

MICHAŁ KOŁBUC

Student III roku prawa, Prezes Koła Naukowego Prawa Wyborczego „Elektor”
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Kontrolne i nadzorcze zadania Państwowej Komisji Wyborczej

Wprowadzenie

Zjawisko nadzoru i kontroli występuje w każdym rozsądnie zorganizowanym działaniu zarówno jednostki, jak i większej zbiorowości, jaką bez wątpienia jest państwo. Zarówno nadzór, jak i kontrola są nieodzownymi elementami właściwej struktury państwa prawa. Polska doktryna prawa konstytucyjnego oraz znakomita większość badaczy prawa administracyjnego prezentuje różne poglądy na temat tych dwóch pojęć.

Terminem „kontrola” posługują się i przedstawiciele nauki, i publicyści. Jego znaczenie nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych dla przeciętnego obywatela. Zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego kontrola oznacza „sprawdzanie czegoś, porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”¹. W języku potocznym

¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1983, s. 1001.

pojęcie to oznaczać może także „instytucję lub osobę sprawującą pieczę nad czymś”². *Prima facie* kontrola kojarzona jest z funkcją sprawdzającą i oceniającą. Analizując bliżej poglądy przedstawicieli doktryny, można wskazać, że każdy z nich prezentuje nieco inny pogląd w odniesieniu do tej definicji.

Według J. Starościaka przez kontrolę należy rozumieć „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej”³.

Z kolei zdaniem W. Dawidowicza kontrola to „działanie polegające na: 1) zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, 2) zestawieniu tego co istnieje z tym co być powinno – co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny, 3) w przypadku istnienia rozbieżności między istniejącym a pożądanym stanem rzeczy – a w dalszej kolejności na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności, 4) sformułowaniu zaleceń, których zadaniem jest ukazanie sposobu usunięcia zjawisk niepożądanych, które zostały ujawnione w trakcie kontroli”⁴.

Pogląd zbliżony do dwóch wcześniej już przywołanych prezentuje J. Jagielski, który przez pojęcie kontroli rozumie „niezbędny etap cyklu zorganizowanego działania i nieodłączny składnik zarządzania”⁵. Tym samym definicja ta przedstawia pewną dychotomię znaczeniową. Po pierwsze, kontrolę można rozumieć jako wskazywanie czy opisywanie kształtu organów oraz jednostek organizacyjnych biorących udział w wykonywaniu działań kontrolnych. Moim zdaniem taki pogląd można nazwać kontrolą w sensie organizacyjnym, wskazuje ona bowiem na całokształt podmiotów kontrolnych. Po drugie, kontrola oznacza

² Zob. termin „kontrola” w internetowym słowniku języka polskiego wydawnictwa PWN <www.sjp.pwn.pl/szukaj/kontrola.html> [dostęp: 24.03.2020].

³ J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 137.

⁴ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 11–15.

„obserwację i rozpoznanie konkretnego działania (ustalenie stanu faktycznego w określonym miejscu i czasie), sporządzenie oceny tego działania, postawienie diagnozy wskazującej na przyczyny nieprawidłowości, a także formułowanie wniosków dotyczących problemu tak, aby zapobiegać uchybieniom takiego typu w przyszłości”⁶ – takie ujęcie problemu wskazuje na cechy związane z funkcjonalnością kontroli.

Aby nie mylić kontroli z działaniem o charakterze nadzorczym, równie istotne jest wyjaśnienie tytułowego pojęcia, jakim jest „nadzór”. W tym względzie również wielu przedstawicieli doktryny – zarówno polskiej, jak i zagranicznej – prezentuje różne stanowiska. W pierwszej kolejności zasadne jest wyjaśnienie znaczenia, jakie dla pojęcia „nadzór” podaje słownik języka polskiego⁷. Zgodnie z definicją w nim zawartą przez nadzór rozumie się „kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś, natomiast w języku potocznym także komórkę organizacyjną instytucji nadzorującej kogoś lub coś, a także sam personel nadzorujący”.

J. Starościak ujmując nadzór w następujący sposób: „tam, gdzie w grę wchodzi prawo wydawania polecenia czy wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, gdzie w grę wchodzi kierowanie organami podległymi – mówi się o nadzorze, a nie o kontroli. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji, a łączy z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw”⁸.

Stanowisko W. Dawidowicza pokrywa się z tym, które prezentuje J. Starościak, uważa on bowiem, że pod pojęciem nadzoru należy upatrywać „właściwości organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego lub prawnej możliwości wpływania przez organ administracji państwowej na działalność podporządkowanych instytucji”⁹.

Pogląd zbieżny z powyżej przytoczonymi przedstawia także M. Chmaj, według którego nadzór to „badanie działalności danego podmiotu (kontrola) połączone z możliwością modyfikacji tej działalności,

⁶ Ibidem, s. 13.

⁷ Zob. termin „nadzór” w internetowym słowniku języka polskiego wydawnictwa PWN <www.sjp.pwn.pl/szukaj/nadzor.html> [dostęp: 24.03.2020].

⁸ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961, s. 212.

⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 246–247.

dokonywane przez organ (z reguły) zwierzchni organizacyjnie lub funkcjonalnie w celu zapewnienia zgodności działalności danego podmiotu z obowiązującym prawem”¹⁰.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że nie można stawiać „znaku równości” między pojęciem kontroli i nadzoru, mimo że oba te terminy związane są z oceną i ewentualną poprawą działań podejmowanych przez administrację. Argumenty, które świadczą za słusnością swoistego odróżniania tych pojęć to: 1) różnica natury logicznej i „zakresowej”, którą można zauważyć przez to, że nadzór jest pojęciem o wiele szerszym niż kontrola – innymi słowy: nadzór zawsze „zawiera w sobie” kontrolę¹¹; 2) z nadzorem mamy do czynienia, jeżeli dochodzi do wydawania wiążących poleceń lub wiążących dyrektyw dalszego postępowania.

Analiza zagadnień związanych z kształtem polskiej administracji wyborczej wymaga uprzedniego poczynienia kilku uwag natury terminologicznej w stosunku do pojęć, które będą później używane w artykule.

W pierwszej kolejności zostanie wyjaśnione pojęcie „administrowania wyborami”. Jak słusznie zauważa wybitny znawca prawa wyborczego A. Sokala, administrowanie wyborami oznacza „organizowanie i przeprowadzanie procesu wyborczego (a w szczególności procesu głosowania oraz ustalania wyników głosowania i wyników wyborów) poprzez uprawnione do tego organy działające w ramach kompetencji pochodzących od suwerennej władzy państwowej”¹².

Niezwykle istotne z punktu widzenia administracji wyborczej jest wyjaśnienie terminu „organ wyborczy”. Zdaniem A. Sokali termin ten

¹⁰ M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008, s. 23.

¹¹ Nadzór nie ogranicza się jedynie do obserwacji i ustalenia stanu faktycznego, ale wiąże się ze stosowaniem środków nadzoru, które przewidziane są przepisami prawa. Kontrola nie musi wiązać się z wykorzystaniem takich możliwości.

¹² A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim: struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 12. Zob. także M. Maley, *Administration of elections*, [w:] R. Rose (red.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington 2000, s. 6.

oznacza „organ administracji publicznej, który utworzono głównie lub wyłącznie w celu organizowania oraz przeprowadzania wyborów i w związku z tym wyposażono go w kompetencje do podejmowania określonych czynności prawnych, zwanych czynnościami wyborczymi”¹³.

Pojęcie, które jest zasadnicze dla określenia prawnych podstaw funkcjonowania i zadań Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), to „administracja wyborcza”. Administracja wyborcza w ujęciu podmiotowym oznacza zespół organów wyborczych¹⁴, a w sensie przedmiotowym to działalność zmierzająca do wykonania konstytucyjnie lub ustawowo określonego zadania państwa z dziedziny wyborów poprzez podejmowanie prawnych czynności wyborczych, polegających na organizowaniu i przeprowadzaniu wyborów¹⁵.

Tym samym należy uznać, że podstawowym elementem odróżniającym nadzór od kontroli jest przewidziana przepisami prawa możliwość podejmowania (w ramach określonego układu organizacyjnego) nie tylko weryfikowania i oceny podmiotu nadzorowanego, ale także uprawnienie do stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność niezbędną dla zmiany jego postępowania w sposób zgody z przyjętymi postanowieniami.

1. Państwowa Komisja Wyborcza w strukturze polskiej administracji wyborczej

Funkcjonowanie polskiej administracji wyborczej zostało uregulowane w Kodeksie wyborczym¹⁶, którego dział II nosi tytuł „Organy wyborcze”. Artykuł 152 § 1 KW *explicite* stanowi, że stałymi organami wyborczymi są Państwowa Komisja Wyborcza oraz komisarze

¹³ B. Michałak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s.v. organ wyborczy.

¹⁴ Ibidem, s.v. administracja wyborcza.

¹⁵ Ibidem, s.v. administracja wyborcza.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112), dalej: KW.

wyborczy, co oznacza, że działają w sposób permanentny. Osobną kategorią organów wyborczych są organy o niestałym charakterze. Zgodnie z art. 152 § 2 KW zaliczamy do nich: okręgowe, rejonowe, terytorialne oraz obwodowe komisje wyborcze.

Administrację wyborczą tworzą organy wyborcze korzystające ze wsparcia wyborczego aparatu pomocniczego¹⁷. Składają się na nią organy kolegialne (komisje wyborcze), a także organy monokratyczne (komisarze wyborczy).

Istnienie administracji wyborczej jest jednym z warunków realizacji zasady wolnych wyborów, ponieważ bez wątplenia istotną kwestią dla każdego obywatela jest to, aby wybory zostały przeprowadzone przez uczciwą, bezpartyjną i kompetentną instytucję. Struktura polskiej administracji wyborczej różni się w zależności od rodzaju przeprowadzanych wyborów¹⁸.

Najważniejsze znaczenie dla działalności Państwowej Komisji Wyborczej ma jednak KW, który w rozdziale 2 umieszczonym w dziale II reguluje kwestie związane z jej charakterem prawnym, składem i kompetencjami. Należy zatem stwierdzić, że PKW jest organem ustawowym, niemającym umocowania konstytucyjnego, co krytycznie oceniają przedstawiciele doktryny¹⁹.

1.1. Skład i podstawy działalności Państwowej Komisji Wyborczej

Zgodnie z art. 157 § 1 KW Państwowa Komisja Wyborcza jest najwyższym i stałym organem właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Jej kompetencje obejmują także ustawowo określone kompetencje niezwiązane bezpośrednio z wyborami.

¹⁷ Aparat pomocniczy w strukturze polskiej administracji wyborczej tworzy Krajowe Biuro Wyborcze (KBW). Regulacja kodeksowa zawarta jest w Rozdziale 8 KW „Krajowe Biuro Wyborcze”. Bliżej na temat KBW zob. A. Sokala, op. cit., s. 23.

¹⁸ A. Sokala, M. Święcki, *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 167–178.

¹⁹ Por. A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 64.

Polski model administracji to model z dużym udziałem czynnika sędziowskiego, legitymującego się profesjonalizmem i znajomością prawa wyborczego. Artykuł 157 § 2 KW został zmodyfikowany przez art. 5 pkt 59 lit. a ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.²⁰ zmieniającej Kodeks wyborczy, stąd obecnie w skład PKW wchodzi: jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego wskazanych przez Sejm.

Podstawą prawną funkcjonowania PKW jest głównie Kodeks wyborczy, lecz nie wyłącznie. Aktami prawnymi, które także stanowią o tym organie i powierzonych mu zadaniach, są:

- ustawa o partiach politycznych²¹,
- ustawa o referendum lokalnym²².
- ustawa o referendum ogólnokrajowym²³.

1.2. Zadania Państwowej Komisji Wyborczej

Katalog podstawowych zadań PKW związanych z przeprowadzeniem wyborów znajduje się w art. 160 KW. Pozostałe zadania PKW zostały ustanowione także w innych ustawach, takich jak ustawy referendalne czy ustawa o partiach politycznych. Biorąc pod uwagę powyższe, kompetencje PKW można podzielić na:

1. wyborcze,
2. referendalne,
3. pozostałe.

²⁰ 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) – por. art. 5 przytoczonej ustawy.

²¹ Ustawa z dnia 14 września 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 1997 r., Nr 98, poz. 604).

²² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985).

²³ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2003 r., Nr 57, poz. 507).

Do podstawowych kompetencji PKW należą zadania wyborcze związane z organizowaniem oraz przeprowadzaniem wyborów, które można podzielić na: nadzorcze, kreacyjne, stanowiące oraz o charakterze wykonawczym²⁴.

Zgodnie z art. 160 § 1 KW do zadań PKW w sprawach związanych z przeprowadzeniem wyborów należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzeniem spisów wyborców. Ustawodawca nie zdecydował się na wyposażenie PKW w instrumenty prawne, za pomocą których mogłaby ona skutecznie sprawować określony w ustawie nadzór. Szczegółowe regulacje dotyczące wykonywania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego znajdują się w regulaminie PKW. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru i spisu wyborców – regulacje w zakresie tej materii znajdują się w regulaminie PKW²⁵.

Dalsze uwagi odnoszące się do zadań PKW poświęcone będą zagadnieniu dotyczącemu kontrolnych i nadzorczych kompetencji i związanych z nimi zadań PKW.

2. Zadania kontrolne powierzone Państwowej Komisji Wyborczej

2.1. Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących kampanii w mediach

Kampania wyborcza to etap procesu wyborczego, w którym – w prawem określonych ramach – za pomocą różnych środków i działań komitety wyborcze promują wśród wyborców swoich kandydatów

²⁴ A. Sokala, op. cit., s. 79.

²⁵ Zob. szerzej: B. Banaszak, *Komentarz do art. 160*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, nb. 3; K. Skotnicki, *Komentarz do art. 160*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A.S. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

oraz ich programy wyborcze²⁶. Zgodnie z art. 104 KW kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu 24 godziny przed dniem, w którym ma się odbyć głosowanie. W tym czasie dozwolone jest prowadzenie agitacji wyborczej, którą zgodnie z art. 105 KW jest nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego.

Kampania wyborcza w mediach publicznych to zapewnienie podmiotom uczestniczącym w wyborach bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych, które jednocześnie stanowi formę pośredniego wsparcia finansowego tych podmiotów²⁷. Problem kampanii wyborczej w mediach ma współcześnie ogromne znaczenie z punktu widzenia sukcesu lub porażki w wyborach. Na znaczeniu coraz bardziej zyskuje także prowadzenie kampanii wyborczej w Internecie.

W toku kampanii wyborczej komitety prowadzą zintensyfikowane działania na rzecz promocji danego kandydata w celu pozyskania jak największego poparcia wyborców²⁸. Zgodnie z art. 117 § 1 KW w tym czasie komitetom wyborczym, których kandydaci zostali poprawnem zarejestrowani, przysługuje w okresie od piętnastego dnia przed dniem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców. W związku z tym nadawcy publiczni (radiowi i telewizyjni) zapewniają Państwowej Komisji Wyborczej, w okresie od dnia zarządzenia do dnia głosowania, możliwość przedstawienia nieodpłatnie informacji, wyjaśnień i komunikatów związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi w nich przepisami prawa w programach ogólnokrajowych oraz regionalnych²⁹.

²⁶ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013., s.v. kampania wyborcza.

²⁷ Ibidem, s.v. kampania wyborcza w mediach publicznych.

²⁸ K.W. Czaplicki, *Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes...*, s. 24–25.

²⁹ Artykuł 122 § 1 KW.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zasięga opinii Państwowej Komisji Wyborczej w celu określenia w drodze rozporządzenia czasu przeznaczonego na nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych w każdym rodzaju programów u nadawców publicznych, ramowy podział czasu rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych pomiędzy komitety wyborcze lub kandydatów, tryb postępowania w sprawach związanych z podziałem tegoż czasu, zakres rejestracji oraz sposób przygotowania i emisji audycji wyborczych, a także sposób rozpowszechniania informacji o terminach audycji³⁰.

W praktyce uprawnienie kontrolne przysługujące PKW w tym zakresie jest bardzo silne, czas antenowy dzieli się bowiem po równo między wszystkie uprawnione podmioty. W wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach na urząd Prezydenta RP osobie zgłaszającej listę kandydatów przysługuje prawo do wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie ustalenia czasu na nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych. Skargę wnosi się w terminie dwóch dni od dokonania ustalenia. Co istotne, a jednocześnie podkreślające znaczenie tego uprawnienia, PKW rozpatruje sprawę niezwłocznie, wydając w jej sprawie postanowienie, na które nie przysługuje żaden środek odwoławczy³¹.

2.2. Kontrola finansowania partii politycznych

Państwowa Komisja Wyborcza odgrywa niezwykle ważną rolę, biorąc pod uwagę finansowanie partii politycznych. Szczegółowo kwestie te reguluje ustawa o partiach politycznych³², która nawiązuje do zasady jawności finansowania partii politycznych³³. Partie polityczne, stosownie do art. 34 § 1 przywołanego aktu, mają

³⁰ Artykuł 117 § 6 KW.

³¹ Artykuł 254 § 2 i art. 348 § 2 KW.

³² Ustawa z dnia 14 września 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 1997 r., Nr 98, poz. 604), dalej: u.o.p.

³³ Na temat zasady jawności finansowania partii politycznych zob. szerzej M. Chmaj, *Nadzór organów państwa...*, s. 23–24.

obowiązek składania do PKW do 31 marca następnego roku corocznych informacji finansowych o wysokości subwencji oraz na temat poniesionych wydatków.

PKW, w terminie sześciu miesięcy od złożenia informacji, może³⁴: przyjąć informację bez zastrzeżeń, przyjąć ją ze wskazaniem uchybień albo odrzucić informację. Odrzucenie informacji następuje w przypadku, gdy partia polityczna wykorzysta subwencję na cele, które nie są związane z jej działalnością statutową.

W razie zaistnienia wątpliwości co do prawdziwości lub rzetelności złożonej informacji PKW może zwrócić się do partii o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie³⁵.

PKW, badając złożoną informację, może zlecić sporządzanie ekspertyz lub opinii. Organy administracji publicznej udzielają na żądanie PKW niezbędnej pomocy w badaniu informacji finansowych³⁶. Z kolei organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w ramach administracji rządowej i w samorządzie terytorialnym współpracują z PKW i są zobowiązane udostępnić na jej wniosek wyniki prowadzonych postępowań kontrolnych³⁷.

3. Kompetencje nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej

3.1. Sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez podmioty uczestniczące w procesie wyborczym

Zgodnie z art. 160 § 1 KW do podstawowych zadań PKW należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Nie bez przyczyny ustawodawca zamieścił ten przepis jako pierwszy. Takie unormowanie może sugerować, że jest to jedno z najważniejszych

³⁴ Artykuł 34a § 1 u.o.p.

³⁵ Artykuł 34a § 2 u.o.p.

³⁶ Artykuł 34a § 4 u.o.p.

³⁷ Artykuł 34a § 4a u.o.p.

zadań Państwowej Komisji Wyborczej. Ogólna analiza przepisu nasuwa wnioski, że nadzór sprawowany przez PKW obejmuje działania wszystkich podmiotów, które biorą udział w procesie wyborczym (w tym m.in. organów wyborczych niższego szczebla, komitetów wyborczych, kandydatów, organów administracji publicznej oraz mediów i prasy). Zdecydowanie negatywnie należy ocenić postawę ustawodawcy, który w praktyce nie wyposażył PKW w odpowiedni katalog środków mogących wspierać działania podejmowane w ramach sprawowanego nadzoru. W tym zakresie warto jednak sięgnąć do regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej³⁸. W rozdziale 4 zatytułowanym „Nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego” znajduje się § 18, a zgodnie z pkt 1 tego paragrafu, zawierającym katalog działań, jakie podejmuje PKW, można wymienić: (1) wydawanie wytycznych i wyjaśnień oraz informacji o przepisach prawa, (2) uchylanie uchwał i innych postanowień organów wyborczych niższego stopnia podjętych z naruszeniem prawa lub niezgodnych z jej wytycznymi i przekazywanie spraw do ponownego rozpoznania bądź podejmowanie innych rozstrzygnięć w sprawie, (3) rozpatrywanie skarg na działalność organów wyborczych niższego stopnia czy (4) przeprowadzanie kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania zlecone związane z przeprowadzaniem wyborów i referendum ogólnokrajowego.

Pomimo braku ustawowej sankcji (a także regulacji) PKW podejmuje interwencję w przypadku każdego naruszenia prawa wyborczego – bez względu na to, kto to prawo naruszył. Przedmiotem takich interwencji mogą być niedozwolone formy agitacji, naruszanie ciszy wyborczej czy nadużywanie stanowiska państwowego bądź środków publicznych w kampanii wyborczej³⁹.

Ponownie odwołując się do regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, należy wskazać na § 18 pkt 3, zgodnie z którym PKW

³⁸ Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. z 2011 r., Nr 26, poz. 286).

³⁹ F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 253.

na bieżąco analizuje problemy związane ze stosowaniem prawa wyborczego oraz przedstawia odpowiednim organom wnioski z tej analizy.

3.2. Nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez organy wyborcze niższego stopnia

Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje nadzór nad organami wyborczymi niższego stopnia, wydając wytyczne i wyjaśnienia oraz informacje o przepisach prawa wyborczego. Zgodnie z art. 161 § 1 KW wydaje wytyczne szczególnymi uchwałami Komisji wydawanymi na podstawie upoważnień ustawowych, które *ex lege* są wiążące dla organów niższego stopnia. Takie stanowisko prezentuje także Sąd Najwyższy (SN), który w postanowieniu z 21 października 2000 r. stwierdził, że „wytyczne PKW stanowią *sui generis* przepisy wykonawcze do norm ustawowych i są wiążące dla komisji wyborczych niższego stopnia”⁴⁰.

Formalnie wytyczne są źródłem prawa powszechnie obowiązującego (ponieważ PKW nie ma kompetencji do ich stanowienia), a więc zgodnie z art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej⁴¹ można je umieścić w katalogu źródeł prawa wewnętrznego. Jednakże w doktrynie spotykany jest pogląd, zgodnie z którym wytyczne adresowane są do szerszego kręgu podmiotów, co wykracza poza źródła prawa wewnętrznego⁴². Moim zdaniem stanowisko doktryny nie jest pozbawione sensu, gdyż zawsze, biorąc pod uwagę dany akt prawny wydany przez uprawniony do tego organ, należy stosować nie tylko zasady wykładni literalnej, ale także celowościowej i funkcjonalnej, na co zwraca uwagę m.in. A. Sokała.

PKW ustala regulaminy komisarzy wyborczych; okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. Określa w nich zasady i tryb pracy, sposób wykonywania zadań oraz możliwość sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego⁴³.

⁴⁰ Postanowienie SN z 21 października 2000 r., III SW 74/00, OSNAPiUS 2001, nr 3, poz. 96.

⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴² A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło, op. cit., s.v. wytyczne PKW.

⁴³ Por. art. 160 § 4 KW.

3.3. Nadzór nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców

Rejestr wyborców to urzędowy wykaz osób uprawnionych do głosowania⁴⁴, na podstawie którego, zgodnie z art. 18 § 4 KW, sporządza się spis wyborców uprawnionych do udziału w wyborach, a także spis osób uprawnionych do udziału w referendum. Stanowi ponadto potwierdzenie biernego i czynnego prawa wyborczego. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 26 § 10 KW spis wyborców jako zadanie zlecone prowadzi oraz aktualizuje gmina.

Państwowa Komisja Wyborcza została wyposażona w uprawnienie nadzorcze, które jest nieodzowne dla realizacji zadania, o którym mowa w art. 160 § 1 pkt 2 KW (prowadzenie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisu wyborców). Taki nadzór może być określany również mianem nadzoru nad urzędowymi wykazami osób uprawnionych do głosowania⁴⁵.

Środkami, o których była mowa wcześniej, zgodnie z art. 165 § 1 KW są w szczególności: kontrola prowadzenia i aktualizowania rejestru wyborców oraz sporządzania spisów, występowanie z urzędu do właściwych organów o wykreślenie z rejestru lub spisu wyborców osób, które zostały tam wpisane z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Należy do nich także m.in. gromadzenie i podawanie do publicznej wiadomości (nie rzadziej niż raz na kwartał) informacji o liczbie wyborców objętych rejestrem wyborców w gminie.

Analizując przytoczony powyżej przepis, należy zauważyć, że sformułowanie „w szczególności” przy okazji określenia środków nadzorczych przysługujących PKW wskazuje, że nie jest to katalog zamknięty. Wskutek tego istnieje możliwość użycia innych środków nadzoru w celu realizacji tego zadania.

Państwowa Komisja Wyborcza w swoim regulaminie (§ 21 pkt 2) postanowiła, że nadzór w zakresie czuwania nad prawidłowością tworzenia i prowadzenia urzędowych wykazów osób uprawnionych

⁴⁴ A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło, op. cit., s.v. rejestr wyborców.

⁴⁵ A. Sokała, *Administracja wyborcza...*, s. 83.

do głosowania obejmuje takie czynności, jak: (1) okresowe gromadzenie i analizowanie danych o liczbie mieszkańców gmin oraz o liczbie wyborców wpisanych do rejestrów w gminach, (2) kontrole prawidłowości prowadzenia i aktualizowania rejestrów, (3) kontrole prawidłowości sporządzania spisów wyborców, a także (4) kontrole dokonywane w związku ze skargami oraz informacjami o nieprawidłowościach w prowadzeniu rejestrów i sporządzaniu spisów wyborców.

Podsumowanie

Zgodnie z Kodeksem wyborczym Państwowa Komisja Wyborcza to stały i najwyższy organ właściwy w sprawach przeprowadzenia wyborów i referendum. Jest centralnym, zawodowym i kolegiальnym organem, który pełni niezwykle istotne funkcje z punktu widzenia przeprowadzanych w Polsce wyborów i referendum. Jednakże jej uprawnienia szeroko wykraczają poza uprawnienia wyborcze i referendalne, gdyż są regulowane przepisami innych ustaw. PKW pełni przede wszystkim funkcję kontrolną w stosunku do finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.

Pomimo braku konstytucyjnego umocowania PKW zostały nadane uprawnienia nadzorcze, wśród których na pierwszy plan wysuwa się nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz nadzór nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestrów i spisów wyborców. Ustawodawca nie ograniczył nadzoru sprawowanego przez PKW wyłącznie do podległych jej organów wyborczych, lecz do wszystkich podmiotów biorących udział w procesie wyborczym, mimo że nie wyposażył jej w stosowne środki służące wykonywaniu tego nadzoru.

Kolejnym argumentem świadczącym za słusnością konstytucjonalizacji PKW jest fakt, że została ona wyposażona w liczne uprawnienia kontrolne, do realizacji których zalicza się kontrola finansowa partii politycznych i kampanii wyborczych.

PKW to organ, który w odbiorze społecznym zyskał zaufanie i uznanie. Podobne stanowisko zajmuje także ustawodawca, skoro powierzył jej tak liczne i ważne zadania o charakterze nadzorczym i kontrolnym. Dla zapewnienia prawidłowego umocowania prawnego

Państwowa Komisja Wyborcza powinna zostać „umieszczona” w Konstytucji RP. Pozwoliłoby to na stabilizację najważniejszego organu wyborczego, który stoi na straży realizacji praw wyborczych w demokratycznym państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska.

Postulatem *de lege ferenda* jest zatem konstytucyjne umocowanie Państwowej Komisji Wyborczej.

Supervisory and control tasks of the National Electoral Commission

Summary

The subject matter of the article is an analysis of supervisory and control tasks assigned to the National Electoral Commission (NEC). For the purposes of this study it has been assumed that the National Electoral Commission is the authority supervising the observance of the election law. The article refers to the legal shape and the position of the NEC within the system of controlling bodies in Poland.