jakości i stabilizacji, ze względu na jego rolę w życiu publicznym<sup>45</sup>. Administracja wyborcza zdaniem Michaela Maley'a powinna cechować się: neutralnością polityczną, zdolnościami logistycznymi, rzetelnością, decentralizacją działań i planowością<sup>46</sup>. Raport wyjaśniający sporządzony do Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych wskazuje, iż wyłącznie przejrzystość, bezpartyjność i niezależność administracji wyborczej

---

<sup>43</sup> Do zasad prawa administracyjnego zalicza się m.in. zakaz działania prawa wstecz, zachowanie odpowiedniego *vacatio legis*, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę określoności (jasności) prawa, zasadę praworządności, prawo do sądu, zasadę subsydiarności, zasadę proporcjonalności, zasadę szybkości postępowania, zasadę pisemności, zasadę dwuinstancyjności.

---

<sup>44</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 90–91.

<sup>45</sup> F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Iudices Electionis Custodias – Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 146.

<sup>46</sup> M. Maley, *Administration of elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, Washington 2000, s. 6–7.

może zapewnić uczciwość procesu wyborczego<sup>47</sup>. Z kolei Podręcznik Zarządzania Projektem Wyborczym opracowany przez Międzynarodowy Instytut na rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej (IDEA) wskazuje, iż przewodnimi zasadami organów wyborczych powinny być: niezależność (*independence*), bezstronność (*impartiality*), uczciwość (*integrity*), jawność (*transparency*), efektywność (*efficiency*), profesjonalizm (*professionalism*) oraz nastawienie na służenie obywatelom (*service-mindedness/service orientation*)<sup>48</sup>. Dodatkowo należy wymienić kolejne wartości, jak umiejętność wzięcia odpowiedzialności za swoje działania oraz przyjęcia krytyki (*accountability*), a także zdolność do zachowania stabilności (*sustainability*). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie gwarancji realizacji ww. wartości przez organy zarządzające procedurą wyborczą w Polsce a sformułowanych przez instytut IDEA.

### Niezależność

Kwintesencją idei niezależności administracji wyborczej jest zdolność do wykonywania swoich zadań bez pozostawiania pod kontrolą lub wpływu sił zewnętrznych takich jak rząd czy partia<sup>49</sup>. Kwestia niezależności jest jednym z najbardziej podstawowych warunków funkcjonowania administracji wyborczej w demokratycznym państwie, gdyż tylko niezawisły organ jest w stanie odeprzeć naciski rządzących przed manipulacjami wyborczymi. Rzecz jasna administracja publiczna działa na rzecz państwa i realizuje pewną politykę, jednakże w odniesieniu do administracji wyborczej partykularne interesy partyjne nie mogą być brane pod uwagę. Celem partii politycznej jest bowiem zdobycie bądź utrzymanie władzy, natomiast administracja wyborcza organizuje przebieg procedury wyborczej i siłą rzeczy ogranicza i kontroluje organizacje polityczne.

Niezawisłość administracji wyborczej można postrzegać w dwóch aspektach: pierwszy dotyczy modelu „niezależnego” administracji wyborczej, czyli modelu strukturalnego umiejscowienia administracji wyborczej<sup>50</sup>; drugi wariant ujmuje niezależność jako cechę, która dotyczy relacji organu wyborczego z innymi ośrodkami władzy. Autonomia powinna dotyczyć tego drugiego znaczenia, a więc organ wyborczy nie podporządkowuje swoich decyzji wobec oczekiwań

władzy rządowej czy politycznej. Naturalnie niezależność organu wyborczego nie może być zagwarantowana w każdym względzie, co może mieć miejsce w przypadku przyznanych środków finansowych na działanie administracji czy sposobie wybierania pracowników – uzależnienie od ustawy budżetowej oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Niemniej istotą zasady niezależności jest takie skonstruowanie administracji wyborczej, aby miała podstawowe gwarancje autonomii. Takim fundamentem może okazać się konstytucja lub ustawa, gdyż tylko stworzenie ram prawnych jest w stanie zapewnić należyte zabezpieczenie przed naciskami politycznymi. Również wybór odpowiedniej osoby na stanowisko przewodniczącego organu wyborczego może okazać się sposobem na zagwarantowanie jej niezależności. W wielu państwach (w tym w Polsce) stanowisko to powierza się sędziom, gdyż co do zasady władza sądownicza jest bardziej odporna na zewnętrzną ingerencję. Jednakże w momencie zaistnienia silnych konfliktów interesów, gdy judykatura nie spełnia wymogów bezstronności zaleca się wyznaczenie na stanowisko przewodniczącego osobę publiczną, powszechnie szanowaną i znaną z niezaangażowania politycznego (co miało miejsce w Burkina Faso czy Mozambiku)<sup>51</sup> lub szefa służby publicznej, który dał się poznać z niechęcią do politycznego sterowania.

### Bezstronność

Neutralność administracji wyborczej wyraża się w zdolności do zapewnienia wszystkim zainteresowanym stronom sprawiedliwego i uczciwego traktowania. Obiektywność to także zapewnienie równości szans oraz traktowanie interesariuszy bez żadnych uprzedzeń i zajmowania budzącego stronniczość stanowiska. Innymi słowy od organów wyborczych wymagana jest polityczna neutralność, czyli niefaworyzowanie lub też jakiegokolwiek dyskryminowanie jednej partii kosztem drugiej. Możliwe jest funkcjonowanie w organach wyborczych osób rekomendowanych przez partie polityczne (co miało miejsce w Polsce przed 1990 r.), jednak ich praca nie może być kwestionowana jako sprzyjająca własnej organizacji. Idealnym rozwiązaniem jest gdy zarówno organy wyborcze, jak i personel aparatu administracyjnego posiadają podstawowe narzędzia gwarantujące ich neutralność. Gdy administracją wyborczą kieruje organ powołany z sędziów neutralność może wynikać wprost z konstytucji lub ustaw dotyczących organizacji sądownictwa. W polskim modelu

<sup>47</sup> Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19 października, 2002).

<sup>48</sup> A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm 2006, s. 22.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> O modelach administracji wyborczej czyt. szerz. D. Sześciło, Modele administracji wyborczej w wybranych państwach, *Studia Wyborcze* tom XV/2013, s. 93–119; P. Jakubowski, Modele administracji wyborczej – przegląd rozwiązań prawnych w wybranych państwach świata, *Przegląd Sejmowy* Nr 6(124), s. 75–92.

<sup>51</sup> W Mozambiku Państwowa Komisja Wyborcza składa się z 17 członków – 5 przedstawicieli Frontu Wyzwolenia Mozambiku (FRELIMO), 4 przedstawicieli Narodowego Ruchu Oporu Mozambiku (RENAMO), 1 przedstawiciel Ruchu Demokratycznego Mozambiku (MDM) oraz 7 przedstawicieli organizacji społecznych. Zasadą jest, że przewodniczący Komisji Wyborczej wybierany jest spośród 7 członków organizacji obywatelskich, a dwóch jego zastępców stanowią przedstawiciele dwóch największych ugrupowań.

administracji wyborczej bezstronność wynika z zakazu łączenia stanowiska sędziowskiego z zasiadaniem w partii politycznej, związku zawodowym lub prowadzeniem działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości<sup>52</sup>.

Dodatkowo zasada bezstronności podlega weryfikacji w związku z przepisami zawartymi w kodeksie wyborczym, który stanowi o zakazie łączenia funkcji członka komisji wyborczej z kandydowaniem w wyborach, byciem pełnomocnikiem wyborczym lub finansowym komitetu wyborczego oraz mężem zaufania. Członkostwo w komisji wyborczej wygasa z dniem podpisania zgody na kandydowanie w wyborach bądź objęcia funkcji pełnomocnika lub męża zaufania. Członkowie komisji wyborczej nie mogą również prowadzić agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów<sup>53</sup>. Także pracownicy Krajowego Biura Wyborczego, w tym Szeft KBW, mają ustawowy zakaz należenia do partii politycznych oraz prowadzenia działalności politycznej<sup>54</sup>, a wątpliwości co do konstytucyjności tego ograniczenia rozwił ostatecznie Trybunał Konstytucyjny<sup>55</sup>.

### Uczciwość

Kolejną zasadą administracji wyborczej jest jej uczciwość, która wynika z dwóch powyżej wymienionych zasad, gdyż wiarygodnym może być jedynie niezależny i bezpartyjny organ wyborczy, który jest w stanie zapewnić rzetelne stosowanie prawa wyborczego. W modelach administracji wyborczej, gdzie organ wyborczy dokonuje tylko części czynności wyborczych, a pozostałe scedowane są na inne instytucje, powinna zostać zapewniona możliwość kontroli zachowania najwyższych norm. Działalność organów wyborczych także wymaga kontroli, zwłaszcza w czasie przeprowadzania głosowania, dlatego ważna jest obecność mężów zaufania i obserwatorów zewnętrznych (m.in. z Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka), która w demokratycznym państwie powinna być standardem. Ze względu na wątpliwości co do uczciwości wyborów samorządowych w 2014 r. w Polsce zgłaszanych przez część środowisk politycznych,

**52** Art. 178 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ost. zm Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

**53** Art. 153 kodeksu wyborczego.

**54** Art. 188§5 kodeksu wyborczego.

**55** „Jako organ wykonawczy Państwowej Komisji Wyborczej, która jest stałym najwyższym organem wyborczym zapewniającym bezstronność i fachowość działania, zwłaszcza w sferze nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, Krajowe Biuro Wyborcze pełni istotną rolę. Rozwiązania dotyczące PKW przyjęte w Ordynacji z 2001 r., a wcześniej także w Ordynacji z 1993 r., w szczególności jej sędziowski skład, gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych. Uzupełnieniem tych gwarancji jest ukształtowanie w podobny sposób ograniczeń w prawie zrzeszania się w partie polityczne kierownika i pracowników Krajowego Biura Wyborczego” zob. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r. Sygn. akt K 26/00 (Dz. U. z 2002 r. Nr 56, poz. 517).

od 2015 roku mężowie zaufania otrzymali uprawnienie do rejestrowania czynności obwodowych komisji wyborczych, natomiast od 1 lipca 2016 r. urny stosowane w wyborach mają być przezroczyste.

Niewątpliwie sankcja karna za nadużycia podczas wyborów i referendum stanowi jedną z metod przestrzegania uczciwości procesu wyborczego. W kontekście pracy organów wyborczych polski kodeks karny wyróżnia przestępstwo dokonane przeciwko dokumentacji wyborczej i referendalnej. Fałszerstwo wyborcze może przyjmować różną postać i objawia się w: 1) sporządzaniu listy kandydujących lub głosujących, z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych; 2) używaniu podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych; 3) niszczeniu, uszkodzeniu, ukrywaniu, przerabianiu lub podrabianiu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych lub 4) dopuszczeniu się nadużycia lub dopuszczeniu do nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów. Wymienione przestępstwa mogą w zasadzie popełnić jedynie członkowie komisji wyborczych a sankcjonowane są karą do 3 lat pozbawienia wolności<sup>56</sup>.

### Jawność

Zasada jawności w administracji publicznej polega na zapewnieniu prawa do pozyskania informacji, jak i obowiązku udostępniania obywatelom informacji o działalności organów oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>57</sup>. Wynika z niej, iż każdy podmiot może otrzymać informację publiczną, bez wskazywania konkretnego interesu prawnego, w sposób bezpłatny, bezzwłoczny oraz dotyczącą aktualnego stanu prawnego<sup>58</sup>. W kontekście administracji wyborczej zasada transparentności polega na zachowaniu pełnej przejrzystości całej procedury związanej z wyborami. Oznacza to, iż każdy ma prawo wiedzieć między innymi o: terminie wyborów; znajdowaniu się w rejestrze i spisie wyborczym; kandydatach i programach komitetów wyborczych; możliwości oddania głosu (w tym alternatywnych metodach głosowania); wynikach głosowania; sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych. Zachowanie przejrzystości wyborów pozwala na pełną kontrolę jego przebiegu, co daje z kolei możliwość wykrycia i stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości czy nadużyć. Realizacja zasady jawności buduje podstawy zaufania wyborców do

**56** Art. 248§1-§4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 904). Więcej o przestępstwach wyborczych czytaj w: A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 248–249; D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum. Aspekty materialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.

**57** Art. 54 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

**58** Zob. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112 poz. 1198).

administracji wyborczej, dzięki czemu cały proces wyborczy zostanie zrozumiały, a wyniki elekcji zostaną zaakceptowane.

Transparentność administracji wyborczej przejawia się poprzez tworzenie informacji i sprawozdań dla innych organów państwowych, a także obywateli. W tym zakresie PKW zobligowana jest do przedstawiania po każdym wyborach informacji o realizacji przepisów kodeksu wyborczego i ewentualnych propozycji ich zmian, które przekazuje czterem organom: Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów<sup>59</sup>. Kodeks wyborczy nie precyzuje terminu w jakim ma nastąpić przedstawienie informacji<sup>60</sup> choć wydaje się, że PKW powinna, w zależności od napotkanych problemów (np. protestów wyborczych, wyroku Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów) oraz przyjętych wniosków, przedstawić informacje w przeciągu mniej więcej 6 miesięcy od zakończenia czynności wyborczych. Obok informacji sporządzanej na podstawie art. 160§1 pkt 8 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza przesyła sprawozdania z każdego wyborów nie później niż 14 dnia po podaniu do publicznej wiadomości wyników po wyborach do Sejmu, Senatu, prezydenckich oraz do Parlamentu Europejskiego<sup>61</sup>. Sprawozdania zawierają informacje dotyczące podjętych czynności związanych z zarządzaniem i przygotowaniem wyborów, tworzeniem komitetów wyborczych i rejestrowaniem list kandydatów, działań podjętych od zarządzania wyborów do zakończenia czynności wyborczych. Administracja wyborcza zgodnie z zasadą transparentności powinna też ujawniać wyniki wyborcze, dlatego w tym celu PKW publikuje opracowanie statystyczne zawierające szczegółowe informacje o rezultatach głosowania i wyborów oraz udostępnia wyniki głosowania i wyborów w formie dokumentu elektronicznego<sup>62</sup>.

Mimo, iż Kodeks wyborczy tego nie nakazuje, Państwowa Komisja Wyborcza sporządza corocznie sprawozdanie ze swojej działalności oraz Krajowego Biura Wyborczego. Działanie podejmowane jest z własnej inicjatywy i ma na celu przybliżyć zainteresowanym, czym zajmuje się PKW i KBW. Informacja roczna wskazuje podstawy prawne funkcjonowania administracji wyborczej, wykonywane zadania związane z wyborami, referendum, wyniki kontroli finansowej komitetów wyborczych i partii politycznych, inne podejmowane zadania. Dodatkowo PKW informuje o podejmowanych działaniach w ramach współpracy z innymi organami państwowymi i podmiotami (np. pra-

ce legislacyjne, konferencje, seminaria). Według przedstawiciela KBW istnienie większej liczby regulacji dotyczących raportowania z dokonywanych przedsięwzięć, zwłaszcza decydującym politycznym, negatywnie wpłynęło by na niezależność Komisji<sup>63</sup>.

### Efektywność

Zasada efektywności (sprawności) administracji publicznej oznacza, że realizacja zadań i osiągnięcie zakładanych celów powinny się odbyć przy najmniejszym nakładzie pracy. To, z czego administracja powinna być rozliczana, to skuteczność, czyli zrealizowanie swoich zadań jak najbardziej wydajnie. Zdaniem Jerzego Starościaka efektywność administracji zależy od dobrego programu, organizacji, przygotowania kadry oraz posługiwania się społecznie akceptowanymi metodami<sup>64</sup>. W odniesieniu do administracji wyborczej efektywność oznacza optymalne wykorzystanie wszelkiego rodzaju zasobów, zwłaszcza środków finansowych, organizacyjno-technicznych czy prawnych. Głównym celem organów wyborczych jest sprawne przeprowadzenie całego procesu głosowania, od momentu zarządzenia wyborów do rozliczenia finansowego kampanii. Najważniejsze zadanie organów wyborczych zdaje się wiązać z szybkim przekazaniem wyników głosowania do nadrzędnej komisji wyborczej, tak aby stan niepewności, jakim jest poznanie rezultatu woli wyborców, był jak najkrótszy. Dlatego PKW może podawać do publicznej wiadomości cząstkowe wyniki ustalone na podstawie otrzymanych drogą elektroniczną informacji o wynikach głosowania w obwodach<sup>65</sup>, choć mają one nieoficjalny charakter.

Innym zagadnieniem brany pod uwagę przy ustalaniu stopnia efektywności administracji wyborczej stanowi kwestia wydatków finansowych ponoszonych w związku z przeprowadzeniem wyborów. Koszty działania organów wyborczych będą zapewne wzrastały wraz z przekazywaniem im coraz szerszych kompetencji, niezwiązanych bezpośrednio z przeprowadzaniem głosowania oraz z powodu korzystania z najnowszych technik informatycznych. Wzrost wynagrodzeń członków komisji wyborczych spowodowany problemem skompletowania składów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. czy wprowadzenie przezroczystych urn wyborczych od 1 lipca 2016 r., to tylko niektóre z przyczyn zwiększających się kosztów. Wiele wydatków funkcjonowania administracji wyborczej trudno jest oszacować z tego względu, iż wszelkie postępowania administracyjne

<sup>59</sup> Art. 160§1 pkt 8 kodeksu wyborczego.

<sup>60</sup> Po wyborach parlamentarnych w 2007 roku informacja była przedstawiona po 4 miesiącach od dnia głosowania, natomiast po wyborach parlamentarnych w 2011 roku termin wyniósł 8 miesięcy.

<sup>61</sup> Art. 240, art. 278, art. 320, art. 362 kodeksu wyborczego.

<sup>62</sup> Art. 163 kodeksu wyborczego.

<sup>63</sup> M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu* red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 149.

<sup>64</sup> J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 25 i nast.

<sup>65</sup> Art. 81 kodeksu wyborczego.

w sprawach wyborczych są wolne od opłat a jednostki samorządu terytorialnego wykonują je jako zadania zlecone.

### Profesjonalizm

Profesjonalizm powinien cechować całą administrację publiczną niezależnie od sektora czy działu, w którym organ administracyjny funkcjonuje. Jednakże w kontekście administracji wyborczej fachowość jej organów przybiera szczególne znaczenie, gdyż właśnie od ich kompetencji zależy prawidłowość wyboru najwyższych władz państwowych i samorządowych. Aparat wyborczy powinien stanowić w pełni wyszkoloną oraz zmotywowaną strukturę, mającą świadomość wagi powierzonych zadań. Powierzenie sędziom lub wysokiej rangi urzędnikom państwowym stanowisk w organach wyborczych czyni zadość zasadzie profesjonalizmu, gdyż osoby te są przygotowane do pełnienia służby publicznej. Problem pojawia się w komisjach wyborczych na najniższym poziomie, gdzie członkami są wyborcy rekomendowani przez komitety wyborcze, dlatego zaleca się wprowadzanie systemu szkoleń czy powierzenie funkcji przewodniczącego obwodowej komisji osobie dającej rękojmię wypełnienia należycie swoich obowiązków. Zmiany wymaga również ustawa o pracownikach administracji państwowej<sup>66</sup>, której przepisy nie przewidują przeprowadzania konkursów na wolne stanowiska m.in. w Krajowym Biurze Wyborczym, w odróżnieniu od urzędników służby cywilnej i administracji samorządowej.

Ponadto czynnikami, które mogą hamować profesjonalizm organów administracji wyborczej są: 1) klimat polityczny organizowanych wyborów; 2) często zmieniające się prawo wyborcze; 3) niestałość organów wyborczych; 4) brak odpowiedniego wsparcia finansowego. To w jakich uwarunkowaniach przeprowadzane są wybory determinuje wiarygodność wyborów, gdyż trudno o fachowość administracji wyborczej w atmosferze strachu, przemocy czy w społeczeństwach, które nie znają praworządności. Mimo to profesjonalny aparat potrafi funkcjonować także i w trudnych warunkach, czego przykładem są wybory przeprowadzone w Afganistanie (2004), Iraku (2005), RPA (1994), czy wybory „kontraktowe” w Polsce (1989). Niestabilne prawo wyborcze stanowi również zagrożenie dla profesjonalizmu organów wyborczych, dlatego zaleca się stosowanie odpowiedniego *vacatio legis* oraz zakaz wprowadzania zmian w prawie wyborczym na krótko przed elekcją (instytucja tzw. *ciszy legislacyjnej*)<sup>67</sup>. Instytut IDEA rekomenduje funkcjonowanie stałych

organów wyborczych, gdyż stanowią one realną gwarancję zachowania pełni profesjonalizmu, ponieważ dysponują odpowiednimi środkami, aby w krótkim czasie wyszkolić personel i przygotować cały proces wyborczy, w przeciwieństwie do organów powołanych ad hoc. Brak adekwatnego i terminowego wsparcia finansowego administracji wyborczej może podważać autorytet organów przeprowadzających wybory. Problem ten jest szczególnie widoczny w państwach, które wprowadzają system demokratyczny i zmagają się z brakiem funduszy<sup>68</sup>.

### Ukierunkowanie na wyborcę

Administracja publiczna powinna być nastawiona przede wszystkim na służyć ludziom, co w zasadzie jest jej istotą (łac. *administrare* – być pomocnym). Administracja wyborcza musi więc być zorientowana na wyborcę, gdyż to on jest najważniejszym elementem procesu wyborczego. To właśnie Naród przekazuje swoim przedstawicielom władzę, którą mają sprawować w ich imieniu, dlatego też procedura wyborcza zdecydowanie ma służyć wyborcom, tak aby mogli uczestniczyć w głosowaniu. Zasada służebności administracji wyborczej w Polsce będzie objawiała się w stworzeniu alternatywnych warunków głosowania dla wyborców niepełnosprawnych, starszych czy przebywających za granicą. Należać do niej będzie także m.in.: nieodpłatność wszelkich pism oraz brak opłat administracyjnych i kosztów sądowych w sprawach wyborczych; bezpłatność czynności związanych ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa; kontakt pomiędzy wyborcą a urzędnikiem za pomocą alternatywnych środków komunikacji; tworzenie odrębnych obwodów głosowania w zakładach opieki społecznej, domach pomocy społecznej, zakładach karnym i areszcie śledczym; przekazywanie informacji osobom niepełnosprawnym; głosowanie za pomocą nakładek w alfabecie Braille’a; umieszczanie urzędowych obwieszczeń i informacji o sposobie głosowania. Poza tymi udogodnieniami władze samorządowe oferują niekiedy możliwość skorzystania z bezpłatnego specjalistycznego transportu, który może dowieźć do lokalu wyborczego i odwieźć do miejsca zamieszkania.

Państwowa Komisja Wyborcza wraz z wejściem w życie kodeksu wyborczego zyskała obowiązek prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. W tym celu PKW może prowadzić internetowy portal informacyjny, przygotowywać publikację oraz audycje radiowe i telewizyjne informujące o wyborach<sup>69</sup>, a także współdziałać z organizacjami pozarządowymi, do których

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 269).

<sup>67</sup> Cyt. szerz. P. Jakubowski *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy, Nr 4(128)/ 2015, s. 9–23.

<sup>68</sup> A. Wall [i in.], dz. cyt., s. 163–164.

<sup>69</sup> Art. 160§2 w związku z art. 160§ 1 pkt 9 kodeksu wyborczego.

celów statutowych należy rozwijanie demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, podnoszenie aktywności wyborczej i upowszechnianie praw obywatelskich. Audycje informacyjne przygotowane przez PKW są rozpowszechniane w stacjach telewizyjnych i radiowych należących do publicznego nadawcy w wymiarze czasowym i na zasadach określonych w przepisach o kampanii wyborczej.

### Rozliczalność

Celem zasady rozliczalności jest umiejętność organów administracji wyborczej do wyjaśnienia i uzasadnienia każdego swego działania. Organy przeprowadzające wybory powinny być więc rozliczane zarówno przed organem nadrzędnym (ustawodawczym lub sądowniczym), jak i przed obywatelami. Uczestnicy wyborów czynni (wyborcy) oraz bierni (partie polityczne i kandydaci), a także obserwatorzy głosowania (media, organizacje międzynarodowe) powinni być przekonani, iż administracja wyborcza działa w oparciu o prawo, normy etyczne i ekonomiczne. Rozliczenie działalności organów wyborczych może odbywać się na wiele sposobów poprzez: jawną współpracę z uczestnikami wyborów; system kontroli dokonywanej wewnątrz administracji wyborczej, sporządzanie raportów po każdym wyborach (NGO, organizacje międzynarodowe)<sup>70</sup>.

Działalność administracji wyborczej w Polsce jest kontrolowana po każdym wyborach przez Sąd Najwyższy, który rozpatruje protesty wyborcze dotyczące popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego przez organ wyborczy<sup>71</sup>. Cała dokumentacja z wyborów jest przekazywana do archiwów państwowych i może być udostępniana zgodnie z rozporządzeniem Ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych<sup>72</sup>. Także zasada rozliczalności przejawia się w nakazie ujawnienia przez Szefa KBW informacji o poniesionych wydatkach na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w terminie 5 miesięcy od dnia wyborów<sup>73</sup>. Ponadto corocznie Najwyższa Izba Kontroli dokonuje oceny wykonania budżetu przeznaczonego na działalność KBW oraz ma prawo do przeprowadzenia monitoringu w sytuacjach wyjątkowych, co miało miejsce po wyborach samorządowych w 2014 roku.

**70** A. Wall [i in.], dz. cyt., s. 223–239.

**71** Art. 82§2 Kodeksu wyborczego.

**72** Art. 8 Kodeksu wyborczego.

**73** Art. 124§3 Kodeksu wyborczego.

### Stabilność

Działalność administracji wyborczej wymaga niewątpliwie nakładów finansowych, które stale zwiększają się ze względu na takie czynniki jak inflacja, wykorzystanie nowych technologii czy częstotliwość przeprowadzanych elekcji (wybory przedterminowe czy uzupełniające). Mimo, że „demokracja kosztuje”, inwestycja finansowa w tę sferę życia publicznego może przynieść wymierne korzyści w postaci wewnętrznego pokoju i stabilizacji politycznej. Stabilność administracji wyborczej może przybierać postać: a) instytucjonalną, gdy organy wyborcze są w stanie wypełniać swoje obowiązki w dłuższym przedziale czasowym, co związane jest z odpowiednimi rozwiązaniami w prawie wyborczym; b) finansową, gdy środki pieniężne są adekwatne do powierzonej odpowiedzialności; c) zasobów ludzkich, kiedy jest w stanie zaangażować wystarczającą liczbę wykwalifikowanego personelu do realizacji swych procedur; d) innych społeczno-politycznych form, gdy organy wyborcze promują zasady równości (np. zniesienie cenzusów) czy minimalizują konflikty społeczne<sup>74</sup>.

Stabilność administracji wyborczej jest szczególnie istotna i widoczna, gdy państwo przeprowadza pierwsze wolne, demokratyczne wybory i musi liczyć się z pomocą finansową darczyńców zwłaszcza organizacji międzynarodowych. Organy wyborcze winny więc sprostać stawianym oczekiwaniom, a w kolejnych głosowaniach wciąż wspierać działania na rzecz zwiększenia partycypacji społecznej, edukacji obywatelskiej czy obserwacji i monitoringu wyborów. Przykładami państw, gdzie zasada stabilności administracji wyborczej była szczególnie dostrzegalna w ostatnich latach były Afganistan oraz Bośnia i Hercegowina. Administracja wyborcza w Polsce mimo już 25-letniego doświadczenia w przeprowadzaniu wyborów także może być narażona na zachwianie równowagi, zwłaszcza w odniesieniu do władzy wykonawczej, stąd pojawiające się w doktrynie wnioski o ukonstytucjonowanie PKW, czy nadanie jej uprawnień do wydawania rozporządzeń do kodeksu wyborczego<sup>75</sup>.

### Uwagi końcowe

Organy wyborcze, oprócz stosowania generalnych zasad prawa administracyjnego zdają się tworzyć własne reguły postępowania, które winny znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w doktrynie, ale i w ustawodawstwie. Wydaje się więc zasadne stworzenie w Polsce „białej księgi administracji wyborczej”, na wzór Kodeksu Dobrej Praktyki

**74** A. Wall [i in.], dz. cyt., s. 257–258.

**75** F. Rymarz: *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz Warszawa 2005, s. 237–257; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 112–121. zob. Ankieta konstytucyjna, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.

w Sprawach Wyborczych, która obowiązywałaby wszystkie organy administracji wyborczej. O ile dla osób piastujących urzędy w stałych organach wyborczych (PKW i komisarzy wyborczych) oraz pracowników Krajowego Biura Wyborczego zasady te są klarowne, gdyż znajdują one odbicie w ustawie, to członkowie niestałych organów wyborczych potrzebują jasnych ram prawnych, bądź przynajmniej kodeksu etycznego. Proces wyborczy bowiem wymaga od funkcjonariuszy na każdym szczeblu, zwłaszcza najniższym, przywołania istoty zasady neutralności politycznej, odpowiedzialności, służebności, profesjonalizmu, uczciwości i sprawności. Zasady te, choć uniwersalne, wymagają uregulowania w związku z pojawieniem się nowych sytuacji, jak chociażby treści ogłoszeń jednego z komitetów wyborczych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, zachęcających do „zarobienia pieniędzy” w związku z pracą w obwodowej komisji wyborczej<sup>76</sup>. Dobór osób rekomendowanych przez komitety wyborcze do prac w obwodowych komisjach wyborczych może budzić wątpliwości, o czym donoszą media, a co wpływa na postrzeganie całej administracji wyborczej i uczciwości przeprowadzanych głosowań. Istotą pracy w komisjach wyborczych powinna być więc chęć służenia w procesie wyborczym oraz dawanie świadectwa o uczciwości całej procedury, która nie powinna być kwestionowana.

---

**76** P. Machalski, *Praca w komisji wyborczej. Szwindel czy dobra oferta?*, [http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15567288,Praca\\_w\\_komisji\\_wyborczej\\_\\_Szwindel\\_czy\\_dobra\\_oferta\\_.html](http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15567288,Praca_w_komisji_wyborczej__Szwindel_czy_dobra_oferta_.html) [11.07.2016]. Zob. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące udziału w pracach obwodowych komisji wyborczych, PKW ZPOW-903-55/14, Warszawa, dnia 20 marca 2014 r.