



FUNDACJA
BATOREGO
IM. STEFANA

forumIdei

Warszawa, wrzesień 2018

Kto nie może zostać członkiem obwodowej komisji wyborczej. Czy ograniczenia są zgodne z Konstytucją?

Adam Krzywoń

Przepis art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego¹ stanowi, że członkami obwodowych komisji wyborczych nie mogą być krewni osób kandydujących w wyborach. Dla każdego, kto jest spokrewniony z kandydatem, oznacza to praktyczne i bezwarunkowe wyeliminowanie ze składu komisji. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy spokrewniony z członkiem komisji kandydat startuje w wyborach w zupełnie innej części kraju. Regulacja taka budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Ocena konstytucyjności tego przepisu wymaga przybliżenia unormowania dotyczącego członkostwa w obwodowych komisjach wyborczych, następnie przeanalizowania, czy członkostwo to jest wyrazem realizacji jakiegoś prawa konstytucyjnego, a na koniec – zbadania dopuszczalności i proporcjonalności ingerencji w to prawo.

1. Kodeksowa regulacja członkostwa w obwodowych komisjach wyborczych

Zgodnie z regulacją Kodeksu wyborczego obwodowe komisje wyborcze stanowią podstawowy element wyborczej struktury organizacyjnej. Jest to najniższy szczebel administracji, który ma za zadanie sprawne przeprowadzenie głosowania w obwodzie i ustalenie jego wyników. Aktualnie ustawodawca przewiduje istnienie dwóch kategorii komisji obwodowych – obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (art. 181a Kodeksu wyborczego).

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz.U., 2018, poz. 754 ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy).

Tradycyjnym rozwiązaniem polskiego prawa wyborczego jest obywatelski skład komisji obwodowych. Oznacza to, że obowiązujące przepisy nie wymagają szczególnych kwalifikacji czy wykształcenia jako warunku wejścia w skład komisji. Jedyną specyficzną przesłanką jest wymóg miejsca zamieszkania (tzw. domicyl), oznaczający, że członek komisji obwodowej powinien stale zamieszkiwać na terenie województwa, w którym działa dana komisja (art. 182 § 4 Kodeksu wyborczego).

W art. 184 § 1 Kodeksu wyborczego sformułowano przesłanki wygaśnięcia członkostwa w obwodowej komisji wyborczej. Oprócz niebudzących wątpliwości sytuacji, takich jak śmierć czy zrzeczenie się członkostwa, przewidziano także wyrażenie zgody na kandydowanie przez osobę będącą w stosunku do członka komisji małżonkiem, wstępnym, zstępnym, rodzeństwem, małżonkiem zstępnego lub przysposobionego albo pozostającą z nim w stosunku przysposobienia. Dochodzi do tego z mocy prawa (*ex lege*) nawet wtedy, gdy członek komisji nie ma świadomości, że jego krewny lub krewna wyrazili zgodę na kandydowanie w wyborach. Analizowany przepis został dodany do Kodeksu wyborczego przez ustawę z 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (Dz.U., 2015, poz. 1043). Celami tej nowelizacji, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, były m.in.: zapewnienie większej przejrzystości procesu wyborczego i zagwarantowanie bezstronności członków obwodowych komisji wyborczych.

2. Członkostwo w obwodowych komisjach wyborczych jako wyraz realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej

W art. 60 Konstytucji ustanowiono jedno z ważniejszych praw o charakterze politycznym – prawo dostępu do służby publicznej. Przepis ten stanowi, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Należy zastanowić się, czy to konstytucyjne prawo obejmuje także członkostwo w obwodowych komisjach wyborczych.

Zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i w doktrynie pojęciu „służba publiczna” nadawane jest szerokie znaczenie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, analizowany termin obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej². Wyrażenie „służba publiczna” dotyczy zatem sytuacji wszystkich osób wykonujących czynności na rzecz wszelkich instytucji szeroko pojmowanej władzy publicznej. Do kategorii tej TK zalicza osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej oraz różnych działów administracji państwowej³.

Konstytucjoniści w odniesieniu do art. 60 wskazują, że służba publiczna polega na udziale w działalności instytucji publicznych, przede wszystkim i najczęściej państwowych (a nie tylko rządowych) oraz samorządowych. Służba publiczna znaczy to samo, co służba w instytucjach publicznych, i polega na wykonywaniu zadań związanych z realizacją funkcji władzy publicznej czy na działaniu w interesie publicznym⁴.

² Wyrok TK z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt K 19/09.

³ Wyrok TK z dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 11/11.

⁴ Zob. M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 627 i n. oraz Z. Witkowski, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 193 i n.

W doktrynie podkreśla się, że wykonywanie służby publicznej dotyczy aktywności w ramach pewnej struktury organizacyjnej, której celem jest realizowanie interesów ponadjednostkowych, a także działanie na rzecz szeroko pojmowanego państwa, jego obywateli i dobra wspólnego⁵.

Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w obwodowych komisjach wyborczych wpisuje się w powyższą definicję służby publicznej. Polega ono bowiem na uczestniczeniu w sformalizowanej strukturze wykonującej jedno z podstawowych zadań państwa, jakim jest administrowanie procesem wyborczym. Członkowie wszystkich komisji wyborczych, w tym komisji obwodowych, tworzą system instytucji wyborczych działających w interesie publicznym i realizujących dobro wspólne. Cała administracja wyborcza jest zatem zaliczana do struktury administracji publicznej, której zadanie stanowi bezstronne realizowanie zasady wolnych wyborów – jednej z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego⁶. Fakt, że realizacja przez obwodowe komisje wyborcze powyższych zadań kończy się wraz z ustaleniem wyników głosowania i zakończeniem procesu wyborczego, nie wpływa na pozbawienie ich członków omawianego statusu służby publicznej. Z natury rzeczy wybory odbywają się w regularnych odstępach czasu i nie ma potrzeby stałego utrzymywania całej administracji wyborczej.

3. Ocena dopuszczalności przewidzianej w art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego ingerencji w prawo dostępu do służby publicznej

Zgodnie z powyższymi ustaleniami członkostwo w obwodowej komisji wyborczej jest wyrazem korzystania z konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Z przepisu tego wynika możliwość dostępu obywateli zarówno do tej działalności, jak i do struktury, w ramach której owa działalność jest wykonywana. To wymaga określenia przez ustawodawcę przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania stanowisk. Przy ustalaniu warunków dostępu do tej służby ustawodawca musi wszakże uwzględnić postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji przewidujące, w jakich warunkach możliwe są ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności konstytucyjnych.

Należy zatem ocenić, czy w konkretnym przypadku ograniczenie konstytucyjnego prawa lub wolności:

- 1) jest zapisane w ustawie;
- 2) służy ochronie co najmniej jednej z sześciu wskazanych w Konstytucji przesłanek (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób);
- 3) jest konieczne w demokratycznym państwie (zasada proporcjonalności);
- 4) nie narusza istoty danego prawa, tj. nie powoduje wydrążenia danego prawa z jego podstawowej treści w taki sposób, że staje się ono bezużyteczne.

⁵ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 60, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1412 wraz z cytowaną tam literaturą.

⁶ Zob. T. Gąsior, *Biegli rewidenci jako prywatno-prawne podmioty uczestniczące, wraz z podmiotami administracji wyborczej, w procesie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 36.

Negatywna odpowiedź na choćby jedno z powyższych pytań przerywa dalsze badanie dopuszczalności i pociąga za sobą stwierdzenie, że doszło do naruszenia prawa jednostki.

Kluczowe znaczenie w badaniu ograniczeń praw i wolności ma zasada proporcjonalności. Odnosi się ona do relacji między ograniczeniem prawa a celem, któremu ma ono służyć. Ocena danego ograniczenia pod kątem jego proporcjonalności nakazuje odpowiedzieć kolejno na dane pytania szczegółowe:

- a) czy zastosowany środek prowadzący do ograniczenia praw jednostki jest w stanie doprowadzić do uzyskania oczekiwanego celu (zasada przydatności);
- b) czy spośród dostępnych środków pozwalających osiągnąć ów cel wybrano ten najmniej uciążliwy (zasada konieczności);
- c) czy korzyści wynikające z osiągnięcia celu uzasadniają ciężar nałożony na jednostkę w związku z ograniczeniem jej praw (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Wyłączenie członkostwa krewnych kandydatów w obwodowych komisjach wyborczych realizuje cel w postaci ochrony porządku publicznego oraz praw i wolności innych. Funkcjonowanie administracji wyborczej musi być bowiem oparte na niezależności, apartyjności i apolityczności. Członkom obwodowych komisji wyborczych należy stworzyć warunki do podejmowania bezstronnych działań, wolnych od nacisków zewnętrznych, co umożliwi innym obywatelom efektywne skorzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego. Analizowana regulacja jest zatem zgodna z pierwszym ze wskazanych kryteriów – zasadą przydatności.

Inaczej wygląda natomiast ocena z punktu widzenia zasady konieczności. Wymaga ona ustalenia, czy osiągnięcie zamierzonego celu (przejrzystość procedury wyborczej) nie jest możliwe w inny – mniej dolegliwy – sposób. Warto w tym miejscu odwołać się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym analizowany był podobny problem. Przepisy zobowiązywały pochodzących z wyborów funkcjonariuszy gminnych do składania licznych oświadczeń dotyczących osób bliskich, przy czym ich katalog został bardzo szeroko określony. Szeroki był także zakres przekazywanych informacji. Stwierdziwszy niekonstytucyjność takiej regulacji, Trybunał Konstytucyjny odnotował, że samo ujawnienie pokrewieństwa można uznać za ingerencję w prywatność funkcjonariusza oraz osoby bliskiej, co może przekładać się na powstawanie konfliktów rodzinnych. Trybunał uznał za nieuzasadnione nałożenie obowiązku informowania przez funkcjonariusza gminnego o zatrudnieniu jego krewnego w administracji publicznej na terenie powiatu i województwa. Było to zbyt daleko idące nałożenie ograniczeń i rozszerzenie obowiązków, niespełniające testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁷.

W kontekście tego orzeczenia TK należy zastanowić się, czy kandydowanie przez krewnego w wyborach powinno stanowić bezwzględną przeszkodę w członkostwie w komisji obwodowej i w realizacji prawa dostępu do służby publicznej. Warto zwrócić uwagę, po pierwsze, na fakt, że wobec szerokiego kręgu osób wykluczonych (małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, małżonek zstępnego lub przysposobionego albo osoba przysposobiona) w pewnych przypadkach członek komisji może nie mieć świadomości, że ktoś z jego krewnych kandyduje w wyborach. Dotyczy to w szczególności wyborów samorządowych, w których występuje wielość kandydatów.

⁷ Zob. wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03.

Co więcej, członkowie rodziny mogą pozostawać ze sobą w konflikcie i nie mieć ze sobą kontaktu, a to utrudnia (jeśli nie uniemożliwia) realizację normy przewidzianej w art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego. Po drugie, nie wydaje się konieczne, aby wyłączyć możliwość członkostwa w obwodowej komisji wyborczej w przypadku, gdy krewny kandyduje w innej części kraju (np. w innym okręgu wyborczym czy w innym województwie). Podobnie jak w omówionej sprawie o sygn. akt K 20/03, takie ograniczenia są nadmierne i nie służą celowi w postaci ochrony porządku publicznego oraz praw i wolności innych. Można zrozumieć powody wyłączenia w sytuacji, gdy komisja liczy głosy oddane na krewnego członka komisji i jego kontrkandydatów. Sytuacja taka stwarza potencjalne niebezpieczeństwo wywierania nacisków zewnętrznych na członka komisji i może prowadzić do patologii w procesie wyborczym. Powyższe zagrożenie nie występuje jednak, kiedy krewny stara się o uzyskanie mandatu z innego obszaru Polski, dlatego można stwierdzić, że ograniczenie prawa dostępu do służby publicznej jest w tym wypadku niekonieczne i nieproporcjonalne.

Po trzecie, na ocenę konieczności zastosowanego rozwiązania wpływają inne mechanizmy prawa wyborczego, które odsuwają niebezpieczeństwo nieprawidłowości w procesie oddawania i liczenia głosów. W sytuacji, gdy stosowane są inne zabezpieczenia, wyłączenie członkostwa w komisji obwodowej okazuje się nieproporcjonalne. Wśród nich należy wymienić: stworzenie podwójnej struktury obwodowych komisji wyborczych (ds. przeprowadzenia głosowania i ds. ustalenia wyników głosowania), powoływanie przez komitety wyborcze mężów zaufania (można ich wyznaczać do każdej obwodowej komisji wyborczej i mogą być obecni w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, samego głosowania oraz ustalania wyników głosowania), obecność obserwatorów społecznych, protesty wyborcze czy szczegółowe reguły dotyczące ustalania przez komisje wyników głosowania w obwodach⁸. W świetle tych mechanizmów daleko idące wyłączenie członkostwa w komisji obwodowej przewidziane w art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego nie jest konieczne.

4. Konkluzje

Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że członkostwo w obwodowej komisji wyborczej jest wyrazem realizacji prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Co za tym idzie, każdy obywatel będący członkiem komisji realizuje swoje konstytucyjne prawo, z czym wiążą się szczególne wymogi dotyczące możliwości jego ograniczania. Ustanawiając warunki korzystania z tego uprawnienia oraz regulując przesłanki wygaśnięcia członkostwa przewidziane w art. 184 § 1 pkt 2a Kodeksu wyborczego, ustawodawca dokonał ingerencji, która nie wydaje się konieczna. Nie jest bowiem niezbędne, aby w przypadku każdego członka komisji jego pokrewieństwo z kandydatem, w szczególności startującym w innej części kraju, wyłączało możliwość brania udziału w procedurze liczenia głosów i ustalania wyników głosowania w obwodzie. W świetle przedstawionej argumentacji automatyczne i bezwarunkowe wygaśnięcie członkostwa w przypadku kandydowania w wyborach przez krewnego nie spełnia w konsekwencji wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Osiągnięcie celu – odsunięcie niebezpieczeństwa nieprawidłowości wyborczych i zapewnienie rzetelności głosowania – jest możliwe za pomocą innych, mniej dolegliwych środków.

⁸ Zob. art. 103a i 103b, art. 42 § 5, art. 103c, art. 82 i 83, art. 69–81 Kodeksu wyborczego.

Adam Krzywoń – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik Katedry Prawa Konstytucyjnego; w latach 2010 - 2018 sekretarz i członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

