

Ryszard Balicki¹

Pozawyborcze zadania Państwowej Komisji Wyborczej

Słowa kluczowe: Państwowa Komisja Wyborcza, wybory; prawo wyborcze, finansowanie wyborów, partie polityczne

Keywords: National Electoral Commission, election; right to vote, financing the election, political parties

Streszczenie

Państwowa Komisja Wyborcza, poza swoimi podstawowymi funkcjami związanymi z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów ma do zrealizowania wiele innych zadań powierzonych jej zarówno w Kodeksie wyborczym jak i wielu innych ustawach. Można więc dokonać podziału zadań na: zadania o charakterze wyborczym i zadania o charakterze pozawyborczym. Artykuł ukazuje zadania realizowane przez PKW w sferze pozawyborczej. Wśród nich są również szczególnie istotne kwestie związane z finansowaniem polityki, zarówno w zakresie rozpatrywania sprawozdań partii politycznych jak i komitetów wyborczych. Szeroki zakres zadań realizowanych przez PKW, w tym i te, które mają bezpośredni wpływ na kształtowanie polskiego systemu demokratycznego uzasadniają tezę o konieczności konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-9192-908X, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: ryszard.balicki@uwr.edu.pl.

Abstract**Non-electoral tasks of the National Electoral Commission**

Apart from its main functions connected with preparing and holding elections, the National Electoral Commission has to fulfill many other tasks entrusted to it both by the Election Code and by many other acts. Therefore, we can divide these tasks into two categories: the tasks of an electoral nature and the tasks of a non-electoral nature. The article presents the tasks carried out by the National Electoral Commission in the non-electoral sphere. Among them there are also particularly significant issues connected with financing the politics, both in terms of considering the reports of political parties and electoral committees. The wide scope of tasks performed by the National Electoral Commission, including those that have a direct impact on the shaping of Polish democratic system substantiate the thesis about the necessity of constitutionalization of the National Electoral Commission.

✱

I. Państwowa Komisja Wyborcza jako najwyższy organ wyborczy w Polsce

Państwowa Komisja Wyborcza jako główny organ odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów pojawiła się w polskim prawie wyborczym już u zarania przywróconej niepodległości – w 1922 r. Uchwalona wówczas Ordynacja wyborcza do Sejmu² ustanawiała (w art. 15) dla przeprowadzenia wyborów Państwową Komisję Wyborczą oraz okręgowe i obwodowe komisje wyborcze. Zgodnie z treścią Ordynacji z 1922 r. PKW składała się z Generalnego Komisarza Wyborczego³ oraz 8 członków wskazanych przez osiem „najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu”⁴. W analogiczny trybie ustanawiani byli także zastępcy członków PKW – jednak wcho-

² Ustawa z 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. Nr 66 poz. 590).

³ Generalny Komisarz (oraz jego zastępca) był mianowanego przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, jednak spośród trzech kandydatów przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego.

⁴ Art. 17 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r. Zob. też J. Zbieranek, *Lista państwowa w prawie wyborczym II RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr XXXI, s. 1018.

dzili oni w skład Komisji wyłącznie w przypadku nieobecności osoby, którą zastępowali⁵.

W kształcie tym Państwowa Komisja Wyborcza przetrwała do 1935 r. W dniu 8 lipca tego roku uchwalone zostały bowiem ordynacje wyborcze do Sejmu oraz do Senatu⁶, które nie przewidywały już takiego organu. Przyjęte wówczas regulacje zgodne były bowiem z centralistycznym modelem rządów ujętym w Konstytucji z 1935 r. i powierzały przeprowadzenie wyborów Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu powoływanemu przez Prezydenta RP⁷.

Jedynie ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁸ – również uchwalona 8 lipca 1935 r. – przewidywała możliwość działania PKW w przypadku wszczęcia procedury wyborów powszechnych prezydenta. Jednak sposób powoływania Komisji był równie wyjątkowy jak procedura kreacji głowy państwa określona postanowieniami Konstytucji kwietniowej⁹. W skład PKW wchodził bowiem Generalny Komisarz Wyborczy oraz sześciu członków powoływanych przez ustępującego Prezydenta RP oraz Przewodniczącego Zgromadzenia Elektorów (po trzech członków).

Centralny organ wyborczy ustanowiony został także po zakończeniu II wojny światowej. Początkowo procedura powoływania Komisji wprost nawiązywała do rozwiązań z czasów Konstytucji marcowej – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z 1946 r.¹⁰ określała bowiem, że w jej skład wchodzi Generalny Komisarz Wyborczy oraz 6 członków (oraz zastępców) reprezentujących największe kluby funkcjonujące w Krajowej Radzie Narodowej. Rolę sprawczą otrzymało wówczas Prezydium Krajowej Rady

⁵ Szerzej na temat kształtowania się prawa wyborczego II RP, w tym o trzech szczeblach organów wyborczych w ordynacji z 1922 r. zob. K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 200 i n.

⁶ Dz.U. Nr 47 poz. 319 i 320.

⁷ T. Gąsior, *Organy wyborcze w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część ósma*, red. A. Bielecki, D. Szafranski, T. Gąsior, Warszawa 2017, s. 55–73.

⁸ Dz.U. Nr 47 poz. 321.

⁹ O procedurze powoływania prezydenta, w tym i o plebiscytowej formie wyborów powszechnych zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system* (reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r.), Kraków 2006, s. 202 i n.

¹⁰ Ustawa z 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego; (Dz.U. Nr 48 poz. 274).

Narodowej, w jego to bowiem gestii było powołanie nie tylko Generalnego Komisarza Wyborczego (na wniosek Prezes Rady Ministrów spośród sędziów SN, Najwyższego Trybunału Narodowego i Sadu Apelacyjnego), ale i 6 członków Komisji (spośród kandydatów przedstawionych przez kluby poselskie). Kolejne ordynacje wyborcze z czasów PRL przekazywały już uprawnienie powołania PKW w ręce Rady Państwa, która czyniła to spośród kandydatów wskazanych przez naczelne władze organizacji politycznych i społecznych¹¹.

Państwowa Komisja Wyborcza powróciła do systemu ustrojowego także w demokratycznej Polsce. W 1990 r. Komisję powołał Marszałek Sejmu spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego dla przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP. Był to wówczas organ niestały, liczący 15 członków (po 5 sędziów z każdego sądu). Natomiast Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 1991 r. ustanawiała już stałą Komisję w składzie 9 sędziów wywodzących się w równej liczbie z sędziów TK, SN i NSA. Ten kształt utrzymał się aż do 2020 r., w którym to, paradoksalnie, historia zatoczyła koło. Po dokonanych zmianach ustaowych, w skład nowo powołanej PKW weszli dwaj sędziowie wskazani przez prezesów TK i NSA oraz 7 członków wybranych przez Sejm, a wskazanych uprzednio przez największe kluby sejmowe¹².

II. Ustawa regulacja zadań PKW

Państwowa Komisja Wyborcza, niezależnie od zmieniających się podstaw prawnych jej funkcjonowania, zawsze miała rangę centralnego organu odpowiadającego za przeprowadzenie wyborów. Tak również wynika z obecnej podstawy jej działalności – art. 157 Kodeksu wyborczego¹³ stwierdza bowiem, że to właśnie Komisja jest „stałym najwyższym organem wyborczym,

¹¹ M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 22 i n.

¹² O międzynarodowych standardach organizacji centralnych organów wyborczych zob. A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, s. 51 i n.

¹³ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tj. Dz.U. 2020, poz. 1311) – dalej jako Kodeks wyborczy oraz kw.

właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów”¹⁴. Jednak zakres zadań Komisji definiowany jest także przez inne akty prawne, takich jak: ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym¹⁵; ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹⁶; ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹⁷; ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych¹⁸; ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁹; oraz ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów²⁰.

Analiza wskazanych powyżej ustaw pozwala na dychotomiczne stypizowanie zadań PKW i wyróżnienie:

1. zadań o charakterze wyborczym, związanych z proceduralnymi zadaniami przygotowania i przeprowadzenia wyborów ogólnokrajowych, lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego. Do tej kategorii można także zaliczyć – powiązane funkcjonalnie – kompetencje związane z organizacją referendów ogólnopaństwowych i lokalnych²¹;
2. zadań o charakterze pozawyborczym, do których należy zaliczyć:
 - a. kontrolę finansowania wyborów,
 - b. kontrolę gospodarki finansowej partii politycznych,
 - c. weryfikację poparcia przedkładanych obywatelskich inicjatyw ustawodawczy,
 - d. nadzór nad prowadzeniem rejestru wyborców,
 - e. prowadzenie Rejestru Korzyści,

¹⁴ Warto podkreślić, że aktualna pozostaje uwaga Andrzeja Sokali o celowości określenia zadania PKW jako „przygotowanie i przeprowadzenie”; zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 66–67.

¹⁵ Dz.U. 2020, poz. 851.

¹⁶ Dz.U. 2019, poz. 741.

¹⁷ Dz.U. 2018, poz. 2120.

¹⁸ Dz.U. 2018, poz. 580.

¹⁹ Dz.U. 2019, poz. 2399.

²⁰ Dz.U. 2020, poz. 2141, ze zm.

²¹ Agata Pyrzyńska powyższą kategorię dzieli na dwie, oddzielając „zadania wyborcze” od „zadań referendalnych”, zob. A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze...*, s. 69.

- f. prowadzenie wykazu osób, wobec których sąd stwierdził, że złożyły nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne,
- g. obowiązki informacyjne i edukacyjne określone w art. 160 par. 1 pkt 9 i 9a Kodeksu wyborczego.

III. Charakterystyka zadań o charakterze pozawyborczym

Być może teza o pieniądzu jako sile napędowej polityki jest nieco na wyrost²², ale należy się jednak zgodzić, że dla uprawniania polityki pieniędzy są konieczne. Szczególnych nakładów finansowych wymaga przy tym kampania wyborcza o charakterze powszechnym²³. To właśnie z tego powodu finansowania życia politycznego uznaje się za szczególnie „ważny element i wyznacznik ustroju demokratycznego, zaś zasada jawności i przejrzystości (transparentności) finansowania polityki otrzymała przymiot zasady konstytucyjnej”²⁴.

W Polsce zasada jawności finansowania wyborów została zdefiniowana w Kodeksie wyborczym (art. 125 kw) i powiązana z obowiązkiem nałożonym na komitety wyborcze do złożenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach komitetu wraz z informacją o uzyskanych kredytach bankowych (art. 142 kw)²⁵.

²² Zob. T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 28 i n.

²³ Center For Responsive Politics podało, że kampania prezydencka Joe Bidena i Donalda Trumpa w 2020 r. kosztowała ponad 6,6 mld dolarów i było to dwukrotnie więcej w porównaniu z kampanią z 2016 r.; <https://www.cnbc.com/2020/10/28/2020-election-spending-to-hit-nearly-14-billion-a-record.html> (18.02.2021). Natomiast komitet starającego się o reelekcję Andrzeja Dudy wydał na kampanię wyborczą w 2020 r. ponad 28,6 mln złotych; <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-wydatki-komitetow-najwiecej-wydal-komitet-andrzeja-dudy-4718414> (18.01.2021).

²⁴ Zob. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 125*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 310, M. Bąkiewicz, *Źródła finansowania polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008, s. 42.

²⁵ M. Ekiert, K. Lorentz, *Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. *Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 307.

Państwowa Komisja Wyborcza²⁶ po zbadaniu pod względem zgodności formalnej i merytorycznej złożonych sprawozdań może:

- przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń;
- przyjąć je wskazując na uchybienie, w szczególności w przypadkach, gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego;
- odrzucić sprawozdanie (w przypadkach określonych w Kodeksie wyborczym).

Postanowienia o odrzuceniu sprawozdania finansowego mogą zostać zaskarżone w terminie 14 dni do Sądu Najwyższego.

Kodeks wyborczy przewiduje w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego daleko idące sankcje. Polegają one na pomniejszeniu dotacji przysługującej partii politycznej bądź komitetowi wyborców, a także zmniejszeniu przysługującej partii politycznej subwencji. Zmniejszenia te odpowiadają kwocie stanowiącej równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów²⁷.

Należy przy tym zaznaczyć, że Kodeks wyborczy przewiduje także sankcje w przypadku niezłożenia w terminie sprawozdania finansowego. W takim przypadku wszystkie komitety wyborcze tracą prawo do otrzymania dotacji, a komitety wyborcze partii politycznej (oraz koalicji) utracą również prawo do otrzymania subwencji.

Jedną z konstytucyjnych zasad ustroju jest zasada jawności finansowania partii politycznych. Jest ona określona *expressis verbis* w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, jest także związana z konstytucyjnie gwarantowanym prawem obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny jest to „istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii politycznych”²⁸.

²⁶ A odpowiednio także i komisarze wyborczy.

²⁷ Rację ma więc S. Gebethner, że przyjęcie sprawozdania jest „swego rodzaju absolutorium udzielane komitetowi wyborczemu przez PKW”; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 186.

²⁸ Zob. wyrok z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03. Zob. też np. wyrok z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09. Analiza orzecznictwa TK wskazuje także, że „zasada jawności finansowania partii politycznych postrzegana jest w znacznie szerszym zakresie – jako jawność całości fi-

W celu urzeczywistnienia zasady jawności finansowania partii politycznych to właśnie Państwowej Komisji Wyborczej powierzone zostało zadanie badania zgodności z prawem ich gospodarki finansowej. Zgodnie bowiem z ustawą o partiach politycznych partie polityczne i koalicje partii politycznych, jeżeli w ostatnich wyborach do Sejmu uzyskają odpowiednio co najmniej 3% i 6% ważnych głosów, są uprawnione do otrzymywania – przez okres kadencji Sejmu – subwencji z budżetu państwa na swoją działalność statutową. Wraz z otrzymanymi środkami na partie nałożony został także obowiązek corocznego składania PKW informacji o otrzymanej subwencji i poniesionych z subwencji wydatkach. Równocześnie partie polityczne zobowiązane są do corocznego składania sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje zadania w zakresie badania przedkładanych informacji i sprawozdań finansowych partii politycznych w oparciu o raporty przygotowane przez biegłych rewidentów, a także w oparciu o analizy przygotowywane we własnym zakresie²⁹.

Konsekwencje niekorzystnych dla partii politycznych uchwał PKW są bardzo dotkliwe. W przypadku stwierdzenia wykorzystania subwencji na cele inne niż statutowe następuje utrata prawa do otrzymania subwencji na rok, natomiast w przypadku odrzucenia sprawozdania sankcją jest utrata prawa do uzyskania subwencji w kolejnych trzech latach.

W chwili obecnej powierzenie tego zadania PKW nie jest kwestionowane w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego³⁰, jednak wątpliwości wzbudza zarówno ograniczone instrumentarium będące w gestii PKW, jak również obowiązująca regulacja prawna. W szczególności podnoszony jest zarzut naruszenia zasady proporcjonalności przez wymuszony automatyzm działa-

nansowania polityki”; A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 101.

²⁹ Zadania te wykonują merytoryczni pracownicy Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego.

³⁰ W przeszłości zgłaszany był postulat powołania wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się kontrolą finansów partyjnych; zob. M. Chmaj, J. Zbieranek, *Finasowanie polityki*, [w:] *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 133.

nia PKW – odrzucenie sprawozdania musi nastąpić niezależnie od skali naruszeń, które miały miejsce³¹.

Należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu toczy się także dyskusja o charakterze tego zadania PKW, czy jest to wyłącznie środek kontrolny, bez możliwości władczego oddziaływania³², czy jednak należy zaliczyć go do zadań o charakterze nadzorczym³³. Niektórzy autorzy podkreślają też mieszany, kontrolno-nadzorczy charakter analizowanej kompetencji³⁴.

Jedną z form demokracji bezpośredniej w Polsce jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza³⁵. Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP jest to przyznane grupie 100 000 obywateli prawo do skorzystania z możliwości przedłożenia Sejmowi projektu ustawy. Ustawa precyzuje, że przygotowany projekt wraz z zebranymi podpisami poparcia przekazywany jest do Marszałka Sejmu. Może on, w przypadku powstania uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów, zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy została złożona wymagana liczba podpisów. Ustawa określa przy tym, że PKW winna przeprowadzić czynności sprawdzające w terminie 21 dni³⁶.

Działania, które w takiej sytuacji winny zostać zrealizowane są tożsame z weryfikacją podpisów składanych na listach poparcia kandydatur na urząd prezydenta, dlatego też w doktrynie podkreśla się, że PKW jest organem pre-

³¹ R. Piotrowski, *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 286.

³² Tak np. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie...*, s. 109.

³³ Tak np. B. Michalak, *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 214 oraz A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze...*, s. 378.

³⁴ Tak np. M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, s. 24 oraz M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 323.

³⁵ Z uwagi na swoją konstrukcję obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie może być utożsamiana z inicjatywą ludową, zob. szerzej S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005, s. 19 i n.

³⁶ Jak podkreśla się jednak w doktrynie jest to termin instrukcyjny; zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 166.

dysponowanym do realizacji tego zadania³⁷. Jeżeli przeprowadzone postępowanie weryfikacyjne wykaże, że wykaz poparcia zawiera mniejszą liczbę podpisów niż ustawowo wymagana, wówczas Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi. W doktrynie podkreśla się przy tym, że „uzasadnienie postanowienia wydanego przez Marszałka zawsze musi drobiazgowo odnieść się do ustaleń Komisji, prawnych podstaw jej działania, stosowanych metod liczenia podpisów, jak również przyczyn, które zaważyły na odrzuceniu poszczególnych wykazów lub ich części”³⁸.

Do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy także sprawowanie systematycznego nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem przez gminy stałego rejestru wyborców. Rejestr taki jest prowadzony w każdej gminie i obejmuje osoby stale zamieszkujące na obszarze danej gminy. Osoby zameldowane na obszarze gminy na pobyt stały i będące obywatelami polskimi są wpisywane do rejestru wyborców z urzędu, natomiast pozostali wyborcy przebywający stale w danej gminie są wpisywani do rejestru na swój wniosek zainteresowanego. Na wniosek wpisywani są także do rejestru obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. Informacje ogólne z Rejestru wyborców umieszczone są na stronie internetowej PKW.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nałożyła na Państwową Komisję Wyborczą³⁹ obowiązek prowadzenia rejestru korzyści uzyskiwanych przez krąg osób określonych w treści ustawy⁴⁰.

Informacje o uzyskanych korzyściach zgłaszają do Komisji członkowie Rady Ministrów, sekretarze i podsekretarze stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i ministerstwach, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i wicewojewodowie. Zakres informacji objętych obowiązkiem zgłosze-

³⁷ Ibidem, s. 167.

³⁸ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 125.

³⁹ Zadanie to, w odniesieniu do osób pełniących funkcje w organach samorządowych, jest także realizowane przez komisarzy wyborczych.

⁴⁰ Brak jest precyzyjnego uzasadnienia wskazania akurat PKW do realizacji tego zadania. Kazimierz W. Czaplicki podaje, że podczas debaty sejmowej jeden z posłów odwołał się do stwierdzenia „a kto inny mógłby to zrobić”, zob. K.W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 97.

nia do Rejestru Korzyści został określony w ustawie, a sam rejestr jest jawny i prowadzony w formie elektronicznie⁴¹.

Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie z postanowieniem art. 160 § 1 pkt 2a kw, prowadzi także wykaz osób, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁴², a także udostępnia dane tych osób właściwym komisjom wyborczym rejestrującym listy kandydatów i kandydatów.

Należy także dodać, że zgodnie z art. 8 pkt 1 w zw. z art. 4 pkt 1 i 2 ustawy lustracyjnej, PKW została uznana za organ właściwy do przedłożenia oświadczenia lustracyjnego w stosunku do osób kandydujących na najważniejsze funkcje publiczne: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz posła, senatora, jak również posła do Parlamentu Europejskiego.

W szerokim katalogu zadań powierzonych PKW jest to obowiązek, który pojawił się stosunkowo późno, a jego ostateczny kształt powstawał pod silnym wpływem działań organizacji pozarządowych⁴³.

Obowiązujące przepisy obligują Państwową Komisję Wyborczą do prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, a w szczególności zasad głosowania oraz warunków ważności głosu w danych wyborach (art. 160 par. 1 pkt 9). Swobodnym doprecyzowaniem tego zadania jest obowiązek podjęcia przez PKW szczególnych działań w okresie 14 dni poprzedzających dzień wyborów, aby skierować do maksymalnie szerokiej grupy wyborców przystępnej informacji o sposobie głosowania i warunkach ważności oddanego głosu.

Współcześnie, z uwagi na rozwój nowych technologii i powszechnych dostęp do elektronicznych kanałów komunikacji zadania powyższe są realizowane przede wszystkim przy wykorzystaniu środków masowego przekazu i Internetu. Podczas każdych wyborów PKW przygotowuje odpowiednie spoty informacyjne poświęcone poszczególnym czynnościom wyborczym i udo-

⁴¹ Rejestr dostępny jest pod adresem: <http://rk.pkw.gov.pl> (20.10.2020).

⁴² Dz.U. 2020, poz. 2141, ze zm. (dalej jako ustawa lustracyjna).

⁴³ Zob. D. Sześciło, *Jakich zmian potrzebuje Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze?*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/PKW_KBW_Dawid%20Szeszilo-1.pdf (19.02.2021).

stępnia je zarówno we własnych kanałach komunikacji elektronicznej (w tym na stronie poświęconej danej elekcji oraz w mediach społecznościowych będących w gestii PKW) jak i za pośrednictwem zainteresowanych tym nadawców (zarówno prywatnych jak i komercyjnych).

Państwowa Komisja Wyborcza prowadzi również działania edukacyjne w zakresie upowszechniania wiedzy na temat prawa wyborczego wśród uczniów szkół średnich oraz w środowiskach akademickich. W szczególności PKW współorganizuje – wraz z działającymi w Polsce Centrami Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Uniwersytetu Łódzkiego – Ogólnopolski Konkurs Wiedzy o Prawie Wyborczym „Wybieram wybory”.

IV. Zakończenie

Państwowa Komisja Wyborcza jest organem szczególnym, niezajdującym swojego zakotwiczenia w normach ustawy zasadniczej⁴⁴, lecz mającym wpływ na obsadę najważniejszych organów władzy. Zgodzić się przy tym należy z Stefanem J. Jaworskim, że Komisja stała się organem odpowiedzialny już nie tylko za poszczególne procedury wyborcze, lecz także za cały ład wyborczy⁴⁵.

Jednak kompetencje PKW są znacznie szersze i wykraczają poza materię wyborczą i referendalną. To właśnie w jej gestii znalazły się sprawy kontroli gospodarki finansowej zarówno komitetów wyborczych jak i partii politycznych. Odrzucenie złożonych sprawozdań może wywołać daleko idące reperkusje dla funkcjonowania ugrupowań politycznych⁴⁶.

⁴⁴ Postulat konstytucjonalizacji PKW jest zgłaszany od wielu lat; zob. np.: F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 237 i n.; S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 77 i n.; A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.

⁴⁵ Zob. S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja...*, s. 97.

⁴⁶ Jakie to może powodować konsekwencje dla funkcjonowania partii politycznych ukazują przykłady węgierskie i decyzje podejmowane przez tamtejszy organ kontrolujący

Istotne dla kształtowania należytych warunków życia politycznego są także i pozostałe zadania powierzone PKW, takie jak np. prowadzenie rejestru korzyści czy też działania edukacyjno-informacyjne.

Konieczne jest także podkreślenie, że należyte funkcjonowanie PKW i realizacja tak wielu i tak ważnych zadań nie byłoby możliwe bez zaplecza administracyjnego w postaci Krajowego Biura Wyborczego. Krajowe Biuro Wyborcze, którego pracą kieruje Szef KBW, będący jednocześnie sekretarzem PKW, jest centralnym urzędem państwowym administracji wyborczej. KBW zapewnia warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne, konieczne dla przeprowadzenia w Polsce wyborów i referendum i umożliwia realizację innych zadań określonych w ustawach⁴⁷. To właśnie profesjonalne działanie tej grupy wysoce wykwalifikowanych fachowców umożliwia Państwowej Komisji Wyborczej należyłą realizację wszystkich powierzonych jej zadań.

Literatura

- Bąkiewicz M., *Źródła finansowania polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.
- Bidziński M., *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008.
- Chmaj M., Zbieranek J., *Finasowanie polityki*, [w:] *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008.
- Czaplicki K.W., *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

finanse partii politycznych; zob. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-01-08/jobik-musi-zaplacic-ponad-milion-euro-kary-orban-chce-zlikwidowac-jedyna-sile-zdolnado-zmiany-rzadu/?ref=powiazane> oraz <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/wegry-najwieksza-partia-opozycyjna-bez-finansowania-panstwowego/0d944zt> (20.02.2021).

⁴⁷ Zob. szerzej K.W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania...*, s. 85 i n.

- Ekiert M., Lorentz K., *Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Gąsior T., *Organy wyborcze w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część ósma*, red. A. Bielecki, D. Szafranski, T. Gąsior, Warszawa 2017.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Gendźwiłł A., Bukowska G., Haman J., Sawicki A., Zbieranek J., *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Rzeszów 2005.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jaworski S.J., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Kacperski K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Michalak B., *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.
- Piotrowski R., *Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.
- Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.

Sześciło D., *Jakich zmian potrzebuje Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze?*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/PKW_KBW_Dawid%20Szescilo-1.pdf.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.

Zbieranek J., *Lista państwowa w prawie wyborczym II RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr XXXI.