



Warszawa, dnia 5 września 2023 r.

**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW.713.7.2023

Sygn. akt I NSW 14/23

Sąd Najwyższy
Izba Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych
pl. Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa

Państwowa Komisja Wyborcza, w odpowiedzi na wezwanie Sądu z dnia 4 września 2023 r. sygn. akt I NSW 14/23, dotyczące skargi Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze – podmiotu uprawnionego 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 851 oraz z 2023 r. poz. 497 i 1628), zwanej dalej „ustawą”, na jak twierdzi skarżący „uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej wyrażoną w piśmie ZPOW.713.6.2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r.”, przedstawia swoje stanowisko w sprawie.

Państwowa Komisja Wyborcza, odnosząc się do skargi, na wstępie pragnie zauważyć, iż w związku z powyższymi informacjami o tym, że do niektórych okręgowych komisji wyborczych odbywających swoje pierwsze posiedzenia zgłaszają się obserwatorzy społeczni chcący w nich uczestniczyć, pismem z dnia 30 sierpnia 2023 r. znak ZPOW.713.6.2023 skierowanym do okręgowych komisji wyborczych powołanych w dniu 28 września 2023 r. (a więc dwa dni wcześniej), przypomniała o obowiązującym od lat stanie prawnym dotyczącym obserwacji czynności komisji przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych. Należy przy tym zaznaczyć, że okręgowe komisje wyborcze nie są stałymi organami wyborczymi, lecz powoływanymi *ad hoc* w trybie art. 170 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497), w związku z zarządzonymi wyborami.

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia jednocześnie, że przepisy Kodeksu wyborczego wskazują, które rozstrzygnięcia w zakresie swoich ustawowych uprawnień Państwowa Komisja Wyborcza podejmuje w formie uchwał. Do rozstrzygnięć podejmowanych w tej formie należą również, stosownie do art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia, na które przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego).

Zaskarżone pismo, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie miało charakteru rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej, a tym bardziej wytycznych, **lecz wyłącznie informowało o obowiązującym stanie prawnym.**

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że zaskarżone pismo miało na celu wyłącznie poinformowanie i przypomnienie dopiero co powołanym okręgowym komisjom wyborczym o obowiązującej od lat i wynikającej z prawa wyborczego zasadzie, że mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni mogą realizować swoje uprawnienia, dotyczące obserwacji prac komisji w dniu głosowania. Jak już wskazano pismo to było odpowiedzią na niezgodne z prawem próby udziału w posiedzeniach okręgowych komisji wyborczych odbywających się przed dniem głosowania obserwatorów społecznych, zgłoszonych wyłącznie przez jeden podmiot – stowarzyszenie wnoszące skargę i stanowiło wyłącznie informację o obowiązującym stanie prawnym. Nie miało zatem charakteru rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej, o którym mowa m.in. w art. 160 § 1 Kodeksu wyborczego, a w szczególności nie było wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza pragnie w tym miejscu podkreślić, że kierowanie tego rodzaju informacji do innych podmiotów, w tym m.in. do komisji niższego stopnia, jest od lat stosowaną i niekwestionowaną praktyką.

Państwowa Komisja Wyborcza informuje jednocześnie, że mimo tego, iż zaskarżone pismo zawiera informację o stosowanych już wcześniej przez organy wyborcze przepisach prawa, treść tego konkretnego pisma została przedstawiona wszystkim członkom Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 30 sierpnia 2023 r. przed jego podpisaniem przez Przewodniczącego i żaden z nich nie zgłosił do niego uwag.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że zasadą jest, iż dokumenty podejmowane przez organ kolegialny podpisuje przewodniczący tego gremium. Jak wynika

z § 4 ust. 1 pkt 1, wydanego na podstawie art. 160 § 4 Kodeksu wyborczego, regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, stanowiącego załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. (M.P. z 2011 r. Nr 26, poz. 286, z późn. zm.), Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej 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**.

Nie sposób w tym miejscu pominąć, że Sąd Najwyższy wypowiedział się już w analogicznej sprawie. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt. I NSW 20/20, Sąd najwyższy wskazał m.in., że:

- 1) „Komisja, 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. Informacja o przepisach, jako instrument pozaustawowy i co do istoty niemający samoistnej wartości merytorycznej (zakres rzeczonych informacji o przepisach prawa to, jak sama nazwa wskazuje przedstawienie, zestawienie czy przypomnienie przepisów) z oczywistych względów mają charakter zdeformalizowany. Wydawanie ich w formie uchwały stanowiłoby zasadniczo powielanie treści przepisów prawa wyborczego w uchwale. Stąd też z naturalnych względów forma przewidziana dla informacji tego typu nie jest formą uchwały. Forma 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.”;
- 2) „(...) że fakt podpisania dokumentu przez przewodniczącego PKW nie przesądza *a priori* o jego kwalifikacji jako uchwały lub o odmowie kwalifikacji jako uchwały. Regulamin PKW przewiduje bowiem odmienne wymogi formalne w zakresie składania podpisów na wydawanych przez PKW instrumentach, odzwierciedlających dokonane przez PKW czynności, w zależności od ich materii.”;
- 3) „Tym samym Sąd Najwyższy uznał, że pismo Przewodniczącego nr (...) /20 z 23 kwietnia 2020 r. nie jest uchwałą PKW, ale informacją o przepisach prawa, zatem Skarżącemu nie przysługuje prawo do wniesienia skargi, wynikające z art. 161a § 1 k.wyb.”.

Niezależnie od faktu, że jak wskazano wyżej, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej zaskarżone pismo, nie należy do grona spraw, o których mowa w powołanym przepisie (nie jest uchwałą, którą można zaskarżyć), zauważyć należy, że zgodnie z art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1, służy pełnomocnikowi wyborczemu, a więc przedstawicielowi komitetu wyborczego utworzonego w wyborach.

Ponadto w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej co najmniej wątpliwości budzi możliwość zaskarżenia przez podmiot uprawniony do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o którym mowa w art. 48 ust. 1 i 3 ustawy, zwany dalej „podmiotem uprawnionym” np. wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, na podstawie zastosowanego odpowiednio art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego. Charakter, uprawnienia i zadania podmiotów uprawnionych w toku referendum są zdecydowanie odmienne od przewidzianych w Kodeksie wyborczym dla komitetów wyborczych. Zatem wydaje się, że kwestia zaskarżania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej przez podmioty uprawnione nie jest kwestią nieuregulowaną w ustawie, lecz celowo została pominięta przez ustawodawcę. Wskazać przy tym należy, że ustawodawca dodając art. 161a do Kodeksu wyborczego nie dokonał stosownej zmiany w ustawie o referendum ogólnokrajowym. Z uwagi na powyższe w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej skarga została wniesiona przez podmiot nieuprawniony.

Z przedstawionych wyżej względów, zważywszy na wskazane argumenty oraz przyjmując, że na pisma informujące o obowiązującym stanie prawnym nie przysługuje skarga, o której mowa w art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że skarga wniesiona przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze jest niedopuszczalna i w związku z tym wnosi o jej odrzucenie.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się jednakże do zarzutu naruszenia art. 103b § 1 pkt 1 w związku z art. 103c § 2 Kodeksu wyborczego, wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 103b Kodeksu wyborczego:

§ 1. 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) wносить do protokołu uwagi, z wymienieniem konkretnych zarzutów;
- 4) być obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.

§ 2. O wniesieniu uwag, o których mowa w § 1 pkt 3, zamieszcza się w protokole adnotację.

Według Państwowej Komisji Wyborczej niezasadne i nieuprawnione jest przyjęcie, że konstrukcja powołanego przepisu przesądza o tym, że mężowie zaufania, a tym samym obserwatorzy społeczni, uprawnieni są do obserwowania czynności komisji w okresie poprzedzającym dzień głosowania. Wprawdzie wskazane w § 1 w pkt 1 wyliczenie ma charakter przykładowy (przez zastosowanie formuły „w szczególności”), co ma na celu objaśnienie znaczenia tego uprawnienia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, to jednak z wyliczenia tego jednoznacznie wynika, że dotyczy ono wyłącznie czynności wykonywanych przez komisję w dniu głosowania i ewentualnie w dniach następujących. Wskazują na to właśnie wszystkie wymienione przez ustawodawcę

przykładowe czynności, przy których może być obecny mąż zaufania i obserwator społeczny. Są to:

- 1) obecność przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą (czynność wykonywana po ustaleniu wyników głosowania i sporządzeniu protokołu),
- 2) przekazywanie danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą (dokonuje się tego na podstawie protokołów głosowania przekazanych z obwodowych komisji wyborczych i po ustaleniu wyników głosowania na obszarze właściwości komisji rejonowej);
- 3) sprawdzanie 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 (czynności te wykonywane są po ustaleniu wyników głosowania w obwodzie).

Taki sam charakter mają pozostałe czynności wskazane w § 1 tego przepisu w pkt 2-4. Również adnotacje o wniesieniu uwag, które zamieszcza się w protokole, o czym mowa w § 2 tego przepisu, wpisywane są po sporządzeniu protokołu w dniu głosowania (ewentualnie w dniach następnych).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że inna konstrukcja tej jednostki redakcyjnej, niż przewidująca przykładowe wyliczenie jego zakresu, byłaby niemożliwa, gdyż zakres czynności wykonywanych przez komisję w dniu głosowania jest bardzo szeroki (wskazuje na to choćby obszerność wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej dla obwodowych komisji wyborczych). Wyklucza to zatem zastosowanie jednostki redakcyjnej o charakterze zamkniętym. Gdyby natomiast racjonalny ustawodawca chciał przyznać mężom zaufania i obserwatorom społecznym uprawnienia do obserwacji czynności komisji wykonywanych przed dniem głosowania, wskazałby to wyraźnie w Kodeksie wyborczym, albo chociażby wymieniłby przykładowe tego rodzaju czynności w powołanym wyżej art. 103b § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Do czynności wykonywanych przez obwodowe komisje wyborcze przed dniem głosowania należy np. przygotowywanie pakietów wyborczych, w tym opieczętowywanie kart do głosowania wykorzystywanych w głosowaniu korespondencyjnym (art. 53g § 1a – 6a Kodeksu wyborczego), co nie zostało wymienione w przykładowym wyliczeniu w omawianym

przepisie, a jest doniosłą czynnością, w której komisja ma samodzielny dostęp do kart do głosowania. Trzeba przy tym podkreślić, że Kodeks wyborczy przewiduje szereg najróżniejszych i wykonywanych przed dniem głosowania czynności wykonywanych m.in. przez:

- 1) Państwową Komisję Wyborczą, tj. np. czynności związane przyjmowaniem zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego we wszystkich wyborach ogólnopolskich, weryfikowanie tych zawiadomień, wydawanie rozstrzygnięć w zakresie przyjęcia albo odmowy przyjęcia zawiadomienia, przyjmowanie zgłoszeń kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, rozpatrywanie ich i wydawanie rozstrzygnięć w zakresie rejestracji lub odmowy rejestracji kandydata (art. 97, art. 298 i art. 304-306 Kodeksu wyborczego);
- 2) okręgowe komisje wyborcze, tj. np. czynności związane z przyjmowaniem zgłoszeń list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów, potwierdzeniem przyjęcia zgłoszeń, rejestracją list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów, odmową rejestracji kandydata lub listy w całości, uzupełnieniem wykazu podpisów, sprawdzaniem danych, bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty w wyborach do Sejmu i do Senatu (213-217 Kodeksu wyborczego);
- 3) terytorialnych komisji wyborczych, tj. np. czynności związane z przyjmowaniem zgłoszeń list kandydatów na radnych i kandydatów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), badaniem zgodności zgłoszeń z przepisami prawa wyborczego, rejestracją lub odmową rejestracji zgłoszeń, skreślaniem kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z listy kandydatów (art. 429-431, art. 433 w związku z art. 470 Kodeksu wyborczego).

Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że gdyby intencją racjonalnego ustawodawcy było umożliwienie obserwacji czynności wymienionych komisji wykonywanych przed dniem głosowania, wskazałby to w wyrażnie w Kodeksie wyborczym, albo chociaż przykładowo wymienił w art. 103b § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Pominięcie w tym wyliczeniu do omawianego przepisu tak wielu kluczowych czynności nie może zatem zostać uznane za przypadkowe, lecz za celowe i przemyślane

działanie ustawodawcy, w tym tak kluczowej dla skarżącego czynności, jak rejestracja list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora.

Stąd też Państwowa Komisja Wyborcza przypomniała w zaskarżonym piśmie, 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. Jak bowiem wskazano 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.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje od lat, że swoje uprawnienia do obserwacji czynności komisji mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni mogą realizować w dniu głosowania. W związku z tym, tak jak wskazano w zaskarżonym piśmie, Państwowa Komisja Wyborcza każdorazowo przed wyborami zobowiązuje obwodowe komisje wyborcze, w wiążących wytycznych, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego do podania informacji o godzinie rozpoczęcia wykonywania przez nie czynności i umieszczenie jej na zewnątrz lokalu zauważając, iż jest to niezbędne przede wszystkim dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych, aby mogli oni zgodnie z przepisami wykonywać swoje czynności w dniu głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w zaskarżonym piśmie celowo przywołała pkt 30 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. z 2020 r. poz. 565) oraz pkt 29 wytycznych dotyczących wyborów do Sejmu i do Senatu w 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. (M.P. poz. 890). W piśmie tym podkreślono także, że również wówczas, czyli w 2019 i 2020 r., uprawnienia do obserwowania czynności obwodowych komisji wyborczych dotyczą tylko dnia głosowania oraz, iż analogicznie zasady należy stosować do uprawnienia obserwacji czynności wykonywanych przez okręgowe komisje wyborcze. Zatem w wiążących obwodowe i okręgowe komisje wyborcze wytycznych

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje na obecność mężów zaufania wyłącznie w części dotyczącej głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze zauważa, że kwestie te nie budziły dotychczas wątpliwości. Należy podkreślić, że powołane wyżej wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie były kwestionowane i zaskarżane w zakresie możliwości obserwacji prac obwodowych komisji wyborczych jedynie w dniu głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza pragnie również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie ustawy „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**. Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r.

– Kodeks wyborczy dotyczące mężów zaufania stosuje się odpowiednio”. Z brzmienia tego przepisu jednoznacznie wynika, że podmiot uprawniony może wyznaczyć męża zaufania jedynie **w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie** (zdanie pierwsze). Wymienione czynności bez wątpienia wykonywane są jedynie w dniu głosowania (ewentualnie w dniach następnych). Natomiast przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące mężów zaufania, ale odnoszące się do wskazanych czynności wykonywanych w dniu głosowania, stosuje się odpowiednio (zdanie drugie). Stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy m.in. przepis ust. 1 **uprawnijający mężów zaufania do obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie**, stosuje się odpowiednio do wyznaczenia mężów zaufania w celu obserwacji ustalenia wyników głosowania i wyniku referendum przez komisarzy wyborczych (w przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu – przez okręgowe komisje wyborcze – i Państwową Komisję Wyborczą. Z powyższych przepisów jednoznacznie zatem wynika, że uprawnienia mężów zaufania i obserwatorów społecznych (niezależnie do jakiej komisji zostali oni wyznaczeni) mogą być realizowane w dniu głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca także uwagę, że zgodnie z art. 103a § 1 Kodeksu wyborczego „Pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wyznaczyć po jednym mężu zaufania do komisji wyborczych, o których mowa w art. 152 § 2. Jeżeli jednak komitet wyborczy nie zarejestrował kandydatów

lub list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, mężów zaufania reprezentujących ten komitet można wyznaczyć tylko do obwodowych komisji wyborczych na obszarze okręgu, w którym komitet ten zarejestrował kandydata lub listę kandydatów.”. W związku z tym, skoro ustawa uzależnia możliwość wyznaczenia męża zaufania w komisji od tego, czy dany komitet wyborczy zarejestrował w nim listę kandydatów na posłów albo kandydata na senatora, to jednocześnie wyklucza to możliwość obserwowania prac komisji wykonywanych przed dniem głosowania, dotyczących czynności związanych z rejestracją list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów, niezależnie jakiej komisji dotyczy uprawnienie.

Dowodem na to, że obserwatorzy społeczni nie mogą uczestniczyć, w czynnościach okręgowych komisji wyborczych jest fakt, iż mężów zaufania wyznacza komitet wyborczy, który zarejestrował listę kandydatów na posłów lub kandydata na senatora. Doszłoby do kuriozalnej sytuacji, gdy przy czynnościach dotyczących rejestracji listy lub kandydata 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), a obserwatorzy społeczni, który zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego mają takie same prawa (za wyjątkiem wskazanych w art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba), zdaniem skarżącego mogą być obecni. Zatem wnoszący skargę uzurpuje więcej praw dla obserwatorów społecznych niż mają mężowie zaufania. Wprawdzie z uwagi na to, że prawo wyznaczenia obserwatorów społecznych do komisji wyborczych mają zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenie i fundacja, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, regulacja ta nie ma zastosowania do tych pomiotów, ale okres, w którym mogą oni obserwować prace komisji (a więc dzień głosowania i ewentualnie dniach następnym) jest taki sam dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych, gdyż zgodnie z art. 103c § 2 Kodeksu wyborczego do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba. Nie można zatem przyjmować, że uprawnienia obserwatorów społecznych są większe od uprawnień mężów zaufania. Z uwagi na to zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej wykładnia językowa użytego w art. 103b § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego wyrażenia

„(...) wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, w szczególności (...)” zaprezentowana przez skarżącego jest nieuprawniona, gdyż przy jej dokonywaniu konieczne jest całościowe ujęcie art. 103b Kodeksu wyborczego w kontekście kompleksowo uregulowanej procedury wyborczej w tej ustawie, a więc dokonanie wykładni systemowej.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa również, że jak wynika z art. 103aa Kodeksu wyborczego przysługująca w wyborach mężowi zaufania dieta wypłacana jest wyłącznie tym mężom zaufania, którzy obserwowali głosowanie przez co najmniej 5 godzin i obserwowali cały przebieg ustalania wyników głosowania do momentu podpisania protokołu głosowania z wyborów (§ 2). Z kolei przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ma obowiązek prowadzenia ewidencji czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym (§ 3). Również z tych przepisów jednoznacznie wynika, że w wyborach możliwość obserwacji pracy komisji przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych dotyczy jedynie dnia głosowania, a przecież inne czynności, jak choćby rejestracja kandydatów trwają dużo dłużej, czasami nawet dwa tygodnie. Należy także podkreślić, że członkom obwodowych komisji wyborczych przysługuje zwolnienie od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, a poza tym do 5 dni zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia (art. 154 § 4 Kodeksu wyborczego). Natomiast w przypadku mężów zaufania ustawodawca przewidział, że w związku z wykonywaniem zadań przysługuje im jedynie zwolnienie od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów (art. 103ba Kodeksu wyborczego). Potwierdza to, że uprawnienia mężów zaufania mogą być wykonywane wyłącznie w dniu głosowania (i ewentualnie w dniach następnych).

Podnieść przy tym należy także, że żadna, poza wnoszącą skargę, z wielu organizacji uprawnionych do wyznaczania obserwatorów społecznych nie miała wątpliwości, że na danym etapie procedury wyborczej nie ma możliwości obserwacji czynności organów wyborczych i nie skierowała swoich obserwatorów do okręgowych

komisji wyborczych ani w tych, ani w żadnych wcześniej przeprowadzanych wyborach. Co więcej na stronie internetowej jednego z podmiotów uprawnionych do wyznaczenia obserwatora społecznego w wyborach oraz mogącego zawiadomić Państwową Komisję Wyborczą o zamiarze skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 48 ust. 1 ustawy, tj. Fundacji im. Stefana Batorego, znajduje się poradnik pt. „Udział obywateli w monitorowaniu wyborów: mężowie zaufania oraz społeczni i międzynarodowi obserwatorzy”, w którym wskazano, że „Mężowie zaufania to przedstawiciele komitetów wyborczych, reprezentujący ich interesy w czasie głosowania i ustalania wyników głosowania w obwodzie”. Zatem organizacja doświadczona w sprawach wyborczych przekazując wiedzę zainteresowanym w tym zakresie, wskazała, że mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni mogą realizować swoje uprawnienia wyłącznie w dniu głosowania i ewentualnie w dniach następnych.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraża także opinię, że powoływanie się skarżącego na naruszenie art. 3 protokołu dodatkowego do Konwencji w świetle wyroku ETPCz *Georgian Labour Party v. Georgia* jest nieuzasadnione, gdyż wyrok ten dotyczył zupełnie innego stanu faktycznego i prawnego. Zacytowany punkt 101 wyroku, zgodnie z którym „Jak wynika z zasady i przypominając, że prawa gwarantowane w art. 3 Protokołu nr 1, mają kluczowe znaczenie dla ustanowienia i zachowanie podstaw znaczącej demokracji, Trybunał uważa, że jest to szczególnie ważne, aby każdy organ sprawujący administrację wyborczą działał w sposób przejrzysty i utrzymywać bezstronność i niezależność od manipulacji politycznych”, nie odnosi się bowiem do omawianej sytuacji. Ten wyrwany z kontekstu fragment w przedstawianej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza uznaje za nieuprawnioną insynuację, że wybory w Polsce miałyby być niedemokratyczne i nieprzejrzyste, mimo tego, że Kodeksu wyborczy przewiduje obserwację wszystkich czynności każdej komisji wyborczej w dniu głosowania. Niezrozumiałe jest dla Państwowej Komisji Wyborczej podważanie prawidłowości przeprowadzenia wyborów, tylko dlatego, że będą one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wbrew twierdzeniu skarżącego przy czynnościach związanych ze sprawdzaniem podpisów poparcia (uzyskanie wymaganego poparcia ma kluczowe znaczenie dla zarejestrowania listy kandydatów na posłów albo kandydata na senatora), mogą być obecne osoby zgłaszające listę kandydatów na posłów lub kandydata

na senatora albo osoby przez nie upoważnione, o których mowa w art. 211 § 4 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego. Ma to na celu zapewnienie zainteresowanym przedstawicielom poszczególnych komitetów wyborczych prawa do obecności przy sprawdzaniu podpisów i obserwowaniu czynności wykonywanych przez okręgową komisję wyborczą w zakresie załączonych przez nich do zgłoszenia podpisów poparcia. Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w przypadku odmowy rejestracji listy kandydatów na posłów albo kandydata na senatora, osobie zgłaszającej przysługuje prawo odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej. Z kolei na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, co również zostało wyjaśnione w zaskarżonym piśmie. W związku z tym, wbrew twierdzeniu skarżącego, Kodeks wyborczy zapewnia możliwość kontroli i weryfikacji czynności oraz rozstrzygnięć okręgowej komisji wyborczej dokonywanych w okresie rozpatrywania zgłoszeń list kandydatów na posłów oraz kandydatów na senatorów. Nie sposób w tym miejscu pominąć, że zupełnie niezrozumiały miałby być udział w tego rodzaju czynnościach związanych wyłącznie z przeprowadzeniem wyborów przedstawiciela podmiotu uprawnionego, wyznaczonego do wykonywania czynności związanych z referendum ogólnokrajowym, tj. podmiot, w imieniu którego wniesiona została skarga na pismo Państwowej Komisji Wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się zarzutów dotyczących naruszenia pkt II.3.1 lit. e Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych informuje, że zgodnie z tymi wytycznymi w skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 157 § 2 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego), a także siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm, spośród osób nienależących do partii politycznych oraz nieprowadzących działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją (art. 157 § 2 pkt 3 i § 4a Kodeksu wyborczego). Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej powołani w tym trybie wskazani zostali przez kluby parlamentarne w liczbie, która odzwierciedla proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich (art. 157 § 4a Kodeksu wyborczego). Analogicznie obwodowe komisje wyborcze przeprowadzające głosowanie i ustalające wyniki głosowania w obwodzie mają charakter pluralistyczny, co wyraża się w tym, że co do zasady

kandydatów do ich składu wskazują konkurujące ze sobą komitety wyborcze. Ma to na celu m.in. wzajemną kontrolę poszczególnych członków obwodowej komisji wyborczej. Natomiast jak wskazano wyżej podczas kluczowych czynności okręgowych komisji wyborczych, związanych z dokonywaniem zgłoszenia listy kandydatów na posłów i kandydatów na senatora, w tym podczas weryfikacji podpisów, obecne mogą być osoby upoważnione przez komitety wyborcze. Podkreślić także należy, że Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych był przyjmowany na wiele lat przed wejściem w życie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, a w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 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. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”. W związku z tym zarzuty w tym zakresie są bezzasadne.

Państwowa Komisja Wyborcza, odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego braku możliwości obserwowania czynności komisji wyborczych przed dniem głosowania, wyjaśnia, że stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Państwowa Komisja Wyborcza oraz inne organy wyborcze biorące udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przepisy prawa określające zadania i obowiązki Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego, a w szczególności przepisy Kodeksu wyborczego, nie tylko stanowią kompetencję do działania, lecz są także źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne ich działania.

Poza tym należy wskazać, że regulacje powołanego wyżej Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych, mimo tego, że odgrywa on szczególną rolę w całościowej analizie zagadnień prawa wyborczego i dążeniu do konceptualizacji pewnych zasad ogólniejszych, pojmowanych jako standardy europejskie, zarazem jego ustalenia mają tylko charakter rekomendacyjny i – niezależnie od ich znaczenia politycznego – pozbawione są mocy prawnie obowiązującej. Co prawda czasami znajdują one potwierdzenie w rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego czy rekomendacjach Komitetu Ministrów, ale te także instrumenty pozostają jedynie w sferze tzw. „miękkiego prawa”

(zob. *L. Garlicki*, Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka), *Przeгляд Konstytucyjny* 4/2020, s. 149).

Oznacza to m.in., że dopóki możliwość obserwacji czynności komisji wyborczych przed dniem głosowania nie zostanie uregulowana w Kodeksie wyborczym, zarówno mężowie zaufania, jak też obserwatorzy społeczni nie mają uprawnienia do obserwacji tych czynności.

Odnosząc się do zarzutu rzekomego – w ocenie wnoszącego skargę – problemu podniesionego w zaskarżonym piśmie przez Państwową Komisję Wyborczą, dotyczącego konieczności ochrony danych osobowych, należy stwierdzić, że umożliwienie mężom zaufania i obserwatorom społecznym obserwacji procedury sprawdzania podpisów stanowiłoby naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego, jak również przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Naruszenie to polegałoby na nieuprawnionym dostępie tych osób do danych osobowych, przetwarzanych podczas czynności wykonywanych przez okręgowe komisje wyborcze (bowiem przede wszystkim na tym polega czynność rejestracji kandydatów), co bezsprzecznie wykraczałoby poza katalog zadań, który został przyznany mężom zaufania w obowiązujących przepisach (art. 103b oraz art. 103c § 2 Kodeksu wyborczego). Wskazać w tym miejscu należy, że czynności okręgowej komisji wyborczej w zakresie rejestracji list i kandydatów polegają na weryfikacji danych osobowych zgłoszonych kandydatów oraz wyborców popierających zgłoszenie listy kandydatów na posłów (w liczbie co najmniej 5 000) i kandydatów na senatora (w liczbie co najmniej 2 000). Zgodnie z zasadą legalności wyrażoną w RODO, aby móc przetwarzać dane osobowe, należy dysponować tzw. przesłanką legalizującą to przetwarzanie. Przesłanki te określone zostały w art. 6 oraz 9 RODO. W przywołanej w skardze sytuacji przesłanką legalizującą przetwarzanie jest wypełnienie obowiązku prawnego, któremu podlega administrator (art. 6 ust. 1 lit. c RODO), oraz wykonywania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej (art. 6 ust. 1 lit. e RODO). W takim przypadku, zgodnie z motywem (45) RODO, podstawę przetwarzania powinno stanowić prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego powinno określać także cel przetwarzania. Odnosząc się do tego wymogu należy wskazać, że zakres danych, do jakich mogą mieć dostęp mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni wynika wprost z przypisanych im

w art. 103b oraz art. 103c § 2 Kodeksu wyborczego, czynności w których mogą uczestniczyć.

Należy pamiętać, że zgodnie z definicją „przetwarzania” określoną w art. 4 rozporządzenia za przetwarzanie danych osobowych uważa się każdą operację na danych osobowych jak np. przeglądanie, przesyłanie, zbieranie, pobieranie, modyfikowanie czy też usuwanie. Umożliwienie mężom zaufania, jak i obserwatorom społecznym uczestniczenia w czynnościach wykraczających poza ustawowy zakres, oznaczałoby ich nieuprawniony dostęp do imion, nazwisk adresów zamieszkania, numerów PESEL, oraz własnoręcznych podpisów kilkudziesięciu tysięcy wyborców. W wykazach przedłożonych okręgowej komisji wyborczej poparcia udziela, od 5 do 9 tysięcy (a czasem więcej osób dla każdej zgłoszonej przez dany komitet wyborczy listy kandydatów na posłów. Tak więc sam fakt umożliwienia przeglądania tak szerokiego zakresu danych osobowych nieuprawnionym osobom postronnym, wyczerpuje znamiona naruszenia o wysokim ryzyku oraz na szeroką skalę.

W przypadku naruszenia podstawowych zasad przetwarzania danych (art. 5 RODO), jak również brak oparcia przetwarzania w jednej z przesłanek wskazanych w art. 6 albo art. 9 RODO, administrator podlega nie tylko administracyjnej karze pieniężnej, ale możliwa jest również odpowiedzialność karna (art. 107 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych). Wspomniany przepis stanowi: „kto przetwarza dane osobowe, choć ich przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo do ich przetwarzania nie jest uprawniony, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch.” Ponadto RODO przewiduje również odpowiedzialność cywilną wobec podmiotów danych. Każda osoba, która poniosła szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku naruszenia przepisów RODO, ma prawo uzyskać odszkodowanie za poniesioną szkodę. Żądanie może być skierowane zarówno wobec podmiotu przetwarzającego, jak i administratora. W zakresie możliwych odszkodowań przepisy nie określają natomiast ich maksymalnych kwot.

W przypadku dopuszczenia obserwatorów społecznych do innych czynności okręgowej komisji wyborczej, aniżeli wynikających z przepisów Kodeksu wyborczego stanowiłoby naruszenie zasady legalności, a tym samym naruszenie RODO, który to fakt administrator zobowiązany byłby zgłosić do organu nadzorczego, jest Prezes Urzędu

Ochrony Danych Osobowych. Prezes tego urzędu jest również podmiotem upoważnionym do prowadzenia postępowania we wszystkich sprawach z zakresu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych (art. 60 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych).

Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, jeżeli naruszenie ochrony danych osobowych może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator bez zbędnej zwłoki zawiadamia osobę, której dane dotyczą, o takim naruszeniu. Oznacza to, że o zaistniałym dopuszczeniu mężów zaufania i obserwatorów społecznych do danych osobowych znajdujących się na wykazach poparcia, należałoby jeszcze powiadomić osoby, do których danych mieli nieuprawniony wgląd.

Mając na uwadze powyższe przesłanki w żaden sposób nie można mówić o „rzekomym” problemie z ochroną danych, gdyż takie działanie stanowiłoby realne naruszenie przepisów w tym zakresie.

W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że wszystkie zarzuty podniesione w skardze są bezzasadne.

Z uwagi na powyższe, jak wskazano wyżej, Państwowa Komisja Wyborcza wnosi o odrzucenie skargi, jako nieuprawnionej i pochodzącej od podmiotu nieuprawnionego do jej wniesienia, a w przypadku jej rozpatrzenia o jej oddalenie.

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
Sylwester Marciniak