

JOANNA LEMAŃSKA, OKTAWIAN NAWROT

Państwowa Komisja Wyborcza A.D. 2026 – jaki centralny organ wyborczy (nie)powinien być?

The National Electoral Commission A.D. 2026 – What Should
(and Should Not) a Central Electoral Authority Be?

Abstract

The article examines whether the current institutional model and practical functioning of the National Electoral Commission (PKW) comply with European standards concerning central electoral bodies, and whether the Commission is capable of ensuring voters' trust in the integrity of the electoral process. The authors reconstruct the relevant standards developed by the Venice Commission and ODIHR regarding the operation of central electoral bodies, with particular emphasis on the principle of neutrality of the “rules of the game”, the need to ensure balanced political representation within election-managing bodies, and the independence, impartiality, and professionalism of their members. In this context, the analysis focuses on the 2018 amendment to the Electoral Code, which transformed the PKW from a judicial-type body into a mixed commission largely appointed by the Sejm, as well as on the functioning of the PKW in its current composition. The authors identify a number of systemic deficiencies, including violations of the principle of proportional representation of parliamentary forces, a low level of gender balance, limited representation of desirable subject-matter expertise, and controversial decisions concerning the financing of the main opposition party – criticized both in court rulings and in ODIHR reports. The authors argue that although the model of a multiparty commission is not, in itself, incompatible with European standards, the way the PKW operates significantly undermines the desired neutrality and credibility of this body and, consequently, weakens citizens' trust in the democratic electoral process.

JOANNA LEMAŃSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, ORCID – 0000-0001-6944-6674, e-mail: joanna.lemanska@uj.edu.pl

OKTAWIAN NAWROT – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID – 0000-0002-9345-1198, e-mail: oktawian.nawrot@ug.edu.pl

KEYWORDS: National Electoral Commission (PKW), central electoral bodies, electoral administration, European electoral standards, independence of electoral bodies, impartiality of electoral bodies, neutrality of the electoral process

SŁOWA KLUCZOWE: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), centralne organy wyborcze, administracja wyborcza, europejskie standardy dotyczące wyborów, niezależność organów wyborczych, neutralność procesu wyborczego

1 | Wstęp

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że udział w wyborach stanowi wyraz: po pierwsze, poczucia więzi obywatela z państwem; po drugie, zaufania do państwa oraz rzetelności procedur wyborczych; po trzecie, świadomości konstytucyjnej dotyczącej znaczenia aktu głosowania i jego skutków w procesie rządzenia^[1]. Zaufanie wyborców jest zatem jednym z kluczowych elementów procesu wyborczego i ma zasadnicze znaczenie dla trwałości oraz siły demokracji^[2].

W ostatnich latach pojawiło się jednak w Polsce wiele wątpliwości dotyczących rzetelności procesu wyborczego, mogących negatywnie wpływać na poziom zaufania obywateli. Część z tych zastrzeżeń odnosi się do funkcjonowania i działań podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej też: PKW) jako centralnego organu wyborczego. Wątpliwości te mają charakter fundamentalny – dotyczą bowiem zarówno oceny działalności centralnego organu wyborczego w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu, jak i zgodności z międzynarodowymi standardami demokratycznymi^[3].

¹ Anna Chmielarz-Grochal i Jarosław Sułkowski, “Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców),” *Roczniki Administracji i Prawa*, nr 2 (2020): 48.

² “4th Scientific Electoral Experts Debates: The Stability of Electoral Law,” co-organised by the Universidad de Barcelona and the Venice Commission, Barcelona, November 3, 2023, https://www.venice.coe.int/files/2023_11_03_Programme_Barcelona_ENrev.pdf.

³ Bronisław Sitek, “O jaką demokrację walczymy?,” *Prawo i Więź*, nr 3 (50) (2024): 14–16.

Dla unaocznienia wagi tych zagadnień warto już na wstępie przywołać tezę sformułowaną blisko dwie dekady temu w literaturze przedmiotu, zgodnie z którą organy wyborcze

są w stanie znacznie przyczynić się do wytworzenia atmosfery sprzyjającej uczciwej, zrównoważonej i pokojowej walce wyborczej. Uzależnione jest to od tego, czy będą działać bezstronnie, bez faworyzowania pewnych partii lub kandydatów, a dyskryminowania innych, roztropnie, w sposób kompetentny, czy wreszcie – reagować na wszelkie próby aktywności niezgodnej ze [...] standardami rywalizacji wyborczej w państwie demokratycznym, nie mówiąc już o naruszeniu tych standardów przez nie same^[4].

Konsekwentnie nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości, że rolą tych organów, a zwłaszcza centralnego organu wyborczego, jakim jest w polskim porządku ustrojowym Państwowa Komisja Wyborcza, jest przeprowadzenie procesu wyborczego w taki sposób, by nie budził on żadnych wątpliwości odnośnie do jego demokratycznego charakteru. Działania centralnego organu wyborczego powinny więc gwarantować legalność, przejrzystość i poprawność przebiegu wyborów oraz budować społeczne zaufanie do przeprowadzanych elekcji, a przez to także współlegitymizować nie tylko wybierane organy, lecz także cały system rządów^[5]. Zasadnie podkreśla się również, że aby organy wyborcze mogły skutecznie pełnić swoje funkcje, muszą być odpowiednio ukształtowane instytucjonalnie^[6].

Postulat odpowiedniego ukształtowania i funkcjonowania niezależnych organów wyborczych ściśle wiąże się z zasadą neutralności „reguł gry”. Skoro bowiem wybory oparte są na zasadzie konkurencji, warunkiem koniecznym ich uczciwości jest neutralność reguł, według których konkurencja ta się odbywa. Jeśli reguły te nie są neutralne – to znaczy, jeśli podlegają manipulacji na korzyść jednego lub kilku uczestników – wówczas rywalizacja wyborcza przestaje być uczciwa, zaś jej wynik nie może być wiarygodny. Jednym z kluczowych elementów neutralnych zasad konkurencji wyborczej jest zaś – ponownie – zapewnienie funkcjonowania

⁴ Grzegorz Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych* (Białystok: Temida 2, 2007), 211.

⁵ Anna Rakowska-Trela, w *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. Anna Rakowska-Trela i Konrad Składowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 136.

⁶ Zwracają na to uwagę Martinas Malužinas i Agata Pyrżyńska, „Pozycja prawna Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej,” *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (2023): 86.

bezstronnych i niezależnych organów wyborczych, na czele z Państwową Komisją Wyborczą. Tym samym wracamy do punktu wyjścia – zaufania obywateli do uczciwości procesu wyborczego^[7] – które bez zachowania neutralności reguł gry staje się najwyżej pięknym mitem lub sentymentalnym wspomnieniem.

2 | Model Państwowej Komisji Wyborczej w świetle standardów europejskich – aspekt teoretyczny

Odnosząc się do tytułowej kwestii, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że obecny skład Państwowej Komisji Wyborczej jest konsekwencją nowelizacji kodeksu wyborczego z 2018 r. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych^[8] dokonano zmiany art. 157 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy^[9], nadając mu brzmienie:

W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi: 1) jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; 2) jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; 3) 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm.

Była to zmiana niezwykle doniosła, doszło bowiem do zerwania z wcześniejszym, trzydziestoletnim dorobkiem ustrojowym^[10]. Dorobek ten, obejmujący sędziowski model Państwowej Komisji Wyborczej, realizował zasadę niezależności centralnego organu wyborczego od innych organów władzy, w szczególności od władzy ustawodawczej i wykonawczej^[11].

⁷ “4th Scientific Electoral Experts Debates: The Stability of Electoral Law,” 38.

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 365, dalej: k.wyb.

¹⁰ Marek Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski* (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 157.

¹¹ Przypomnijmy, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest dziełem prawodawstwa polskiego końca XX wieku. Organ o tej nazwie został bowiem ustanowiony

ustawą z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. RP Nr 66, poz. 590). Powołano ją w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu po ogłoszeniu wyborów, zaś funkcjonowała do wygaśnięcia mandatów, względnie do rozwiązania Sejmu (art. 15 ust. 2–3). Nie miała zatem charakteru organu stałego, a w jej skład nie wchodziła wyłącznie sędziowie. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy Generalnego Komisarza Wyborczego – będącego przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej – oraz jego zastępcę mianował Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród trzech kandydatów przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Ponadto w skład Komisji, obok Przewodniczącego, wchodziło ośmiu członków, względnie ośmiu ich zastępców, przedstawionych Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu przez osiem najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu (art. 17 ust. 1). Zastępca Generalnego Komisarza Wyborczego oraz zastępcy innych członków wchodziła w skład Komisji tylko w razie nieobecności osoby zastępowanej (art. 17 ust. 3). Sędziami byli również przewodniczący oraz zastępca przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej (szerzej zob. m.in. Ferdynand Rymarz, „Udział sędziów w organach wyborczych,” w *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. Ferdynand Rymarz (Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2000), 36–37; Anna Rakowska i Krzysztof Skotnicki, „Rola sędziów i sądów w wyborach,” w *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. Jerzy Jaskiernia (Toruń: Adam Marszałek, 2011), 96; Tomasz Gąsior, „Organy wyborcze w okresie II RP,” w *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, część 8, red. Andrzej Bielecki, Dariusz Szafranski i Tomasz Gąsior (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 55; Stefan J. Jaworski, „Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa,” w *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. Ferdynand Rymarz (Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2007), 77.

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319) nie przewidywała już funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej, lecz do przeprowadzenia wyborów powoływała m.in. Generalnego Komisarza Wyborczego. Zgodnie z art. 13 rzeczony ustawy Generalnego Komisarza Wyborczego oraz jego zastępcę powoływał Prezydent RP spośród sędziów lub osób spełniających wymagania konieczne do objęcia stanowiska sędziowskiego.

Po II wojnie światowej ustawa z dnia 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. z 1946 r. Nr 48, poz. 274) do przeprowadzenia wyborów powołała Państwową Komisję Wyborczą, której przewodniczącym był Generalny Komisarz Wyborczy. Był on mianowany przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród sędziów Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Narodowego lub Sądu Apelacyjnego. Od tej zasady odstąpiono jednak już przy kolejnych wyborach, wprowadzając polityczny skład wszystkich organów wyborczych (zob. więcej: Ferdynand Rymarz, „Udział sędziów w organach wyborczych,” 38–40).

Państwowa Komisja Wyborcza w obecnym kształcie organizacyjnym, ale przy nieco węższych kompetencjach, została powołana ustawą z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r. Nr 59, poz. 252). Już rok wcześniej – ustawą z dnia 27 września 1990 r. o wyborze

Nowo przyjęty model w istotny sposób związał skład centralnego organu wyborczego z władzą ustawodawczą (Sejmem).

Powyższa zmiana spotkała się z poważną krytyką w doktrynie. Podkreślano, że jest to jedna z „najgłębszych i najbardziej kontrowersyjnych” nowelizacji, a

wprowadzone rozwiązania stanowią nieuzasadnione odejście od [...] standardów konstruowania najwyższego organu wyborczego. Jak już wskazano, o wprowadzeniu sędziów do składu PKW zadecydowały ich apolityczność i fachowość prawnicza oraz kształtowany przepisami prawa określającymi pozycję sędziów ich zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii, oraz ich wewnętrzna niezależność. System organów wyborczych przyjęty w Polsce zakłada ich niezależność od organów administracji rządowej. Trzeba odnotować, że gwarancję w tym zakresie stanowi znaczący udział sędziów w składzie tych organów, w tym przede wszystkim właśnie w PKW^[12].

Jeszcze inni autorzy akcentowali, że w wyniku zmiany ustawowej doszło do przekształcenia „modelu centralnego organu wyborczego z niezależnego na mieszany”, przy czym oceniano, że „taka konstrukcja zrywa z dotychczasowym ugruntowanym i wysoko ocenianym modelem powoływania członków PKW, w którą poza Prezydentem RP zaangażowani byli

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 398) – powołano Państwową Komisję Wyborczą wyłącznie do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP. Był to organ niestały, o liczniejszym niż obecnie składzie. Podkreślić jednak należy, że w jego skład wchodził wyłącznie sędziowie: pięciu sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 14 ust. 2). Podobnie rozwiązanie przyjęła ustawa z 28 czerwca 1991 r., która ustanowiła Państwową Komisję Wyborczą jako stały organ właściwy w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów. W jej skład wchodzi: troje sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, troje sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także troje sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹² Anna Rakowska-Trela, w *Kodeks wyborczy*, 139.

wyłącznie Prezesi SN, TK i NSA, a zatem organy dające rękojmię pełnej niezależności”^[13].

W literaturze podkreślano, że wprowadzone mocą nowelizacji rozwiązanie, stanowiące niewątpliwe upolitycznienie składu PKW i powrót do unormowań sprzed 1990 r., w tym politycznego klucza przy konstruowaniu organów wyborczych, nie sprzyja właściwej realizacji gwarancji przejrzystości i prawidłowości przeprowadzania procedur wyborczych^[14].

Inni przedstawiciele doktryny wskazywali, że mechanizm wyłaniania oraz swobodnego odwoływania członków Państwowej Komisji Wyborczej, uzależnionych od czynników politycznych, nie tylko nie zwiększy transparentności wyborów, lecz przeciwnie – może zagrozić zaufaniu do tego organu i podważyć jego niezależność^[15]. Wskazywano przy tym, że z uwagi na fakt, iż większość członków PKW wybierają politycy,

pojawia się wątpliwość czy rozwiązanie to nie zostanie wykorzystane do nieuczciwej rywalizacji politycznej. W skrajnym przypadku może doprowadzić do eliminowania konkurencyjnych partii politycznych poprzez odbieranie im środków niezbędnych do prowadzenia działalności, co stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą pluralizmu politycznego, wyrażoną w art. 11 Konstytucji RP. Te same osoby będą również decydowały o zaakceptowaniu sprawozdania finansowego partii politycznej, od której woli zależny jest ich dalszy udział w pracach PKW^[16].

¹³ Agata Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym* (Warszawa: Legalis, 2020).

¹⁴ Anna Rakowska-Trela, w *Kodeks wyborczy*, 139; zob. również: Ryszard Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje* (Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy i Handlowy, Włodzimierz Ulicki, 1999), 50; Andrzej Kisielewicz i Jarosław Zbieranek, w *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan J. Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz i Jarosław Zbieranek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 359–360.

¹⁵ Konrad Rydel, “Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.,” w *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. Marek Zubik i Jan Podkowik (Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2021), 176 i n.; zob. również Krzysztof Skotnicki, “System wyborczy i organy wyborcze,” w *Konstytucyjny system organów Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Marian Grzybowski i Bogusław Przywora (Warszawa: Legalis, 2024).

¹⁶ Konrad Rydel, “Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.,” 178–179.

W doktrynie wyraźnie dominują stanowiska jednoznacznie negatywnie oceniające wprowadzony w 2018 r. nowy model Państwowej Komisji Wyborczej. Czy jednak model ten jest niezgodny ze standardami europejskimi? Próba ich odtworzenia prowadzi do zaskakującego wniosku.

Kwestia zaufania do państwa oraz do organizowanego przez nie procesu wyborczego od dawna stanowi przedmiot analiz organizacji międzynarodowych zajmujących się wyborami. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają opinie Komisji Weneckiej^[17] i ODIHR^[18], które podkreślają, że zarówno sama uczciwość procedur wyborczych, jak i ich postrzeganie przez wyborców – a w konsekwencji uczciwość samych wyborów – w dużym stopniu zależą od organów zarządzających wyborami, cieszących się zaufaniem publicznym, w szczególności centralnych komisji wyborczych^[19]. To właśnie te organy odgrywają istotną rolę w budowaniu zaufania do procesu wyborczego. Choć nie we wszystkich państwach uznawanych za demokratyczne funkcjonują centralne komisje wyborcze, ich wprowadzenie jest zdecydowanie rekomendowane. Już zatem w tym miejscu stwierdzić należy, że samo wprowadzenie do polskiego porządku ustrojowego instytucji Państwowej Komisji Wyborczej realizuje istotny postulat wynikający ze standardów europejskich.

Opinie Komisji Weneckiej i ODIHR formułują ponadto szereg standardów poświęconych modelowi działania centralnych organów wyborczych. Wśród podstawowych zasad związanych z organizacją wyborów wskazuje się m.in. wymogi dotyczące składu, niezależności i bezstronności komisji wyborczych oraz innych organów odpowiedzialnych za proces wyborczy lub decydujących o prawach wyborczych^[20]. W opiniach podkreśla się,

¹⁷ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo.

¹⁸ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

¹⁹ CDL-AD(2023)047, Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft Amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia. Opinie OBWE/ODIHR używają przy tym określenia „Centralna Komisja Wyborcza” (ang. *Central Electoral Commission*).

²⁰ Obok zasad określających prawo do głosowania i kandydowania w wyborach, w tym rejestrację wyborców i kandydatów; wytyczania granic okręgów wyborczych i zasad dotyczących podziału mandatów między okręgi wyborcze; właściwego systemu wyborczego, tj. zasad dotyczących przekształcania głosów w mandaty; zachowania zasadniczych elementów procesu głosowania; zasad gwarantujących skuteczność rozstrzygania sporów wyborczych; dostępu kandydatów w wyborach do mediów publicznych (zob. “Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law,” Strasbourg, 24 June 2024, CDL-AD(2024)027; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)027-e)).

że organy zarządzające wyborami podejmują i wdrażają kluczowe decyzje dotyczące organizacji wyborów. Choć sposób wyboru i mianowania ich członków różni się w poszczególnych państwach obszaru OBWE i Rady Europy, regulacje prawne powinny zawsze zapewniać możliwość wykonywania tych obowiązków w sposób niezależny i bezstronny, gwarantując prawidłowy przebieg całego procesu wyborczego^[21]. Środki konieczne do zagwarantowania bezstronności i autorytetu komisji wyborczych zależą częściowo od tradycji ustrojowej danego państwa. Istnieje jednak katalog standardów o charakterze uniwersalnym, zebranych w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych*^[22]. Dokument ten akcentuje, że jedynie przejrzystość, bezstronność i niezależność od politycznie motywowanych ingerencji pozwalają na właściwe zarządzanie procesem wyborczym – od okresu przedwyborczego aż po ogłoszenie wyników^[23].

Standardy nie przesądzają w pełni kształtu organów wyborczych. Wskazuje się, że w państwach, w których administracja publiczna ma długą tradycję niezależności od władz politycznych, służba cywilna jest w stanie stosować prawo wyborcze bez nacisków politycznych. W takich przypadkach normalne i akceptowalne jest, że wybory organizowane są przez władze administracyjne, pod nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych^[24]. Odmienne jednak w państwach o niewielkim doświadczeniu w organizowaniu pluralistycznych wyborów istnieje zbyt duże ryzyko nacisków rządu na administrację – zarówno centralną, jak i lokalną, nawet jeśli ta ostatnia pozostaje pod kontrolą opozycji^[25]. Dlatego właśnie konieczne jest powoływanie niezależnych i bezstronnych komisji wyborczych, aby zapewnić

²¹ CDL-AD(2021)007, Kirgizstan – Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic. Należy podkreślić, że choć przywoływane w opracowaniu poszczególne opinie odnoszą się do konkretnych państw, to jednak zawarte w nich zalecenia mogą mieć znaczenie również dla innych systemów prawnych.

²² *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* (Strasbourg, 30 October 2002), CDL-AD(2002)23.

²³ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 68.

²⁴ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 69.

²⁵ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 70.

prawidłowe przeprowadzenie wyborów lub przynajmniej wyeliminować poważne podejrzenia o nieprawidłowości^[26].

Szczególną uwagę zwraca się na kompozycję centralnej komisji wyborczej. Jej skład bywa przedmiotem intensywnych debat i nierzadko staje się kwestią kluczową przy opracowywaniu prawa wyborczego. Wskazuje się, że przestrzeganie wytycznych międzynarodowych powinno zapewniać maksymalną bezstronność i kompetencje tego organu^[27]. Zgodnie z tymi wytycznymi centralna komisja wyborcza powinna składać się przede wszystkim z sędziów lub prawników^[28]. Jeżeli za zarządzanie wyborami odpowiada organ sądowy, jego niezależność musi być zabezpieczona przejrzystą procedurą mianowania, a osoby powoływane nie mogą podlegać władzy kandydatów ubiegających się o urząd. Skład komisji mogą także współtworzyć przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w parlamencie lub takich, które uzyskały określony próg poparcia wyborczego. Kluczowe jest, aby partie były reprezentowane w sposób równy – rozumiany albo ściśle, albo proporcjonalnie do ich siły politycznej. Delegaci powinni mieć odpowiednie przygotowanie merytoryczne i zakaz prowadzenia kampanii. Podkreśla się przy tym, że w pozostałym zakresie władza wykonawcza nie powinna mieć możliwości wpływu na skład komisji wyborczych^[29].

Wymóg profesjonalizmu oznacza, że członkowie centralnych komisji wyborczych powinni dysponować specjalistyczną wiedzą z zakresu

²⁶ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 71.

²⁷ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 74.

²⁸ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 75.

²⁹ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 76. W skład komisji wyborczej mogą ponadto wchodzić: przedstawiciele mniejszości narodowych, ich obecność jest pożądana, jeśli mniejszość narodowa ma określone znaczenie na danym terytorium; przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ze względów związanych z historią danego kraju nie zawsze może być jednak wskazane, aby w komisji zasiadał przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Podczas swoich misji obserwacji wyborów Zgromadzenie Parlamentarne kilkakrotnie wyrażało zaniepokojenie przeniesieniem odpowiedzialności z pełnoprawnej wielopartyjnej komisji wyborczej na instytucję podległą władzy wykonawczej.

prawa, politologii, matematyki lub innych dziedzin istotnych dla organizacji wyborów^[30].

Standardy międzynarodowe nie wskazują jedynego właściwego modelu centralnej komisji wyborczej, dopuszczając różne rozwiązania instytucjonalne. *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych* akcentuje jednak konieczność unikania sytuacji, w której jedna opcja polityczna dominuje w procesach decyzyjnych tego organu.

W praktyce wielu państw członkowskich Komisji Weneckiej i państw uczestniczących w OBWE centralne organy administracji wyborczej powoływane są w oparciu o reprezentację wielopartyjną. Zaletą takiego modelu jest zwiększenie zaufania społecznego i przejrzystości procesu poprzez umożliwienie głównym siłom politycznym udziału w administrowaniu wyborami^[31]. Warunkiem jego skuteczności jest jednak osiągnięcie szerokiego konsensusu politycznego – wymuszającego współdziałanie opozycji – co sprzyja legitymizacji procesu wyborczego^[32].

Ostatecznym celem jest wyłonienie osób profesjonalnych, cieszących się autorytetem publicznym, które – niezależnie od przynależności partyjnej – będą zdolne do kolegialnej i konsensualnej realizacji zadań wyborczych w duchu i literze prawa^[33].

Jak zatem wyraźnie widać, co do zasady powoływanie członków centralnych organów wyborczych w oparciu o reprezentację wielopartyjną jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz podkreśla się jego zalety. W tym aspekcie model przyjęty w 2018 r. nie stoi w sprzeczności ze standardami europejskimi.

³⁰ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 83.

³¹ CDL-AD(2023)047, Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft Amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia.

³² Szersze rozważania na ten temat zawarte są w: CDL-AD(2023)047, Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft Amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia.

³³ CDL-AD(2021)026, Georgia – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Revised Amendments to the Election Code of Georgia.

3 | Model Państwowej Komisji Wyborczej A.D. 2026 w świetle standardów europejskich – aspekty praktyczne

Analizując wpływ nowego modelu Państwowej Komisji Wyborczej na zaufanie obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych, w literaturze przedmiotu wskazywano, że

głównym celem zmiany składu Komisji była wymiana kadrowa. Rozwiązanie przyjęte w ustawie zmieniającej powierzające Sejmowi wybór członków Państwowej Komisji Wyborczej teoretycznie nie musi oznaczać, że wybrane zostaną osoby zależne od polityków, ale scenariusz taki jest bardzo prawdopodobny. Naiwnością jest bowiem zakładanie, że decydenci zdecydują się poprzeć osoby, które mogłyby w jakiś sposób zagrozić partyjnym interesom. [...] W efekcie tej zmiany kontrola prawidłowości procesu wyborczego pozostaje w gestii organu, którego obsada składu personalnego dokonywana jest bezpośrednio przez władzę ustawodawczą. Będące tego skutkiem upolitycznienie Państwowej Komisji Wyborczej może podważać zaufanie do wykonywanych przez nią zadań i w związku z tym podawać w wątpliwość rolę tego organu dla zapewnienia przestrzegania zasad prawa wyborczego i ochrony wartości demokratycznych^[34].

Czy obawy te spełniły się w praktyce?

Zasadniczo uznać należy, że standard europejski, by skład komisji współtworzyli przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w parlamencie (które uzyskały określony próg poparcia wyborczego), jest w polskim prawie spełniony.

Kluczowe jest, aby partie były reprezentowane w sposób równy – rozumiany albo ściśle, albo proporcjonalnie do ich siły politycznej. Zgodnie z art. 157 § 4a k.wyb. kandydatów na członków Państwowej Komisji Wyborczej powoływanych na podstawie § 2 pkt 3 wskazują kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać

³⁴ Anna Chmielarz-Grochal i Jarosław Sułkowski, "Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)," 51–52; zob. również: Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 189.

proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich. Rozwiązanie to zostało z powodzeniem zastosowane dla kadencji PKW w latach 2019–2023 i nie budziło większych zastrzeżeń. Co ważne przy tym podkreślenia, siły rządzące nie dysponowały wówczas większością głosów w tak skomponowanej PKW, co stanowiło dodatkowy środek wzmacniający zaufanie do tego organu, z natury rzeczy podatnego na pokusę zawłaszczenia przez opcję rządzącą.

Jak jednak pokazała praktyka, standard w postaci zapewnienia reprezentacji partii politycznych w PKW proporcjonalnie do ich siły politycznej, niezależnie od rozwiązań prawnych to wprowadzających, może zostać naruszony, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Uwzględniając arytmetyczny podział mandatów w Sejmie na dzień powołania obecnego składu Państwowej Komisji Wyborczej (kadencja 2023–2027), w skład centralnego organu wyborczego powinno wchodzić m.in. troje członków wskazanych przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. Tymczasem uchwałą z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie wskazania członków Państwowej Komisji Wyborczej Sejm RP na członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazał^[35] jedynie dwóch kandydatów wskazanych przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. W efekcie Sejm odszedł od ustawowo wymaganej proporcjonalności, a siły rządzące uzyskały przewagę.

Takie praktyczne rozwiązanie doprowadziło wprost do naruszenia kolejnego standardu europejskiego, zgodnie z którym istnieje konieczność unikania sytuacji, w której jedna opcja polityczna dominuje w procesach decyzyjnych centralnego organu wyborczego. Na problem ten zwrócili uwagę m.in. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej^[36] oraz przedstawiciele opozycji^[37]. Co jednak istotne, z perspektywy prawnej kontrowersje z tym związane nie zostały w żaden sposób wyjaśnione, lecz zostały zmarginalizowane *per facta concludentia* w związku z powołaniem PKW w obecnym składzie. Można więc się spodziewać, że – jako nierozwiązany element debaty ustrojowej – powrócą także przy okazji kolejnych wyborów, zaś

³⁵ Ryszarda Balickiego, Pawła Gierasa, Ryszarda Romana Kalisza, Macieja Klisia, Arkadiusza Damiana Pikulika, Konrada Składowskiego i Mirosława Suskiego

³⁶ Zob. np. Tomasz Żółciak, "Początek Kolejnej Wojny. Duda zaniepokojony składem PKW i parytetami klubowymi," *Gazeta Prawna*, 20 stycznia 2024.

³⁷ Zob. np. Jan Kunert, "PiS uderza w PKW: 'nieproporcjonalna', 'złamano ustawę'. O co chodzi?," *Konkret24*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/pis-uderza-w-pkw-nieproporcjonalna-zlamano-ustawe-o-co-chodzi-st8229020> [dostęp: 25.09.2025].

w przyszłości będą stanowić trudną do odparcia pokusę zawłaszczenia PKW przez kolejne partie rządzące.

Raporty Biura Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, sporządzone w związku z obserwacją wyborów w wielu państwach członkowskich, potwierdzają istnienie licznych problemów związanych z komisjami wyborczymi, m.in. kontrowersji przy mianowaniu ich członków czy dominującej pozycji partii rządzącej w administracji wyborczej^[38]. Nic zatem dziwnego, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy stwierdziło, że „komisje wyborcze złożone z przedstawicieli wielu partii [...] nie wydają się być najlepszym rozwiązaniem. W przypadku wyboru takiego rozwiązania należy zapewnić gwarancje politycznej równowagi ich składu oraz przejrzystości ich funkcjonowania w całym procesie wyborczym”^[39]. Jak wskazuje polska praktyka – obawy te nie są pozbawione podstaw. Europejski standard postulujący osiągnięcie szerokiego konsensusu politycznego – wymuszającego współdziałanie opozycji – co sprzyjać ma legitymizacji procesu wyborczego, w praktyce, mimo przyjętych ram prawnych, może zostać pominięty, co stanowi istotną wadę przyjętego obecnie modelu centralnego organu wyborczego.

Nie napawa także optymizmem ocena realizacji standardu, by w skład komisji zostały powołane osoby posiadające odpowiednie przygotowanie merytoryczne, które powinny dysponować specjalistyczną wiedzą z zakresu prawa, politologii, matematyki lub innych dziedzin istotnych dla organizacji wyborów. Zauważyć bowiem należy, że przyjęty przez polskiego ustawodawcę model wyraźnie przewiduje, że siedem osób wskazanych przez Sejm musi posiadać kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, a zatem możliwość dysponowania przez nie wiedzą specjalistyczną z innego aniżeli prawo zakresu jest prawnie irrelevantna, zaś z natury rzeczy ulega ograniczeniu. Z tego też względu wszystkie osoby wchodzące obecnie w skład PKW są prawnikami, zaś pozostałe pożądane zakresy wiedzy nie są w praktyce należycie reprezentowane. Mogą one wynikać co najwyżej z dodatkowego wykształcenia członków PKW, nie mając kluczowego znaczenia przy ocenie spełniania warunków formalnych w procesie powoływania. Analiza życiorysów zawodowych członków PKW

³⁸ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 72.

³⁹ CDL-AD(2022)046, Serbia – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Constitutional and Legal Framework Governing the Functioning of Democratic Institutions in Serbia – Electoral Law and Electoral Administration.

kadencji 2023–2027 w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje także, że specjalistyczną wiedzę z zakresu prawa istotną dla organizacji wyborów w chwili powołania posiadała jedynie część spośród nich.

Na szczególną uwagę zasługują ponadto dwie dodatkowe kwestie rekomendacyjne dotyczące kompozycji centralnych komisji wyborczych. Po pierwsze, standardy dopuszczają, aby w skład komisji wchodziły osoby spoza świata polityki. W takim przypadku większą rolę w procesie mianowania powinny odgrywać organy niepolityczne – takie jak sądownictwo, środowisko akademickie czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się wyborami. Tymczasem ani w sferze normatywnej, ani w praktyce, poza wyraźnie przewidzianym w ustawie wskazaniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego i sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest przewidziana rola w procesie kreatywnym dla podmiotów niepolitycznych, zaś postulaty organizacji pozarządowych, by istotnie włączyć je do procesu wysłuchania kandydatów na członków PKW, zostały zasadniczo zignorowane. Także realizacja wytycznej, by w skład PKW wchodziły osoby spoza polityki, pozostawia wiele do życzenia.

Po drugie, w odniesieniu do organów wyborczych należy – podobnie jak w przypadku innych instytucji publicznych – dążyć do zachowania równowagi płci. Międzynarodowe zobowiązania i dobre praktyki wskazują, że udział kobiet w organach decyzyjnych życia politycznego i publicznego powinien przekraczać 40%. Jest kwestią symptomatyczną, że zarówno w skład Państwowej Komisji Wyborczej obecnej kadencji, jak i poprzedniej nie została powołana żadna kobieta.

4 | Państwowa Komisja Wyborcza jako organ (nie)działający w granicach prawa

Wspomniane wyżej standardy europejskie stosowane na etapie kreatywnym mają na celu wyłonienie osób profesjonalnych, cieszących się autorytetem publicznym, które – niezależnie od przynależności partyjnej – będą zdolne do kolegialnej i konsensualnej realizacji zadań wyborczych w duchu i literze prawa.

Ważne jest, aby skład komisji wyborczych sprawiał wrażenie bezstronnego^[40]. Jak wielokrotnie podkreślała Komisja Wenecka, wymóg niezależności instytucji i urzędników publicznych obejmuje zarówno aspekt subiektywny, jak i obiektywny. Oznacza to, że skład, sposób powoływania i procedury działania organów zarządzających wyborami powinny gwarantować nie tylko ich faktyczną niezależność, lecz także postrzeganie ich jako niezależnych przez wyborców i kandydatów. Z tego względu kluczowe znaczenie ma dobra wiara w procedurze nominacyjnej, tak aby uniknąć ryzyka politycznie stronniczego składu centralnej komisji wyborczej^[41].

ODIHR i Komisja Wenecka wielokrotnie zalecały, by komisje wyborcze nie były zdominowane przez siły prorządowe i cieszyły się zaufaniem publicznym – w szczególności zaufaniem wszystkich partii uczestniczących w wyborach^[42]. W przeciwnym przypadku wyborcy mogą dojść do przekonania, że prawo wyborcze staje się narzędziem w rękach najsilniejszych, a ich głos nie ma realnego znaczenia.

Dokonując oceny działalności Państwowej Komisji Wyborczej kadencji 2023–2027 w kontekście obowiązku bezstronnego działania w granicach prawa, należy skoncentrować się na jej decyzjach mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie partii opozycyjnych. Miarą demokracji nie jest bowiem samo wykonywanie praw przez większość, która zdobyła władzę, lecz wykonywanie ich z poszanowaniem praw mniejszości. W tym kontekście szczególne wątpliwości wzbudziły działania PKW związane z finansowaniem największej obecnie partii opozycyjnej^[43]. Na problem

⁴⁰ CDL-AD(2021)026, Georgia – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Revised Amendments to the Election Code of Georgia.

⁴¹ CDL-AD(2021)007, Kirgizstan – Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic.

⁴² Wyrok ETPC z dnia 8 października 2015 r. w sprawie *Gahramanli i inni przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 36503/11.

⁴³ Warto przypomnieć, że 11 grudnia 2024 r. Sąd Najwyższy postanowieniem w sprawie I NSW 55/24, rozpoznając skargę Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., uznał skargę za zasadną. Zgodnie zaś z art. 145 § 6 k.wyb., w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie postanawia o przyjęciu sprawozdania finansowego. Nie ulega wątpliwości, że Państwowa Komisja Wyborcza nie dopełniła tego obowiązku. Na posiedzeniu 16 grudnia 2024 r. Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała o „odroczeniu postępowania w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość”,

ten zwróciły uwagę m.in. organy międzynarodowe odpowiedzialne za promocję zasad demokracji. W *Raporcie Okresowym* z 30 kwietnia 2025 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE wskazało:

podczas gdy większość rozmówców Misji LEOM ODIHR wyraziła zaufanie do zdolności administracji wyborczej do zarządzania technicznymi aspektami procesu wyborczego, inni wyrazili obawy, że upolityczniony charakter składu PKW negatywnie wpływa na kolegialność i bezstronność procesu decyzyjnego. W szczególności ostatnie decyzje o wstrzymaniu finansowania publicznego dla partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) zostały uznane przez większość interesariuszy za działania podważające zaufanie publiczne do pracy PKW^[44].

Kwestia posługiwania się przez Państwową Komisję Wyborczą odmiennymi standardami przy wykonywaniu swoich obowiązków w odniesieniu do obecnych na scenie politycznej partii politycznych podniesiona została m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r. (I NSW 55/24):

w dotychczasowej praktyce stosowania ww. przepisów prawa wyborczego PKW, przeprowadzając kontrolę sprawozdań finansowych różnych komitetów wyborczych, nie uwzględniała jakichkolwiek działań organów władzy publicznej (i osób sprawujących funkcje publiczne), które podejmowane w okresie kampanii wyborczej mogłyby przynosić ewentualne korzyści wyborcze któremukolwiek komitetowi wyborczemu lub wpływać negatywnie na postrzeganie któregośkolwiek komitetu wyborczego. Utrwalona praktyka stosowania przepisów prawa wyborczego nie wskazywała więc dotychczas na możliwość zaliczania aktywności organów państwa na rzecz komitetu wyborczego. Taka konstatacja powinna, zdaniem Sądu Najwyższego,

pomimo wyraźnej uwagi Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, że działanie to narusza ustawę: „Apeluję do członków PKW, aby mimo wszystko podjęli rozstrzygnięcie w sprawie sprawozdania finansowego komitetu w związku z postanowieniem SN. Kodeks wyborczy mówi, że musimy to zrobić niezwłocznie, znaczy bez zbędnej zwłoki. Nikt z nas nie zdejmie ciężaru odpowiedzialności za podjęcie decyzji”. Z uwagi na sprzeciw członków Państwowej Komisji Wyborczej na zastosowanie trybu obiegowego i podjęcie uchwały 24 grudnia 2024 r. stosowną uchwałę Komisja podjęła dopiero 30 grudnia 2024 r. (uchwała nr 421/2024).

⁴⁴ Dokument opublikowany na stronie internetowej ODIHR: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/590462.pdf>.

nakładać na organ stosujący prawo obowiązek szczególnie wnikliwej argumentacji w przypadku zmiany utrwalonej praktyki stosowania przepisów prawa.

Musi budzić zastrzeżenia fakt, że od tej praktyki Państwowa Komisja Wyborcza odstąpiła wyłącznie w odniesieniu do jednej (głównej) partii opozycyjnej^[45].

Kolejnym przykładem mogącym podważać zaufanie obywateli do działań centralnego organu wyborczego były publiczne zachowania poszczególnych członków Państwowej Komisji Wyborczej, odbiegające w sposób oczywisty od wymogów rzetelności i bezstronności^[46].

To tylko kilka z wielu przykładów, w których doszło do naruszenia zasady neutralności „reguł gry”. Warto w tym miejscu jeszcze raz

⁴⁵ Dodatkowo, w kontekście oceny działań PKW, zwrócić należy uwagę na wypowiedzi jej Przewodniczącego (sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego). W wywiadzie z 16 września 2024 r., odnosząc się krytycznie do uchwały PKW nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r., stwierdził on jednoznacznie: „PKW – stosownie do art. 7 Konstytucji RP – działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym nie jest uprawniona do kontroli pozyskiwania i wydatkowania środków przez inne podmioty niż partie polityczne i komitety wyborcze, w tym np. przez ministerstwa, fundusze, stowarzyszenia, fundacje oraz przez spółki, przedsiębiorstwa czy osoby fizyczne. Do tego typu kontroli właściwe są inne instytucje, określone we właściwych aktach prawnych, w tym organy ścigania i sądy”. Wypowiedź ta odnosiła się do zaangażowania całego aparatu państwa w poszukiwanie ewentualnych uchybień, pozwalających na odrzucenie sprawozdania finansowego partii opozycyjnej. Co więcej, obaj niepolityczni członkowie obecnej KRS, sędziowie wyznaczeni przez Prezesa NSA i przez Prezesa TK, w swoim oświadczeniu wydanym po podjęciu przedmiotowej uchwały przez PKW, dystansując się od jej treści, wskazali, że „akt ten dokonał się z przekroczeniem uprawnień”. Zob. Marek Mikołajczyk, „Marciniak: PKW postawiła się ponad prawem,” [wywiad], *Dziennik Gazeta Prawna*, 16 września 2024.

⁴⁶ Tytułem przykładu, w odniesieniu do jednego z członków Państwowej Komisji Wyborczej jej Przewodniczący w piśmie opublikowanym na stronie internetowej Komisji stwierdził m.in.: „Nie sposób więc zgodzić się z twierdzeniami mec. Kalisza, który, delikatnie mówiąc, często wprowadza w błąd opinię publiczną, mija się z prawdą i jako jedyny z członków PKW wypowiada się regularnie w mediach, nie mając ku temu doświadczenia w sprawach wyborczych. Co więcej, z ubolewaniem muszą stwierdzić, iż nie czyta prawdopodobnie materiałów przesłanych przez KBW, natomiast je komentuje”. *Wyjaśnienia Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące obiegowego trybu podjęcia uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 23 grudnia 2024 r.*, https://www.pkw.gov.pl/uploaded_files/1734986729_wyjasnienia_przewodniczacego_państwowej_komisji_wyborczej_dotyczące_obiegowego_trybu_podjęcia_uchwał_państwowej_komisji_wyborczej_w_dniu_23_grudnia_20.pdf.

przypomnieć – jeśli reguły gry nie są neutralne – to znaczy, jeśli podlegają manipulacji na korzyść jednego lub kilku uczestników – wówczas rywalizacja wyborcza przestaje być uczciwa, zaś jej wynik nie może być wiarygodny.

Warto w tym kontekście przypomnieć, że zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka^[47], jak i Trybunał Konstytucyjny^[48], analizując kwestię niezależności sądu od władzy wykonawczej i stron postępowania, co może zostać odniesione do członków PKW, wielokrotnie wskazywały, iż przy dokonywaniu tego typu ocen należy brać pod uwagę, czy z perspektywy zewnętrznego obserwatora mogło powstać obiektywne wrażenie stronniczości – tzw. „uzasadniona wątpliwość” co do jego bezstronności. Przeniesienie tej konstrukcji na grunt oceny działań zarówno Państwowej Komisji Wyborczej *in gremio*, jak i poszczególnych jej członków z pewnością nie prowadzi do wniosków korzystnych dla tego organu. Standardy wyborcze wyraźnie podkreślają konieczność unikania nie tylko manipulacji na korzyść partii rządzących, lecz nawet pozorów takich manipulacji. Nawet jeśli nie są one zamierzone, mogą zostać odczytane jako działania podyktowane bieżącym interesem politycznym większości. Stąd potrzeba zapewnienia, aby zwyczajnie ugrupowania nie nadużywały swoich uprawnień wyłącznie z tego powodu, że zdobyły władzę.

5 | Państwowa Komisja Wyborcza A.D. 2026 – co dalej?

Nie ulega wątpliwości, że wobec braku jednolitych, wiążących standardów międzynarodowych w zakresie tworzenia administracji wyborczej każde państwo powinno poszukiwać rozwiązań najlepiej odpowiadających jego tradycji ustrojowej, przy jednoczesnym respektowaniu zasad przewodnich: niezależności i bezstronności administracji wyborczej, przejrzystości

⁴⁷ Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z dnia 28 września 2018 r. w sprawie *Denisov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 76639/11; z dnia 15 października 2009 r. w sprawie *Micallef przeciwko Malcie*, skarga nr 17056/06.

⁴⁸ Zob. wyroki TK: z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98; z dnia 20 lipca 2004 r., SK 19/02; z dnia 14 października 2008 r., SK 6/07; z dnia 17 listopada 2009 r., SK 64/08.

i odpowiedzialności procesu oraz zaufania podmiotów politycznych do organów zarządzających wyborami.

Podkreślenia wymaga także, że postulowana w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych* stała administracja wyborcza sama w sobie nie gwarantuje profesjonalnego zarządzania procesem wyborczym. Ocena, czy dane rozwiązanie odpowiada standardom prawidłowo ukształtowanej komisji wyborczej, musi uwzględniać nie tylko ramy prawne (analizę dogmatyczną), lecz także praktykę ich stosowania (perspektywę empiryczną). Jak podkreślają eksperci, w zakresie profesjonalizmu organizacji wyborów w wielu państwach wciąż pozostaje przestrzeń do poprawy^[49].

Nawet pobieżne zestawienie zrekonstruowanych standardów odnoszących się do centralnych organów administracji wyborczej i polskich rozwiązań normatywnych w aspekcie praktyki działania PKW prowadzi do wniosku, że zdecydowana większość zastrzeżeń formułowanych wobec Państwowej Komisji Wyborczej na gruncie krajowym znajduje potwierdzenie, a przestrzeń do poprawy jest znaczna.

Kluczowe zastrzeżenie, które w rodzimej doktrynie akcentowane było szczególnie mocno (odejście od modelu sędziowskiego na rzecz modelu mieszanego), *prima facie* wydaje się nie znajdować bezpośredniego oparcia we wskazanych standardach. Jak wskazano powyżej, brak jest bowiem międzynarodowego standardu, określającego tylko jeden właściwy kształt centralnej komisji wyborczej. Komisja Wenecka wyraźnie podkreśliła, że przyjęte rozwiązania muszą uwzględniać krajową specyfikę, w szczególności tradycję ustrojową. Co więcej, powyższa analiza wykazała, że rozwiązaniem są raczej centralne organy administracji wyborczej oparte na reprezentacji wielopartyjnej. W konsekwencji należałoby przyjąć, że zastąpienie w Polsce modelu sędziowskiego rozwiązaniem przewidującym skład Państwowej Komisji Wyborczej oparty na reprezentacji wielopartyjnej samo w sobie nie narusza omawianych standardów.

Z drugiej jednak strony nie można tracić z pola widzenia, że – pomimo iż Komisja Wenecka uznaje możliwość ulepszania każdego systemu wyborczego i administracji wyborczej – zmiana rozwiązań dobrze funkcjonujących wymaga daleko posuniętej ostrożności. Jeśli bowiem dotychczasowy system i administracja wyborcza zapewniały niezależność, cieszyły się zaufaniem większości uczestników procesu wyborczego, a także wykazały zdolność do przeprowadzenia kilku kolejnych udanych cykli wyborczych,

⁴⁹ CDL-AD(2006)018, Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Synthesis Study on Recurrent Challenges and Problematic Issues.

to nowe organy zarządzające wyborami powinny gwarantować co najmniej równorzędny poziom niezależności oraz jakości procesu wyborczego. Tymczasem obecny skład i sposób funkcjonowania centralnego organu wyborczego jednoznacznie wskazują, że warunki te nie zostały spełnione. Niespełnienie zaś wielu wymogów, w świetle analizy zawartej w opracowaniu, nie wymaga dodatkowych wyjaśnień. W rezultacie pojawia się poważna wątpliwość, czy PKW w obecnym kształcie jest zdolna budować zaufanie do procesu wyborczego.

Odwołując się do zastosowanej wcześniej analogii z bezstronnością sądownictwa, warto przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie wskazywał, iż wadliwe funkcjonowanie części elementów systemu gwarantujących niezależność i bezstronność sądu nie przesądza jeszcze o braku tych przymiotów. Ocena taka musi bowiem uwzględniać całokształt okoliczności^[50]. Z tej perspektywy można bronić tezy, że całokształt dotychczasowych okoliczności nie uzasadnia jeszcze kategorycznego twierdzenia o braku niezależności PKW. Wydaje się jednak, że już istnienie wskazanych zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania tego organu może istotnie osłabić zaufanie do procesu wyborczego.

Bibliografia

- Bielecki, Andrzej, Dariusz Szafranski i Tomasz Gąsior, red. *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, część 8. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Chmielarz-Grochal, Anna, i Jarosław Sułkowski. “Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców).” *Roczniki Administracji i Prawa*, nr 2 (2020): 45–59. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.1687>.

⁵⁰ Zob. np. wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/17 i C-625/18; wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie C-132/20; wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa*; wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2024 r. w sprawie C-326/23.

- Chruściak, Ryszard. *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*. Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy i Handlowy, Włodzimierz Ulicki, 1999.
- “4th Scientific Electoral Experts Debates: The Stability of Electoral Law.” Co-organised by the Universidad de Barcelona and the Venice Commission. Barcelona, November 3, 2023. https://www.venice.coe.int/files/2023_11_03_Programme_Barcelona_ENrev.pdf.
- Garlicki, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Gąsior, Tomasz. “Organy wyborcze w okresie II RP.” W *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, część 8, red. Andrzej Bielecki, Dariusz Szafranski i Tomasz Gąsior, 55–74. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Jaworski, Stefan J. “Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa.” W *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. Ferdynand Rymarz, 77–97. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2007.
- Jaskiernia, Jerzy, red. *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*. Toruń: Adam Marszałek, 2011.
- Kisielewicz, Andrzej i Jarosław Zbieranek. W *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan J. Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz i Jarosław Zbieranek, 358–361. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Kunert, Jan. “PiS uderza w PKW: ‘nieproporcjonalna’, ‘złamano ustawę’. O co chodzi?” *Konkret24*. <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/pis-uderza-w-pkw-nieproporcjonalna-zlamano-ustawe-o-co-chodzi-st8229020>.
- Kryszewski, Grzegorz. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*. Białystok: Temida 2, 2007.
- Malužinas, Martinas i Agata Pyrżyńska. “Pozycja prawna Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej.” *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (2023): 85–107. <https://doi.org/10.31268/PS.2023.220>.
- Mikołajczyk, Marek. “Marciniak: PKW postawiła się ponad prawem.” [wywiad]. *Dziennik Gazeta Prawna*, 16 września 2024.
- Pyrżyńska, Agata. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*. Warszawa: Legalis, 2020.
- Rakowska, Anna i Krzysztof Skotnicki. “Rola sędziów i sądów w wyborach.” W *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. Jerzy Jaskiernia, 94–115. Toruń: Adam Marszałek, 2011.

- Rakowska-Trela, Anna. *W Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. Anna Rakowska-Trela i Konrad Składowski, 132–139. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Rydel, Konrad. “Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.” W *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. Marek Zubik i Jan Podkowiak, 171–183. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2021.
- Rymarz, Ferdynand. “Udział sędziów w organach wyborczych.” W *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. Ferdynand Rymarz, 34–58. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2000.
- Sitek, Bronisław. “O jaką demokrację walczymy?” *Prawo i Więź*, nr 3 (50) (2024): 7–22. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI50.964>.
- Skotnicki, Krzysztof. “System wyborczy i organy wyborcze.” W *Konstytucyjny system organów Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Marian Grzybowski i Bogusław Przywora. Warszawa: Legalis, 2024.
- Zubik, Marek. *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Żółciak, Tomasz. “Początek Kolejnej Wojny. Duda zaniepokojony składem PKW i parytetami klubowymi.” *Gazeta Prawna*, 20 stycznia 2024.



