

POSTANOWIENIE

Dnia 7 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)
SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)
SSN Tomasz Przesławski

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 sierpnia 2023 r.,
ZPOW.713.6.2023

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 7 września 2023 r.,

uznaje skargę za zasadną.

UZASADNIENIE

Pismem z 30 sierpnia 2023 r. (ZPOW.713.6.2023) Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „Komisja” lub „PKW”) skierowała do okręgowych komisji wyborczych wyjaśnienia w przedmiocie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych.

Skargą datowaną na 1 września 2023 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego: 1 września 2023 r.) Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze (dalej: „skarżący”) – podmiot uprawniony do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o którym mowa w art. 48 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej również: „u.r.o.”) na podstawie art. 161a § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2018, poz. 754 z późn. zm., dalej również: „k.wyb.”) w zw. z art. 92 ust. 1 u.r.o. zaskarżył „uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej

wyrażoną w piśmie ZPOW.713.6.2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r. (...), które mówi w szczególności, co następuje: Państwowa Komisja Wyborcza informuje, 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. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują uprawnienia dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych do obserwacji innych czynności okręgowej komisji wyborczej, niż wskazane wyżej, które wynikają z art. 103b Kodeksu wyborczego”.

Skarżący zarzucił:

- 1) naruszenie art. 103b § 1 pkt 1 k.wyb. w zw. z art. 103c § 2 k.wyb.;
- 2) naruszenie art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji

Praw Człowieka.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

- 1) o uchylenie wskazanej wyżej uchwały w całości;

alternatywnie:

- 2) o stwierdzenie, że Państwowa Komisja Wyborcza nie przyjęła wytycznych zawartych w piśmie ZPOW.713.6.2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r. w drodze uchwały i że pismo to zostało napisane z naruszeniem prawa i jest bezskuteczne.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej pismem z 5 września 2023 r. wniósł o odrzucenie skargi jako nieuprawnionej i pochodzącej od podmiotu nieuprawnionego do jej wniesienia, a w przypadku jej rozpatrzenia o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Rozpatrzenie skargi poprzedzone zostać musi kilkoma uwagami ogólnymi nakreślającymi kontekst interpretacyjny przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Zgodnie z konstytucyjną „zasadą zasad”, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym

urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W zasadzie tej na plan pierwszy wysunięty jest demokratyczny charakter Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa zasadnicza nie definiuje ani demokracji jako takiej, ani zasady demokracji, stanowiącej element zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Również w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele ich definicji. Niezależnie od tego cechą konstytutywną państwa demokratycznego, a zatem i elementem koniecznym zasady demokracji, jest uznanie istnienia zbiorowego podmiotu władzy w państwie, w przypadku Konstytucji RP – Narodu, a także wolnych wyborów piastunów władzy, jako sposobu ich powoływania. Konsekwencją tego jest również uznanie znaczenia udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych, innych aniżeli wybór władzy. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29 lipca 2019 r., I NSW 62/19, „[j]edną z najbardziej elementarnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest wyrażona w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP zasada zwierzchnictwa Narodu. Zgodnie z nią Naród, będący Suwerenem, jest dysponentem władzy zwierzchniej. Władza ta jest niepodzielna i niezbywalna.

Zasada zwierzchnictwa Narodu, w systematyce Konstytucji, połączona jest bezpośrednio z zasadą demokratycznego państwa prawnego, po której została wymieniona. Zakłada ona m.in. że organy władzy publicznej działać będą z woli Narodu, z jego wyboru i w jego interesie. W konsekwencji proces wyboru przedstawicieli legitymowanych przez Naród do sprawowania władzy spełniać musi wymogi maksymalnej demokratyzacji procesów wyborczych”. Powyższe rozumowanie w pełni odnosi się również do wyrażenia przez Suwerena swojej woli w referendum.

Wpisanie w istotę Rzeczypospolitej Polski zasady demokracji nakazuje przyjąć, że procedury dla niej kluczowe, związane z wyborem władzy i przeprowadzaniem referendum, powinny być maksymalnie transparentne, gdyż ich wyniki stanowią wyraz woli Suwerena wyrażonej w sposób bezpośredni. Zapewnienie przejrzystości wskazanych procedur jest więc obowiązkiem państwa demokratycznego, a zarazem realizacją jego najlepiej pojętego interesu, w ten bowiem sposób potwierdza ono swój charakter. Zakwestionowanie poprawności

rzeczonych procedur w ostateczności prowadzić bowiem może do zakwestionowania demokratycznego charakteru samego państwa.

2. Legitymacja procesowa skarżącego do wniesienia skargi nie budzi wątpliwości. Stosownie do art. 161a k.wyb. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.wyb. Jednocześnie zgodnie art. 92 ust. 1 u.r.o. w sprawach nieuregulowanych wskazaną ustawą stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Jak zwraca uwagę skarżący oraz PKW ustawa o referendum ogólnokrajowym nie reguluje skarg na uchwały Komisji. W związku z powyższym skarżący wskazuje, że prawo wniesienia skargi na uchwałę PKW przysługuje „podmiotom uprawnionym”, o których mowa w art. 48 u.r.o. zaś Komisja, iż z uwagi na odmienny charakter, uprawnienia i zadania podmiotów określonych w ustawie o referendum ogólnokrajowym od komitetów wyborczych, o których mowa w Kodeksie wyborczym, należy przyjąć, że prawo to im nie przysługuje.

Z teoretycznego punktu widzenia oba poglądy są uprawnione. Zarówno bowiem w doktrynie, jak i orzecznictwie, wskazuje się, że odpowiednie stosowanie przepisów polegać może na: 1) stosowaniu przepisów odniesienia do danego zakresu odniesienia bez żadnych zmian w ich treści (tzw. stosowanie wprost), 2) stosowaniu przepisów odniesienia z modyfikacjami, albo 3) niestosowaniu określonych przepisów odniesienia do danego zakresu odniesienia (zob. np. J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, z. 3; M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, Przegląd Prawa i Administracji LXV, Wrocław 2005; por. też A. Korzeniewska-Lasota, *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów*, Palestra 9-10/2013 i powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie pierwsza z możliwości nie zachodzi. Zawarte bowiem w ustawie o referendum ogólnokrajowym odniesienie do przepisu dotyczącego prawa pełnomocnika wyborczego w sytuacji, gdy instytucja ta jest nieznaną ustawie odsyłającej, nie realizowałoby żadnej funkcji, a tym samym byłoby sprzeczne z założeniem racjonalności ustawodawcy.

Wykluczyć również należy trzecią z przedstawionych możliwości z następujących względów: 1) zgodnie ze wskazanym w punkcie 1 uzasadnienia znaczeniem zasady demokratyzmu dla Rzeczypospolitej Polskiej poprawność, w tym transparentność, zarówno procedur związanych z przeprowadzaniem wyborów, jak i referendum, w których w sposób bezpośredni wyrażana jest wola Suwerena, ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa jako demokratycznego państwa prawnego; 2) art. 45 ust. 1 Konstytucji RP statuuje prawo do sądu, zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z przepisu tego „wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Jego zakres uzupełnia zasada demokratycznego państwa prawnego, z której wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r., K 17/14). Biorąc pod uwagę znaczenie zarówno procesu wyborczego, jak i referendalnego, dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, przyjąć więc należy, że odesłanie zawarte w ustawie o referendum ogólnokrajowym do przepisów Kodeksu wyborczego, obejmuje również prawo do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na uchwałę Komisji.

Zważywszy więc na zasadę prokonstytucyjnej wykładni ustawy przyjąć należy, że w przypadku referendum prawo do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW przysługuje również podmiotom uprawnionym, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że skarżący jest jednym z podmiotów, o których mowa we wskazanym przepisie.

3. W przedmiotowej skardze skarżący wniósł alternatywnie o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości albo o stwierdzenie, że Komisja nie przyjęła wytycznych zawartych w piśmie ZPOW.713.6.2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r. w drodze uchwały i że pismo to zostało napisane z naruszeniem prawa i jest bezskuteczne. Alternatywność żądań związana jest z niepewnością skarżącego co do charakteru prawnego pisma Państwowej Komisji Wyborczej ZPOW.713.6.2023 z 30 sierpnia 2023 r.

W odpowiedzi na skargę Komisja wskazała, że „zaskarżone pismo, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie miało charakteru rozstrzygnięcia Państwowej

Komisji Wyborczej, a tym bardziej wytycznych, lecz wyłącznie informowało o obowiązującym stanie prawnym". Odwołując się do regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, stanowiącego załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. (M.P. 2011, Nr 26, poz. 286 ze zm.) Komisja wskazała, że Przewodniczący PKW „podpisuje w jej imieniu, poza uchwałami, obwieszczeniami, komunikatami urzędowymi, wnioskami oraz wyjaśnieniami, a także zaświadczeniami o wyborze posłów i senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego, m.in. inne pisma wychodzące na zewnątrz, z zastrzeżeniem spraw wymienionych w § 16 regulaminu. Poza tym jak wynika z § 18 ust. 1 powołanego regulaminu Państwowa Komisja Wyborcza sprawując nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego wydaje wytyczne i wyjaśnienia oraz informacje o przepisach prawa". Następnie, odwołując się do postanowienia Sądu Najwyższego z 29 kwietnia 2020 r., I NSW 20/20, Komisja za Sądem Najwyższym wskazała, że „sprawując nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego wydaje wytyczne i wyjaśnienia oraz informacje o przepisach prawa. Przepis ten wprowadza trzeci instrument nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, nieuregulowany w k.wyb. Informacja o przepisach prawa stanowi zatem dodatkowy instrument nadzoru, który może być wykorzystywany przez PKW obok wytycznych i wyjaśnień. Przy czym w odróżnieniu od wytycznych i wyjaśnień, które zgodnie z art. 161 § 3 k.wyb. wymagają formy uchwały i podlegają zaskarżeniu, takiego wymogu formalnego nie przewidziano dla informacji PKW".

Przed określeniem charakteru prawnego zaskarżonego pisma przypomnieć należy, że zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb. Komisja wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Jednocześnie, stosownie do art. 161 § 3 k.wyb. w przypadkach określonych w § 1 Komisja podejmuje uchwały. Z powyższego wynika, że jedyną formą ustawową przewidzianą zarówno dla wytycznych, jak i wyjaśnień jest uchwała Komisji. Zgodnie zaś z § 4

wskazanego artykułu uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zapadają większością głosów w obecności co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącego Komisji lub jednego z jego zastępców, na posiedzeniu jawnym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, w sprawach niecierpiących zwłoki, Przewodniczący PKW może zdecydować o podjęciu uchwały przez Komisję w trybie obiegowym. Do uchwał podejmowanych w tym trybie stosuje się odpowiednio art. 161 § 4 k.wyb.

Zgodnie z informacją zawartą na stronie internetowej Komisji, zaskarżony dokument to: „Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych”. Posłużenie się ustawowym określeniem „wyjaśnienia” sugeruje, że przedmiotowy dokument stanowi uchwałę PKW, gdyż wyłącznie w takiej formie Komisja może wydać wyjaśnienia.

Ponadto zauważyć należy, że to, czy określony instrument stanowi wytyczne lub wyjaśnienia, dla których ustawa przewiduje formę uchwały, czy informację, o której mowa w regulaminie Komisji, decyduje jej wartość normatywna. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy, w cytowanym przez Komisję postanowieniu w sprawie I NSW 20/20 „[f]orma uchwały zarezerwowana jest dla tego typu instrumentów PKW, które mają przynajmniej w ograniczonym zakresie samodzielną wartość normatywną, jako przepisy *sui generis*, choćby wyrażającą się poprzez dokonanie wiążącej wykładni dla adresatów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 października 2000 r., III SW 74/00). Wyraźnie odróżnia to informację, która takiej samodzielnej wartości normatywnej nie posiada, od wytycznych i wyjaśnień”.

Odnosząc powyższe do zaskarżonego pisma, wskazać należy, że w sposób oczywisty przedstawia ono określoną wykładnię przepisów prawnych, która ma być wiążąca dla jego adresatów. O powyższym jednoznacznie świadczy nie tylko przedstawiona w nim argumentacja pozytywna, odwołująca się m.in. do wieloletniej praktyki Komisji, ale i negatywna *expressis verbis* wskazująca, że „[p]rzyjęcie odmiennej interpretacji (...) stanowiłoby naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego”. Jednocześnie, z uwagi na zaistniałe skutki, nie ulega wątpliwości, że interpretacja ta posiada określoną samoistną wartość normatywną.

Okoliczność, że zaskarżone pismo jest aktem wykładni prawa, a nie jedynie informacją o prawie, świadczą ponadto względy podniesione w kolejnym punkcie niniejszego uzasadnienia, w którym Sąd Najwyższy odrzuca interpretację relewantnych przepisów przyjętą przez Komisję w zaskarżonym piśmie.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że jak jednoznacznie wynika z treści zaskarżonego pisma, kwestia okresu, w którym mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni mogą wykonywać swoje uprawnienia, stanowiła przedmiot wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. 2020, poz. 565; pkt 30), jak również wytycznych dotyczących wyboru do Sejmu i Senatu w 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. (M.P. 2019, poz. 890; pkt 29).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że dla zaskarżonego instrumentu prawnego ustawa przewiduje wyłącznie formę uchwały. Jednocześnie, jak wynika ze stanowiska Komisji przedstawionego na wezwanie Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie, określony w ustawie tryb przewidziany dla podjęcia przez Komisję uchwały nie został dochowany. W konsekwencji należy uznać, że podjęta ona została z naruszeniem ustawy i w konsekwencji nie ma wiążącego charakteru, zaś wniesiona skarga jest zasadna.

Zastrzec należy, że powyższe w żadnym razie nie dezaktualizuje stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w postanowieniu Sądu Najwyższego z 21 października 2000 r., III SW 74/00, iż art. 161a k.wyb. nie statuuje prawa do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na wydane przez Komisję informacje o przepisach prawa, o których w szczególności mowa w § 18 ust. 1 regulaminu PKW.

4. Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy nie podziela stanowiska Komisji, iż „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, ustalaniem wyników głosowania i wyników wyborów

oraz sporządzaniem protokołów. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują uprawnienia mężów zaufania i obserwatorów społecznych do obserwacji innych czynności okręgowej komisji wyborczej, niż wskazane wyżej, które wynikają z art. 103b Kodeksu wyborczego. W związku z powołanym przepisem od lat Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że swoje uprawnienia do obserwacji czynności komisji mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni mogą realizować w dniu głosowania".

Zgodnie z art. 103b § 1 k.wyb. mąż zaufania ma prawo:

1) być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, w szczególności być obecny przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników, o których mowa w art. 173, oraz sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych;

2) być obecnym w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu;

3) wnosić do protokołu uwagi, z wymieniem konkretnych zarzutów;

4) być obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.

Zgodnie zaś z art. 103c § 2 k.wyb. do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba. Konsekwentnie art. 103b § 1 k.wyb. stosuje się odpowiednio do obserwatorów społecznych.

Językowa wykładnia wskazanych przepisów jest stosunkowo prosta: zarówno mąż zaufania, jak i obserwator społeczny ma prawo być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” i wymienienie po nim konkretnych czynności komisji, wbrew stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej, nie powoduje, że zasada ogólna w postaci prawa do obecności podczas wszystkich czynności komisji, doznaje jakiegokolwiek ograniczenia.

Nieprzekonujące jest twierdzenie Komisji, że skoro wskazane przez ustawodawcę w art. 103b § 1 pkt 1 k.wyb. czynności podejmowane są w dniu głosowania, ewentualnie w dniach następnych, to mężowie zaufania, a tym samym obserwatorzy społeczni, nieuprawnieni są do obserwowania czynności komisji w okresie poprzedzającym dzień głosowania. Na marginesie zauważyć należy, że zaprezentowane w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego stanowisko Komisji odbiega od przedstawionego w zaskarżonej uchwale, gdyż potwierdza prawo mężów zaufania i obserwatorów społecznych do obecności podczas czynności komisji również po dniu głosowania. Okoliczność, że ustawodawca wskazał w cytowanym przepisie czynności, które są szczególnie istotne w kontekście ustalenia wyrażonej w sposób bezpośredni woli Suwerena, nie oznacza, że jego wolą było jednocześnie wyłączenie spod możliwości obserwacji pozostałych czynności komisji. Wniosek taki nie wynika z przedstawionej racji. Wbrew więc twierdzeniu Komisji, należy uznać, że gdyby racjonalny ustawodawca chciał ograniczyć prawo mężów zaufania i obserwatorów społecznych do obserwacji czynności komisji wyłącznie do tych, które podejmowane są w dniu głosowania i ewentualnie w dniach następnych, to nie tylko nie wprowadziłby ogólnej zasady, zgodnie z którą „mąż zaufania [i obserwator społeczny] ma prawo być obecny podczas wszystkich czynności komisji”, ale dałby temu wyraz w ustawie. Sąd Najwyższy nie podziela przy tym zapatrywania Państwowej Komisji Wyborczej, iż takie zredagowanie przepisu prawnego jest niemożliwe, gdyż zakres czynności wykonywanych przez komisję w dniu głosowania jest bardzo szeroki. Przeciwnie, jest to zadanie, które nie przekracza możliwości przeciętnego legislatora, zaś redakcyjnie sprowadzałoby się do określenia czasu, w którym mąż zaufania i odpowiednio obserwator społeczny może wykonywać przysługujące mu prawa.

Z zaprezentowaną przez Komisję interpretacją art. 103b § 1 pkt 1 k.wyb. odwołującą się do woli ustawodawcy nie można zgodzić się z jeszcze jednego względu. Wskazany przepis został wprowadzony do Kodeksu wyborczego 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 (Dz.U. 2018, poz. 130). W uzasadnieniu

do projektu tej ustawy, której tytuł w kontekście niniejszej sprawy sam w sobie jest znaczący, projektodawcy wskazali: „[i]stota zmian polega na wprowadzeniu w odrębnym rozdziale kompleksowej regulacji dotyczącej mężów zaufania. Takie umiejscowienie mężów zaufania w strukturze Kodeksu Wyborczego pozwoli na nadanie odpowiedniej rangi temu instrumentowi kontroli społecznej nad wyborami. 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 (zmiana ta jest bardzo istotna w przypadku mężów zaufania przy komisjach obwodowych, gdyż będą mogli oni uczestniczyć podczas prac komisji również przed dniem głosowania, a nie jak obecnie tylko podczas czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania), być obecnym w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu, być obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że wolą ustawodawcy było umożliwienie mężom zaufania oraz odpowiednio obserwatorom społecznym obecności podczas czynności komisji także przed dniem głosowania.

W kontekście powyższego za nietrafny należy ponadto uznać argument Komisji wskazujący na brzmienie art. 19 ust. 1 zd. 1 i 2 u.r.o., zgodnie z którym podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48, albo upoważnione przez nie osoby, mogą wyznaczyć po jednym mężu zaufania i jego zastępcy do każdej komisji obwodowej w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie, przy czym przepisy Kodeksu wyborczego stosuje się odpowiednio. Przyjęta przez Komisję wykładnia nie uwzględnia bowiem okoliczności, że cytowany przepis niemalże w tym samym kształcie obecny był w ustawie od dnia jej uchwalenia, czyli 14 marca 2003 r. Jednocześnie przepisy dotyczące mężów zaufania obecne w Kodeksie wyborczym, do którego odsyła ustawa o referendum ogólnokrajowym, ewoluowały. Ostatnia, wskazana wyżej znacząca zmiana w tym zakresie miała miejsce w 2018 r. Ustawodawca zdecydował wówczas, że mąż zaufania ma prawo być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, a zatem także tych,

które podejmowane są przed dniem głosowania. Biorąc pod uwagę wskazaną w punkcie 1 uzasadnienia zasadę demokratyzmu, zasadę wykładni prokonstytucyjnej, a także znaczenie dla demokratycznego państwa prawnego aktu jakim jest wyrażenie przez Suwerena woli zarówno w procedurze wyborczej, jak i referendalnej, uznać należy, że wskazana, późniejsza regulacja Kodeksu wyborczego dotycząca męża zaufania znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

Jednocześnie Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że wspomniana zasada demokratyzmu jest zasadą dynamiczną, która każdorazowo odnoszona być musi do konkretnej rzeczywistości społecznej, kulturowej, aspiracji społecznych, tradycji, a także wizji ustroju demokratycznego twórców konstytucji. Zasada ta nie funkcjonuje więc w warunkach statycznych, ale w społeczeństwach zmieniających się, rozwijających się, stających przed nowymi wyzwaniami. Konsekwentnie jej treść ulega ewolucji, w szczególności poprzez wprowadzanie nowych mechanizmów jej urzeczywistniania i ochrony. Podobnie jak samo państwo demokratyczne, tak i zasada demokratyzmu jest w tym kontekście ideałem, do którego urzeczywistnienia powinno się dążyć w demokratycznym państwie prawnym. Widoczne to jest wyraźnie w orzecznictwie sądowym, w szczególności sądów konstytucyjnych, które nie ograniczają się do operowania wyłącznie zastanymi zasadami, lecz poszukują w nich nowych elementów, kształtujących porządek demokratycznego państwa prawnego. Uznać należy, że przyjęcie jako zasady prawa męża zaufania, a odpowiednio i obserwatora społecznego, do udziału we wszystkich czynnościach komisji, do której został wyznaczony, jest krokiem w tym właśnie kierunku.

Nie można przy tym zgodzić się z opinią Komisji, iż za kuriozalną uznać należy sytuację, w której przy pewnych czynnościach komisji nie może być obecny mąż zaufania, gdyż nie ma jeszcze komitetów, które zarejestrowały listę lub kandydata (a tylko takie mogą wyznaczać mężów zaufania w danym okręgu wyborczym), zaś obserwator społeczny w odniesieniu, do którego zastosowanie znajdują przepisy o mężach zaufania, może być obecny. Przeciwnie, zważywszy, że zgodnie z art. 103c k.wyb. prawo wyznaczenia po jednym obserwatorem społecznym do komisji wyborczych, o których mowa art. 152 § 1 k.wyb., przysługuje zarejestrowanym w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszeniom

i fundacjom, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ich obecność przy czynnościach komisji, do których zostali wyznaczeni, w szczególności w sytuacji, gdy z przyczyn obiektywnych nie ma męża zaufania, który mógłby to prawo realizować, wydaje się tym bardziej uzasadniona.

Jednocześnie odnosząc się do obaw Komisji, wyrażonych zarówno w zaskarżonej uchwale, jak i w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego dotyczące przedmiotowej skargi, zauważyć należy, że realizacja przysługującego mężowi zaufania i odpowiednio obserwatorowi społecznemu prawa do obecności podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, odbywać się powinna z poszanowaniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W konsekwencji realizacja prawa do obecności powinna uwzględniać inne prawa i wartości prawnie chronione. Niewątpliwie jest to materia, która powinna być objęta wytycznymi Komisji.

Zważywszy na jednoznaczny wynik wykładni językowej, a także wspierający ją wynik wykładni funkcjonalnej, uznać należy, że pierwszy z podniesionych w skardze zarzutów jest zasadny.

5. Kontroli nie poddaje się natomiast drugi z podniesionych w skardze zarzutów. tj. naruszenie art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Skarżący przytoczył bowiem wyłącznie treść art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji oraz *passus* z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 lipca 2008 r., w sprawie *The Georgian Labour Party v. Gruzja*, skarga nr 9103/04, ale w żaden sposób nie odniósł ich od okoliczności sprawy. W konsekwencji całkowicie niejasne jest w czym konkretnie skarżący upatruje naruszenia art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

6. Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy, na podstawie art. 161a § 8 k.wyb., uznał skargę za zasadną.



Za zgodność z oryginałem
Kierownik Sekretariatu Wydziału

12
Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
Sądu Najwyższego

Małgorzata Bojarska-Mučko
starszy sekretarz sądowy