

**Cytowanie**

CHICAGO: A. Pyrżyńska, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1, s. 305–317, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.23>

APA: Pyrżyńska, A. Zaleśny, J. (2024), *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 305–317, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.23>

---

**Agata Pyrżyńska**

ORCID ID: 0000-0002-4573-4310

Uniwersytet Szczeciński

E-mail: [agata.pyrzynska@usz.edu.pl](mailto:agata.pyrzynska@usz.edu.pl)

**Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego  
z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23**

**Słowa kluczowe:** wybory, skarga, Sąd Najwyższy, Państwowa Komisja Wyborcza

**Keywords:** election, complaint, Supreme Court, National Electoral Commission

**Streszczenie**

W dniu 7 września 2023 r. SN wydał postanowienie w sprawie skargi wniesionej w trybie art. 161a k.w. na informację PKW z 30 sierpnia 2023 r., dotyczącą zakresu uprawnień mężów zaufania i społecznych obserwatorów wyborów. Na kanwie zapadłego rozstrzygnięcia i merytorycznej oceny dokonanej przez SN, pojawiają się dwie zasadnicze kwestie wymagające rozważenia. Po pierwsze czy trafne jest stanowisko SN, zgodnie z którym informacja PKW z 30 sierpnia 2023 r. niemająca postaci uchwały PKW, może zostać potraktowana jako akt podlegający zaskarżeniu w trybie art. 161a k.w. Po drugie zaś, czy SN zasadnie wywodzi, że na podstawie art. 103b § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w., można uznać, iż mężom zaufania i obserwatorom społecznym przysługuje uprawnienie do obserwacji innych czynności okręgowych komisji wyborczych poza procedurą przy-

mowania protokołów głosowania, ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów oraz sporządzenia protokołów. W celu znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania zastosowano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku orzecznictwa i literatury.

## Abstract

### **Gloss to the Decision of the Supreme Court of September 7, 2023, file ref. no. I NSW 15/23**

On 7 September 2023, the Polish Supreme Court issued a decision on the complaint filed under Art. 161a Polish Electoral Code to the information from the National Electoral Commission of 30 August 2023, regarding the scope of powers of persons of trust and social election observers. Based on the decision of the Supreme Court, there are two fundamental issues that require consideration. Firstly, is the position of the Supreme Court correct, according to which the information of the NEC of 30 August 2023, which does not have the form of a resolution of the NEC, may be treated as an act subject to appeal under Art. 161a E.C. Secondly, does the Supreme Court rightly conclude that pursuant to Art. 103b § 1 point 1 of the E.C. in connection with Art. 103c § 2 of the E.C. it can be concluded that persons of trust and social observers have the right to observe other activities of district electoral commissions apart from the procedure of adopting voting protocols, determining voting and election results and preparing protocols. In order to find answers to the above questions, a formal legal method was used and the achievements of case law and literature were analyzed.

✱

## I. Wprowadzenie

W dniu 7 września 2023 r. w toku trwającego procesu wyborczego w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, Sąd Najwyższy (SN) wydał postanowienie w sprawie skargi wniesionej przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Krzysztofa Kwiatkowskiego – Pakt Senacki<sup>1</sup>. Przedmiotem zaskarżenia była „uchwała PKW wyrażona w piśmie ZPOW.713.6.2023 z 30 sierpnia 2023 r.” dotycząca zakresu uprawnień przysługujących mężom za-

---

<sup>1</sup> Postanowienie SN z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23, Lex 3601512.

ufania i społecznym obserwatorom wyborów. Tym samym pełnomocnik wyborczy skorzystał z uprawnienia umocowanego w art. 161a Kodeksu wyborczego<sup>2</sup>, wprowadzonego do polskiego prawa wyborczego w 2018 r. w celu rozszerzenia zakresu społecznej kontroli nad rozstrzygnięciami PKW oraz stworzenia dodatkowych gwarancji prawa do sądu w procesie wyborczym<sup>3</sup>. Przywołany przepis umożliwia zakwestionowanie przez pełnomocnika wyborczego komitetu uczestniczącego w danych wyborach uchwały PKW wydanej w sprawach, o których mowa w art. 161 k.w., mającej postać wytycznych lub wyjaśnień PKW<sup>4</sup>. W przedmiotowej sprawie SN uznał skargę za zasadną, stwierdzając po pierwsze, że uchwała PKW wydana została z naruszeniem ustawy, a co za tym idzie – nie ma charakteru wiążącego. Po drugie zaś orzekł, że mąż zaufania i społeczny obserwator wyborów mogą być obecni przy wszystkich czynnościach komisji, do której zostali wyznaczeni.

Na kanwie zapadłego rozstrzygnięcia i merytorycznej oceny dokonanej przez SN, pojawiają się dwie zasadnicze kwestie wymagające rozważenia. Po pierwsze czy trafne jest stanowisko SN, zgodnie z którym informacja PKW z 30 sierpnia 2023 r. o sygnaturze ZPOW.713.6.2023, niemająca postaci uchwały PKW (wytycznych ani wyjaśnień), skierowana do przewodniczących okręgowych komisji wyborczych w wyborach parlamentarnych, może zostać potraktowana jako uchwała PKW podlegająca zaskarżeniu w trybie art. 161a k.w. Po drugie zaś, czy SN zasadnie wywodzi, że na podstawie art. 103b § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w., można uznać, iż mężom zaufania i obserwatorom społecznym przysługuje uprawnienie do obserwacji innych czynności okręgowych komisji wyborczych poza procedurą przyjmowania protokołów głosowania, ustalana wyników głosowania i wyników wyborów oraz sporządzania protokołów. W celu znalezienia odpowiedzi na powyższe py-

<sup>2</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1244); dalej jako: k.w. lub Kodeks.

<sup>3</sup> Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk 2001), <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (17.11.2023); A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 161a k.w. [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018, s. 148.

<sup>4</sup> Zob. art. 161 k.w. Na temat wątpliwości interpretacyjnych dotyczących art. 161a k.w.: A. Pyrżyńska, *Zaskarżalność uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 161a Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 4, s. 125 i n.

tania zastosowano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku orzecznictwa i literatury.

## II. Stan faktyczny

W dniu 30 sierpnia 2023 r. PKW, jako najwyższy organ wyborczy<sup>5</sup>, w związku z napływającymi do niej sygnałami na temat chęci obserwacji czynności okręgowych komisji wyborczych przez społecznych obserwatorów, skierowała do przewodniczących tych komisji pismo oznaczone sygnaturą ZPOW.713.6.2023. Wskazała w nim na zajmowane od lat stanowisko w przedmiocie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w procesie wyborczym. Komisja uznała „że osoby pełniące funkcję męża zaufania albo obserwatora społecznego przy okręgowej komisji wyborczej uprawnione są do obserwowania wyłącznie wykonywanych przez tę komisję czynności związanych z przyjmowaniem protokołów głosowania, ustaleniem wyników głosowania i wyników wyborów oraz sporządzeniem protokołów”<sup>6</sup>. Na przedmiotowe pismo 1 września 2023 r., została wniesiona skarga pełnomocnika wyborczego w trybie art. 161a § 1 k.w. Skarżący sformułował dwa zarzuty: naruszenie art. 103b § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w. oraz naruszenie art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez wydanie przez PKW okręgowym komisjom wyborczym polecenia ograniczenia zakresu obserwacji prac komisji przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych wyłącznie do wybranych czynności. Zdaniem skarżącego przepisy pozwalają na obserwację przez te podmioty wszystkich czynności wyborczych komisji okręgowych. Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł o „1. uchylene wskazanej wyżej uchwały (decyzji) w całości; alternatywnie: 2 o stwierdzenie, że Państwo-wa Komisja Wyborcza nie przyjęła wytycznych zawartych w uchwale wyrażonych jak w piśmie [...] z 30 sierpnia 2023 r.” Przewodniczący PKW pismem

---

<sup>5</sup> Zob. art. 160 § 1 k.w. oraz szerzej na ten temat A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 65 i n.

<sup>6</sup> Pismo PKW z 7 września 2023 r., ZPOW 713.6.2023, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1693566248\\_wyjasnienia-pkw-dotyczace-uprawnien-mezow-zaufania-i-obszatorow-spoecznych-zpow71362023.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1693566248_wyjasnienia-pkw-dotyczace-uprawnien-mezow-zaufania-i-obszatorow-spoecznych-zpow71362023.pdf) (19.11.2023).

z 5 września 2023 r. wniósł o odrzucenie skargi, względnie – w przypadku przystąpienia do rozpoznania – o jej oddalenie. W swoim stanowisku PKW wskazała, że zaskarżone pismo – wbrew twierdzeniu skarżącego – nie miało charakteru rozstrzygnięcia PKW, a tym bardziej wytycznych, lecz wyłącznie informowało o obowiązującym stanie prawnym<sup>7</sup>. SN uznał skargę za zasadną, twierdząc, że pismo PKW miało postać wytycznych, lecz przyjętych z naruszeniem ustawy, co w konsekwencji wpłynęło na ich niewiążący charakter. Jednocześnie Sąd przyjął, że wykładnia językowa art. 103b § 1 k.w. wsparta wykładnią funkcjonalną, wiedzie do wniosku, że zarówno mąż zaufania, jak i obserwator społeczny mają prawo być obecni podczas wszystkich czynności komisji, do której zostali wyznaczeni.

### III. Analiza i ocena rozstrzygnięcia

Pierwszym problemem wynikającym z glosowanego postanowienia jest prawidłowość oceny charakteru pisma PKW z 30 sierpnia 2023 r. Ma to o tyle istotne znaczenie, że od właściwej kwalifikacji tego dokumentu w istocie powinna zależeć dopuszczalność rozpatrzenia przedmiotowej skargi przez SN. Przypomnieć bowiem należy, że w oparciu o art. 161a k.w. przedmiotem skargi może być wyłącznie „uchwała PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.w.”

Z przywołanego przepisu jednoznacznie wynika, że zakwestionowany w trybie art. 161a k.w. może być wyłącznie akt PKW mający postać uchwały. Zgodnie z art. 161 § 3 k.w. Komisja podejmuje uchwały w zakresie swoich ustawowych uprawnień. Dodać także należy, że na mocy § 3 Regulaminu PKW uchwały PKW podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”<sup>8</sup>. Pierwszą kwestią, która wymaga zatem zweryfikowania jest to, czy pismo z 30 sierpnia 2023 r. spełnia wskazane wymogi. PKW przedstawiając swoje stanowisko ujęła je w postaci pisma informującego, przesłanego bezpośrednio do przewodniczących okręgowych komisji wyborczych. Co prawda, PKW opublikowała treść przedmiotowego dokumentu na swojej stronie internetowej, jednakże w żaden sposób nie można tego poczytywać jako aktu

<sup>7</sup> Postanowienie SN z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23.

<sup>8</sup> Uchwała PKW z 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu PKW (M.P. Nr 26 poz. 286 ze zm.).

oficjalnej publikacji. Co więcej, pismo to nie spełniało podstawowych wymogów formalnych wymaganych przez przepisy dla aktów prawa wewnętrznego, do których zaliczyć należy uchwały Komisji. W dokumencie tym nie zastosowano struktury typowej dla uchwał, a przede wszystkim nie wskazano podstawy prawnej jego wydania<sup>9</sup>. Co więcej, jak wynika z uzasadnienia postanowienia sygn. akt I NSW 15/23, Komisja w stanowisku wydanym na wezwanie SN wskazała, że przy przyjmowaniu przedmiotowego pisma świadomie nie zastosowała trybu właściwego dla przyjęcia uchwał, określonego w art. 161 § 4 k.w. Oznacza to, że zamiarem Komisji nie było podjęcie uchwały, zaś przypisywanie takiego charakteru zaskarżonemu pismu przez SN jest nieuprawnione. To nie SN bowiem decyduje o tym, w jaki sposób powinna działać PKW i jakie instrumenty prawne powinna podejmować w celu wykonania przypisanych jej ustawowo zadań.

Po drugie, art. 161a k.w. wymaga, aby zaskarżana uchwała PKW została wydana „w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.w.” Przepis ten jednak nie wskazuje na sprawy (w sensie przedmiotowym), jakie mogą być przedmiotem uchwały PKW, a jedynie precyzuje formy aktów wydawanych przez Komisję – są to wytyczne oraz wyjaśnienia<sup>10</sup>. Innymi słowy analizując przywołane przepisy należy uznać, że pełnomocnik wyborczy byłby legitymowany do skutecznego wniesienia skargi, o ile akt Komisji miałby postać uchwały będącej wytycznymi lub wyjaśnieniami. Kodeks wyborczy stanowi, że wytyczne wiążą komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia, zaś wyjaśnienia wydawane są dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Odwołując się do dorobku doktryny przyjąć należy, że wytyczne stanowią *sui generis* przepisy wykonawcze<sup>11</sup>, wydawane w celu doprecyzowania kwestii nieuregulowanych w przepisach powszechnie

<sup>9</sup> Elementy te wymagane są przez przepisy Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016 poz. 283).

<sup>10</sup> A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, s. 242.

<sup>11</sup> B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis/el., art. 161, a także postanowienie SN z 21 października 2000 r., sygn. akt III SW 74/00, LEX nr 2640396.

obowiązujących oraz w celu zapewnienia spójności działania administracji wyborczej<sup>12</sup>. Wyjaśnienia natomiast postrzega się jako akty wykładni prawa o dużym znaczeniu merytorycznym<sup>13</sup>, gdyż wyjaśniają wątpliwości powstające na tle stosowania przepisów prawa wyborczego<sup>14</sup>.

W przedmiotowej sprawie PKW zastosowała natomiast pismo (jak już ustalono wcześniej – niebędące uchwałą), które należałoby zakwalifikować jako kolejny ze stosowanych przez nią środków nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego – informacje o przepisach prawa. Wydawanie tego rodzaju dokumentów jest dopuszczalne na podstawie § 18 ust. 1 pkt 1 Regulaminu PKW i było niejednokrotnie wykorzystywane w praktyce wyborczej. Informacje o przepisach prawa nie stanowią uchwał Komisji, mają mniej sformalizowaną postać, lecz podobnie jak wytyczne i wyjaśnienia – wykazują istotne znaczenie praktyczne w związku z nadzorem realizowanym przez PKW. Wydaje się je w celu poinformowania o treści obowiązującego prawa, a także omówienia – w przystępny i zrozumiały sposób – konkretnych przepisów<sup>15</sup>, co jest uzasadnione biorąc pod uwagę fakt, że nie wszyscy uczestnicy procesu wyborczego są profesjonalistami. Fakt, że PKW zamieszczając ów dokument na swojej stronie internetowej nazwała plik jako „Wyjaśnienia PKW w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych” nie może – wbrew twierdzeniu SN – przemawiać za tym, że dokument ten jest wyjaśnieniami w rozumieniu art. 161 § 1 k.w. i ma postać zaskarżalnej uchwały. Nie spełnia bowiem żadnego wymogu formalnego właściwego dla uchwały Komisji. Oznaczenie pliku w ten sposób – jak można sądzić – miało raczej roboczy charakter, zaś o tym, że w istocie mamy do czynienia z informacją o przepisach prawa decyduje treść dokumentu, w tym forma stosowanego w niej przekazu („PKW informuje [...]”). Podsumowując, niesformalizowane informa-

<sup>12</sup> A. Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze...*, s. 236.

<sup>13</sup> A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 161 k.w.* [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 392.

<sup>14</sup> A. Sokala, *Wyjaśnienia* [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, A. Sokala, B. Michalak, Warszawa 2010, Lex/el.

<sup>15</sup> A. Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze...*, s. 249–251. Podobne wskazuje SN w orzeczeniu z 29 kwietnia 2020 r., iż „[...] zakres rzeczonych informacji o przepisach prawa to, jak sama nazwa wskazuje przedstawienie, zestawienie czy przypomnienie przepisów”; zob. postanowienie SN, sygn. akt I NSW 20/20, Lex nr 2956448.

cje o przepisach prawa – jak wskazywano wyżej – nie podlegają zaskarżeniu na mocy art. 161a k.w., a zatem skarga z tego powodu powinna być zostać uznana za niedopuszczalną.

Drugą kwestią wymagającą komentarza – pomimo sformułowanej wyżej konkluzji – jest rozstrzygnięcie co do meritum dokonane przez SN, zgodnie z którym na gruncie art. 103b § 1 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w. zarówno mąż zaufania i jak i obserwator społeczny mają prawo być obecni podczas wszystkich czynności komisji, do której zostali wyznaczeni. Tym samym Sąd zakwestionował interpretację PKW, w myśl której podmioty te nie mogą obserwować czynności okręgowej komisji wyborczej przed dniem głosowania. SN przyjmując taką interpretację oparł się przede wszystkim na podstawowej dla naszego systemu prawnego wykładni językowej. Skoro bowiem art. 103b § 1 k.w. stanowi, że mąż zaufania (a na mocy art. 103c § 2 k.w. – także społeczny obserwator wyborów) ma prawo być obecny „podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony”, zaś na mocy art. 103a § 1 k.w. w zw. z art. 152 § 2 k.w. może on zostać wyznaczony przez pełnomocnika do okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, a na podstawie art. 103a § 2 k.w. – także przy PKW, to *de lege lata* nieuprawnione wydaje się zawężenie legitymacji tych podmiotów wyłącznie do wybranych czynności, które ustawodawca wymienił w art. 103 b § 1 pkt 1 k.w. po zwrocie „w szczególności”. Sformułowanie „w szczególności” wskazuje bowiem wyłącznie na przykładowe czynności wyborcze, które mąż zaufania czy obserwator może monitorować.

Takie podejście SN wydaje się być także uzasadnione, biorąc pod uwagę dwa kolejne argumenty. Pierwszy z nich odnosi się do podstaw funkcjonowania instytucji społecznej kontroli procesu wyborczego. Są one powoływane przede wszystkim po to, aby kontrolować proces wyborczy, zapewniać jego zgodny z prawem i uczciwy przebieg. Można nawet uznać, że im więcej rozwiązań umożliwiających realizację tego celu zostanie wdrożonych, tym lepiej będzie to oddziaływać na przejrzystość procesu wyborczego. Nie można też zapominać, że właśnie społeczne instytucje obserwacji mają gwarantować udział obywateli w wyborach, a tym samym przyczyniać się do zwiększania zaufania społeczeństwa do procedur wyborczych. Słusznie też wskazuje SN w głosowanym postanowieniu, że „wpisanie w istotę Rzeczypospolitej Pol-



ski zasady demokratyzmu nakazuje przyjąć, że procedury dla niej kluczowe, związane z wyborem władzy, powinny być maksymalnie transparentne, gdyż ich wyniki stanowią wyraz woli Suwerena wyrażanej w sposób bezpośredni. Zapewnienie przejrzystości wskazanych procedur jest więc obowiązkiem państwa demokratycznego<sup>16</sup>. Takie podejście SN, sprzyjające szerokiej realizacji funkcji kontrolnej wyborów, może pozytywnie wpływać na zapewnienie ich rzetelności<sup>17</sup>.

Drugim argumentem mogącym przemawiać za podejściem przyjętym przez Sąd, jest kwestia ewolucji przepisów dotyczących mężów zaufania. W 2018 r. dokonano bowiem dość istotnych zmian w tym zakresie – ustawodawca zdecydował o wydzieleniu regulacji dotyczących mężów zaufania i społecznych obserwatorów w odrębnym rozdziale 11a działu I k.w. „Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni” oraz uporządkowaniu w nim przepisów regulujących ich pozycję, w tym zadania i uprawnienia<sup>18</sup>. Ze zmianą tą związany był jeszcze jeden cel. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej z 2018 r.: „Wprowadzony odrębny rozdział kodyfikuje tę instytucję i czytelnie określa uprawnienia mężów zaufania. Projekt zakłada, że mężowie zaufania będą mieli prawo m.in brać udział we wszystkich czynnościach komisji, do której zostali wyznaczeni [...]”<sup>19</sup>.

Intencją prawodawcy było zatem rozszerzenie zakresu uprawnień mężów zaufania względem stanu dotychczasowego. Warto zauważyć – choć wprost nie dostrzega tego SN – że ewolucja tej instytucji była dość znacząca. Jak można sądzić stanowisko PKW zawężające zakres działań mężów zaufania (a co za tym idzie – społecznych obserwatorów), w znaczącej mierze wynika z przywiązania do obowiązujących wcześniej regulacji, a przed wszystkim pierwotnej koncepcji instytucji męża zaufania ujętej w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Postanowienie SN sygn. akt I NSW 15/23.

<sup>17</sup> Zob. E. Łętowska, *Zagrożenia dla rzetelności wyborów*, <https://konstytucyjny.pl/zagrozenia-dla-rzetelnosci-wyborow> (4.12.2023).

<sup>18</sup> Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

<sup>19</sup> *Uzasadnienie...*, s. 14.

<sup>20</sup> Ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95 poz. 602).

W art. 111 ust. 1 tej ustawy mężowie zaufania zdefiniowani zostali jako „przedstawiciele list kandydatów na radnych, reprezentujących ich interesy w czasie głosowania i ustalania wyników głosowania w obwodzie głosowania”. Jeśli zaś chodzi o poziom okręgu wyborczego, to rolę przedstawiciela list kandydatów na radnych, pełnił pełnomocnik wyborczy komitetu. W pierwotnym brzmieniu art. 103 k.w. utrzymano zasadę, zgodnie z którą mężowie zaufania wyznaczani byli „do każdej obwodowej komisji wyborczej”, zaś „funkcję męża zaufania” przy PKW, okręgowej i terytorialnej komisji wyborczej mogli pełnić pełnomocnicy wyborczy bądź osoby przez nich upoważnione<sup>21</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawa zmieniająca z 2018 r. zmodyfikowała dotychczasową konstrukcję, rozszerzając zakres komisji, które mogą być obserwowane bezpośrednio przez mężów zaufania, a co za tym idzie – także przysługujące im uprawnienia.

Pomimo – co do zasady – pozytywnego podejścia do linii interpretacyjnej przyjętej przez SN z uwagi na jej znaczenie dla demokratyzmu wyborów, nie sposób nie odnieść się także do ważnych wątpliwości, które w znacznej części zostały podniesione przez PKW w stanowisku do skargi<sup>22</sup>. Okazuje się bowiem, że przyjęcie stanowiska SN generuje poważne problemy praktyczne, jak się wydaje, wymagające interwencji ustawodawcy. Po pierwsze, gdyby za SN przyjąć szeroką, prodemokratyczną interpretację art. 103b § 1 k.w., to analiza Kodeksu wyborczego *in corpore* prowadzi do wniosku, że pozostałe regulacje nie są z nią skorelowane. Skoro bowiem – zgodnie z przyjętą interpretacją – mężowie zaufania (a co za tym idzie – obserwatorzy) są uprawnieni do obserwowania wszystkich czynności komisji, do której zostali wskazani, to na przykładzie komisji okręgowej musiałoby dojść do dublowania zadań. Podstawowym zadaniem komisji okręgowych (które stało się przyczynkiem do wniesienia skargi), jest bowiem rejestracja list kandydatów na posłów i senatorów. Zgodnie z art. 213 § 1 k.w. komisja bada zgłoszenie, a także dołączone do niego podpisy poparcia w obecności osoby

---

<sup>21</sup> Jedynie w odniesieniu do rejonowych komisji wyborczy k.w. wprowadzał wyjątek; zob. art. 351 k.w. w pierwotnym brzmieniu.

<sup>22</sup> Stanowisko PKW z 5 września 2023 r., ZPOW.713.7.2023, [https://wybory.gov.pl/sejm-senat2023/statics/PKW\\_AKTUALNOSCI/uploaded\\_files/1694208681\\_zpow71372023.pdf](https://wybory.gov.pl/sejm-senat2023/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1694208681_zpow71372023.pdf) (4.12.2023). Stanowisko to, co prawda dotyczy sprawy o sygn. akt I NSW 14/23, jednakże w sprawie tej zaskarżono tę samą informację PKW z 30 sierpnia 2023 r.

zgłaszającej listę (pełnomocnika wyborczego lub upoważnionej przez niego osoby). Pojawia się więc pytanie, jakie byłoby uzasadnienie dla obserwacji tej czynności przez różnych „stronników” tego samego podmiotu rywalizacji wyborczej? *De lege lata* musiałoby dojść do powielenia czynności strażniczych, gdyż osoba zgłaszająca listę ma do zrealizowania zbliżony cel jak mąż zaufania. Oba podmioty reprezentują te same komitety i tych samych kandydatów. Inaczej na tym tle przedstawia się rola społecznych obserwatorów. Innym problemem, jaki rysuje się na tle przyjętej interpretacji, jest kwestia ochrony danych osobowych. Mężowie zaufania czy obserwatorzy społeczni nie mogą przetwarzać danych osobowych (na gruncie RODO sam dostęp do danych stanowi już ich „przetwarzanie”<sup>23</sup>) bez zaktualizowania się konkretnej przesłanki legalizacyjnej. Należy zgodzić się z PKW, że w aktualnie obowiązujących przepisach brak jest stosownych regulacji w tym zakresie, zaś dostęp do danych bez wyraźnej podstawy prawnej może wiązać się z poważnymi sankcjami. W efekcie również i ta kwestia znacząco komplikuje – w aktualnym stanie rzeczy – praktyczną możliwość stosowania szerokiej wykładni art. 103b § 1 k.w. przyjmowanej przez SN. W efekcie należy stwierdzić, że pomimo zmiany pozycji mężów zaufania w 2018 r., ustawodawca nie dokonał pogłębionej analizy innych przepisów Kodeksu, co z kolei przekłada się na brak spójności rozwiązań i trudności w ich praktycznej realizacji.

#### **IV. Zakończenie**

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy sformułować dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, nie sposób zgodzić się z podejściem SN do pisma PKW z 30 sierpnia 2023 r. i uznaniem go za uchwałę podlegającą zaskarżeniu w trybie art. 161a k.w. Pismo skierowane do przewodniczących okręgowych komisji wyborczych miało postać informacji o przepisach prawa, której wydanie przewiduje § 18 ust. 1 pkt 1 Regulaminu PKW w ramach

---

<sup>23</sup> Zob. art. 4 pkt 2 Rozporządzenia PE i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1).

sprawowanego przez nią nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. PKW, wykonując zadania, korzysta ze swobody doboru środków, pod warunkiem, że mieszczą się one w granicach prawa. Wydanie informacji o przepisach prawa, nie zaś uchwały mającej postać wytycznych czy wyjaśnień, jest dopuszczalne i nierzadko stosowane w praktyce wyborczej. Akt taki nie podlega jednak zaskarżeniu w myśl art. 161a k.w., a co za tym idzie – SN powinien był odrzucić wniesioną skargę. Pomimo wskazanej wyżej konkluzji, z uwagi na doniosłość zagadnienia, warto odnieść się do poglądu SN dotyczącego zakresu uprawnień mężów zaufania i społecznych obserwatorów.

Należy zgodzić się z SN, że wykładnia językowa art. 103b § 1 k.w. stwarza możliwość obserwowania także innych czynności komisji wyborczych niż te, które wykonywane są w dniu głosowania i ustalania wyników. Przemasza za tym zarówno zmiana pozycji mężów zaufania dokonana w 2018 r., jak i cel, dla którego powoływane są podmioty społecznej kontroli procesu wyborczego. Chodzi bowiem o zapewnienie maksymalnej przejrzystości procesu wyborczego. Tym niemniej przyjęcie takiej interpretacji wymaga podjęcia przez ustawodawcę stosowanych działań mających na celu skorelowanie pozostałych regulacji kodeksowych z tymi rozwiązaniami (w zakresie eliminacji dublowania się zadań mężów zaufania i pełnomocników wyborczych czy stworzenia właściwych gwarancji ochrony danych osobowych).

## Literatura

- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załucka B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Łętowska E., *Zagrożenia dla rzetelności wyborów*, <https://konstytucyjny.pl/zagrozenia-dla-rzetelnosci-wyborow/>
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019.
- Pyrzyńska A., *Zaskarżalność uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 161a Kodeksu wyborczego*, „Przeгляд Sejmowy” 2022, nr 4.

Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.

Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.

Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.