

„Studia Wyborcze”, tom 38, 2024

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2024/38/4>

**Tomasz Gąsior\***

 <https://orcid.org/0000-0003-3531-8740>

## **KILKA REFLEKSJI NA TEMAT FINANSOWANIA CZYNNOŚCI MĘŻÓW ZAUFANIA ZE ŚRODKÓW Z BUDŻETU PAŃSTWA**

### **WPROWADZENIE**

Uczciwość, sprawiedliwość, wolność i legalność wyborów, tj. cyklicznego procesu odnawiania składu władz publicznych w wyniku swobodnej decyzji podejmowanej przez obywateli posiadających prawa polityczne, należą niewątpliwie do najważniejszych zasad, jakimi powinny rządzić się wybory, by mogły być traktowane jako podstawowy element przesądzający o tym, że państwo, w którym się one odbyły, jest demokracją opartą na prawie [Żukowski 2006: 61; Kryszeń 2014: 176; Kryszeń 2016: 7–28]. Choć wybory to rozbudowany i skomplikowany proces, którego nie należy utożsamiać wyłącznie z aktem głosowania [Skotnicki 2000: 24], to niewątpliwie właśnie ten akt i dzień, w którym akt ten jest przeprowadzany, stanowią kulminacyjny, najbardziej charakterystyczny i rozstrzygający o wyniku wyborów czas w całym procesie wyborczym. Dzień wyborów i możliwość wrzucenia karty wyborczej do urny wyborczej bywają wręcz określane mianem „święta demokracji”. Dla istotnej części wyborców wybory są w znacznym stopniu identyfikowane właśnie przez akt głosowania<sup>1</sup>. Dla dokonywanej przez nich oceny „prawidłowości

---

\* Dr, Instytutu Prawa i Administracji, Akademia Kujawsko-Pomorska w Bydgoszczy, [tomasz.gasior@op.pl](mailto:tomasz.gasior@op.pl)

<sup>1</sup> Głosowanie za najważniejszą część procesu wyborczego uznaje chociażby Tomasz Kowalczyk [2013: 54].

wyborów”, ich uczciwości, rzetelności [Skotnicki 2018: 85]<sup>2</sup> i sprawiedliwości istotne znaczenie ma przebieg, a precyzyjnie rzecz ujmując, subiektywna ocena przebiegu dnia głosowania, a zatem sposobu, w jaki dzień ten został przeprowadzony przez obwodowe komisje wyborcze, jakości realizowania przez te komisje ich zadań w dniu wyborów. Od jakości pracy tych komisji w znacznym stopniu zależy to, czy wybory zostaną uznane za zgodne z niezbędnymi standardami. [Gąsior 2019: 99]. Nie dziwi więc, że to zapewnienie uczciwego i legalnego przebiegu właśnie dnia wyborów i odbywającego się w jego trakcie aktu głosowania stanowi podstawowy przedmiot zainteresowania przedstawicieli komitetów wyborczych biorących udział w wyborach, którzy do obserwacji prac obwodowych komisji wyborczych w tym dniu desygnują swoich przedstawicieli, tj. mężów zaufania.

## WĄTPLIWOŚCI CO DO ZAKRESU CZYNNOŚCI KOMISJI WYBORCZYCH, KTÓRE MAJĄ PRAWO OBSERWOWAĆ MĘŻOWIE ZAUFANIA

Warto przy okazji tej analizy wskazać, że Państwowa Komisja Wyborcza w swoim piśmie z dnia 30 sierpnia 2023 r. stwierdziła, iż mężowie zaufania (i obserwatorzy społeczni) swoje uprawnienia do obserwacji czynności komisji mogą realizować w dniu głosowania<sup>3</sup>. Odmienne stanowisko w tej sprawie wyraził natomiast Sąd Najwyższy (SN), stwierdzając m.in., że wpisanie w istotę Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokracji nakazuje przyjąć, iż procedury dla niej kluczowe, związane z wyborem władzy, 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 sposób potwierdza ono swój charakter. Zakwestionowanie poprawności rzeczonych procedur może bowiem w ostateczności prowadzić do zakwestionowania demokratycznego charakteru samego państwa.

---

<sup>2</sup> Jak wskazał Krzysztof Skotnicki, zasadę uczciwych (rzetelnych) wyborów wyprowadza się np. z art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. Wprost o rzetelnych wyborach mówi art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., a także wiele innych dokumentów międzynarodowych. Za jej uznaniem opowiada się też coraz więcej przedstawicieli nauki zajmujących się problematyką wyborczą i referendalną [Skotnicki 2018: 85].

<sup>3</sup> *Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych*, [https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw\\_aktualnosci/52388](https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw_aktualnosci/52388) (dostęp 15.03.2024).

Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że jego zdaniem, zgodnie z art. 103b § 1 Kodeksu wyborczego<sup>4</sup>, mąż zaufania ma prawo: 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 oraz przy sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych; być obecny w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu; wnosić do protokołu uwagi, z wymienieniem konkretnych zarzutów; być obecny przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Mąż zaufania ma zatem prawo być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony. W swojej argumentacji Sąd Najwyższy podniósł także to, że w uzasadnieniu projektu Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>5</sup>, projektodawcy wskazali, że projekt ten zakłada, iż 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 być obecni podczas prac komisji również przed dniem głosowania, a nie, jak obecnie, tylko podczas czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania), być obecny w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu, być obecny przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.

Podsumowując, Sąd Najwyższy skonstatował, że przyjęcie jako zasady prawa męża zaufania do udziału we wszystkich czynnościach komisji, do której został on wyznaczony, jest krokiem w kierunku poszukiwania nowych elementów kształtujących porządek demokratycznego państwa prawnego<sup>6</sup>.

Zasadniczo pozytywnie tę linię interpretacyjną Sądu Najwyższego, ze względu na jej znaczenie dla demokratyczności wyborów, oceniła Agata Pyrzyńska. Wskazała jednak na pewne wątpliwości co do tych stanowisk SN [Pyrzyńska 2024a: 314]. Zaliczyła do nich to, że pozwalają one na dublowanie się w okręgowych komisjach wyborczych zadań kontrolnych mężów zaufania

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408), dalej k.w.

<sup>5</sup> Dz.U. 2018 poz. 130.

<sup>6</sup> Postanowienia SN z dnia 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 14/23, LEX nr 3601511, i I NSW 15/23, LEX nr 3601512.

komitetów wyborczych z zadaniami o podobnym charakterze realizowanymi przez osoby zgłaszające listy kandydatów (pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba) tych samych komitetów wyborczych, które wyznaczyły tych mężów zaufania. Innym problemem, jaki rysuje się na tle przyjętej interpretacji, jest zdaniem autorki kwestia ochrony danych osobowych. Pyrzyńska zwraca uwagę, że mężowie zaufania czy obserwatorzy społeczni nie mogą przetwarzać danych osobowych (na gruncie RODO sam dostęp do danych stanowi już ich „przetwarzanie”) bez zaktualizowania się konkretnej przesłanki legalizacyjnej, a dostęp do danych bez wyraźnej podstawy prawnej może wiązać się z poważnymi sankcjami [Pyrzyńska 2024a: 315]. Bez względu należy natomiast zaznaczyć, że mężowie zaufania nie mają prawa uczestniczenia w czynnościach Krajowego Biura Wyborczego ani Szefa Krajowego Biura Wyborczego<sup>7</sup>.

Bez względu na rozbieżności i pewne wątpliwości w tej materii, nie podlega dyskusji, że rola i znaczenie mężów zaufania dla budowania pewności co do prawidłowości przebiegu procesu wyborczego są niezwykle ważne.

## INSTYTUCJA MĘŻA ZAUFANIA

Nie sposób jednak odnosić się do znaczenia i roli mężów zaufania w procesie wyborczym oraz do kwestii finansowania ich działalności bez przyjrzenia się temu, kim tak naprawdę są owi mężowie, jaka jest istota tej instytucji prawa wyborczego. Warto przy tym nadmienić, że pojęcie „mąż zaufania” po raz pierwszy w polskim akcie prawa wyborczego pojawiło się w Ustawie z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu<sup>8</sup> [Skotnicki 2018: 88]. Ma ono zatem długą, bo już ponad stuletnią tradycję [Skotnicki 2023: 47]. Andrzej Sokala męża zaufania określił jako upoważnionego przez pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego lub przez osobę upoważnioną przez tego pełnomocnika obserwatora, mającego prawo do obecności w dniu głosowania w lokalu wyborczym podczas wszystkich czynności obwodowej komisji wyborczej, a w szczególności podczas przeprowadzania głosowania i ustalania jego wyników [Sokala 2010: 80–81]. Reprezentuje on interesy kandydata lub listy kandydatów [Skotnicki 2018: 89]<sup>9</sup>. Jarosław Zbieranek wskazał, że mężowie zaufania to osoby obdarzone zaufaniem kandydatów i ich komitetu wyborczego, którym

<sup>7</sup> Postanowienie SN z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. akt I NSW 1156/23, LEX nr 3672846.

<sup>8</sup> Dz.U. 1922 nr 66 poz. 590.

<sup>9</sup> O znaczeniu, jakie przywiązywały partie polityczne do mężów zaufania także w II Rzeczypospolitej, świadczy fakt, że już w 1922 r. pojawiły się wydawane przez nie instrukcje dla mężów zaufania, więcej zob. Skotnicki 2018: 89.

powierzono odpowiedzialne obowiązki społeczne. Są to przedstawiciele kandydatów i ich komitetów wyborczych reprezentujący ich interesy w czasie głosowania, ustalania wyników głosowania w obwodzie głosowania i ustalania wyników wyborów [Zbieranek 2018: 271; Kowalczyk 2015: 243]. Podobnie instytucję tę scharakteryzował Bogusław Banaszak [2014: 177], a także Agata Pyrzyńska, która wskazała, że są to podmioty powiązane z poszczególnymi komitetami wyborczymi, a nie podmioty obserwujące wybory w sposób bezstronny [Pyrzyńska 2024b: 26]. Instytucję tę stworzono zatem już w okresie międzywojennym właśnie w celu zagwarantowania podmiotom zgłaszającym listy kandydatów możliwości kontrolowania przebiegu głosowania i liczenia głosów podczas powszechnych wyborów [Skotnicki 2018: 92]. Natomiast nieco inaczej, bo jako przedstawiciele społeczeństwa kontrolujących działania członków komisji wyborczych, zwłaszcza obwodowych, mężów zaufania (oraz obserwatorów społecznych) określono w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup>. Podobnie Monika Augustyniak sprawowaną przez mężów zaufania kontrolę uznała za formę kontroli społecznej dotyczącej prawidłowości funkcjonowania mechanizmów wyborczych [Augustyniak 2018], a Magdalena Wrzalik mężów zaufania zdefiniowała jako jednoosobowych kontrolerów rzetelności przebiegu głosowania i ważności wyborów [Wrzalik 2015: 223].

Bez względu na pewne różnice definicyjne niewątpliwie instytucja męża zaufania ma istotne znaczenie z punktu widzenia przestrzegania podstawowych zasad prawa wyborczego, a w szczególności zasady wolnych wyborów, która – jak stwierdził Tomasz Kowalczyk – spina przymiotniki wyborcze w jedną całość [Sokala 2010: 80–81; Wrzalik 2015: 221; Kowalczyk 2015: 243]. Zadaniem tej instytucji jest więc kontrola także uczciwości przeprowadzenia wyborów. Jest ona jednocześnie jedną z gwarancji tej uczciwości [Skotnicki 2018: 85].

Warto podkreślić, że mimo przypisania mężom zaufania istotnych zadań z perspektywy zapewnienia właściwego przebiegu wyborów, przepisy prawa wyborczego nie określają żadnych wymogów dotyczących czy to ich przygotowania merytorycznego, wykształcenia, czy też relacji rodzinnych z kandydatami w wyborach. Natomiast art. 103a k.w. stanowi, że mężem zaufania może być osoba mająca czynne prawo wyborcze do Sejmu<sup>11</sup>, która nie kandyduje

---

<sup>10</sup> Druk sejmowy nr 2897/IX kadencja, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897> (dostęp 16.03.2024).

<sup>11</sup> Może to być zatem obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i nie został pozbawiony praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu lub ubezwłasnowolniony prawomocnym orzeczeniem sądu.

w wyborach ani nie jest komisarzem wyborczym, pełnomocnikiem wyborczym, pełnomocnikiem finansowym, urzędnikiem wyborczym lub członkiem komisji wyborczej.

Zgodnie z art. 103a § 1, 2 i 2a k.w. prawo zgłaszania mężów zaufania mają pełnomocnicy wyborczy lub osoby przez nich upoważnione. Zgłoszeń tych mogą dokonywać do okręgowych, rejonowych, terytorialnych oraz obwodowych komisji wyborczych. Do każdej z tych komisji zgłoszony może zostać jeden mąż zaufania przez pełnomocnika danego komitetu wyborczego. Jak stwierdza Państwowa Komisja Wyborcza, mężowie zaufania danego komitetu wyborczego mogą zmieniać się w ciągu pracy komisji. Jej pracę może w tym samym czasie obserwować jeden mąż zaufania wyznaczony przez pełnomocnika wyborczego danego komitetu. Zmiany te nie mogą być jednak dokonywane już po zamknięciu lokalu wyborczego po zakończeniu głosowania. Oznacza to, że zmiany mężów zaufania niedopuszczalne są w trakcie czynności komisji związanych z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie [Uchwała PKW Nr 102/2024: 6–7]. 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. Ponadto pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona może wyznaczyć jednego męża zaufania przy Państwowej Komisji Wyborczej. Jeżeli mężowie zaufania będą przekazywali materiały zawierające zarejestrowany przez nich przebieg czynności wykonywanych przez obwodową komisję wyborczą na obszarze kraju w dniu wyborów do podpisania przez nią protokołu głosowania w obwodzie właściwego dla przeprowadzanych wyborów, pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego przekazuje do ministra właściwego do spraw informatyzacji informację o osobach, które będą pełniły funkcję męża zaufania, podając ich imię, nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL.

Mężowie zaufania przed przystąpieniem do wykonywania swoich czynności zobowiązani są przedstawić przewodniczącemu komisji dokument tożsamości oraz zaświadczenie podpisane przez pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego lub upoważnioną przez niego osobę, w którym to zaświadczeniu wskazana jest m.in. nazwa komitetu wyborczego. Jeżeli zaświadczenie mężowi zaufania wystawiła osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego, mąż zaufania okazuje również oryginał lub kserokopię tego upoważnienia. Przebywając w lokalu komisji, mężowie zaufania zobowiązani są do noszenia w widoczny sposób identyfikatora z imieniem, nazwiskiem, funkcją oraz nazwą komitetu wyborczego, który reprezentują. Nie mogą one zawierać elementów nawiązujących do kampanii wyborczych, chociażby przez elementy graficzne, kolor tła czy np. rodzaj czcionki charakterystyczny dla danego

komitetu czy partii politycznej [Wrzalik 2015: 228]. Elementów identyfikowanych powszechnie z konkretną partią polityczną czy organizacją nie może zawierać także ubiór (czy jego części) noszony przez mężów zaufania w lokalu wyborczym [Pismo PKW z 8 czerwca 2004 r.]. Mężowie zaufania – mimo że nie mogą tego uwidaczniać w dniu wyborów, w tym w lokalu wyborczym – w procesie wyborczym działają więc na rzecz zgłaszających ich komitetów wyborczych i reprezentujących te komitety kandydatów w wyborach.

## ZADANIA MĘŻÓW ZAUFANIA

Chociaż przedmiotem tego opracowania nie jest analiza zadań mężów zaufania, to jednak rozważając zasadność finansowania ich działalności ze środków publicznych, należy chociaż wspomnieć, że w szczególności mają oni prawo do: bycia obecnymi podczas wszystkich czynności komisji wyborczej, do której zostali wyznaczeni; bycia obecnymi w lokalu wyborczym w czasie przygotowania głosowania, w trakcie głosowania i podczas ustalania wyników głosowania oraz sporządzania protokołów głosowania; obserwowania liczenia głosów przez komisję i ustalania przez nią wyników głosowania; zgłaszania przewodniczącemu komisji na bieżąco uwag i zastrzeżeń; bycia obecnymi przy sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania; wnoszenia uwag do właściwych protokołów głosowania, z wymienieniem konkretnych zarzutów; występowania o wydanie kopii właściwych protokołów głosowania; obecności przy wprowadzaniu danych do sieci elektronicznego przesyłania danych z protokołów głosowania do właściwej terytorialnej komisji wyborczej oraz przy przewożeniu i przekazywaniu protokołów głosowania [Uchwała PKW Nr 102/2024: 8]. Ponadto mężowie zaufania mogą rejestrować z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących (np. kamerą lub telefonem komórkowym) czynności komisji od podjęcia przez nich pracy przed rozpoczęciem głosowania do podpisania protokołów głosowania. Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują tylko rejestrację czynności komisji. Niedopuszczalne jest natomiast transmitowanie tych nagrań [Uchwała PKW Nr 102/2024: 9]. Warto jednak zwrócić w tym miejscu ponownie uwagę na użycie sformułowania „w szczególności” przy wymienianiu uprawnień mężów zaufania. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, posłużenie się przez ustawodawcę tym zwrotem i wymienienie po nim konkretnych czynności komisji nie powoduje, że zasada ogólna w postaci prawa do obecności podczas wszystkich czynności komisji doznaje jakiegokolwiek ograniczenia<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 14/23.

## NOWE REGULACJE KODEKSU WYBORCZEGO DOTYCZĄCE WYPŁACANIA MĘŻOM ZAUFANIA DIET Z BUDŻETU PAŃSTWA ORAZ OPINIE CO DO WPROWADZENIA TEGO ROZWIĄZANIA DO KODEKSU WYBORCZEGO WYRAŻANE W TRAKCIE PROCESU LEGISLACYJNEGO

Do wiosny 2023 r. mężowie zaufania wykonywali swoje zadania w procesach wyborczych w Polsce – co do zasady – społecznie. Nie istniały co prawda wcześniej i nie istnieją obecnie w przepisach Kodeksu wyborczego regulacje prawne zabraniające komitetom wyborczym, których pełnomocnicy wyborczy zgłosili dane osoby jako mężów zaufania, wypłacenia tym mężom zaufania wynagrodzenia czy rekompensaty finansowej za ich pracę na podstawie umów podpisanych przez te osoby z komitetami wyborczymi<sup>13</sup>, ale nigdy nie były to środki wypłacane tym osobom z budżetu państwa. Zmieniło się to na mocy art. 1 pkt 59 Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup>, która weszła w życie 31 marca 2023 r. Zgodnie z tą regulacją do Kodeksu wyborczego dodany został art. 103aa, zgodnie z którym mężowi zaufania, ale wyznaczonemu wyłącznie do obwodowej komisji wyborczej, przysługuje dieta w wysokości 40% zryczałtowanej diety członków obwodowych komisji wyborczych. Dieta ta jest jednak wypłacana wyłącznie tym mężom zaufania, którzy obserwowali głosowanie przez co najmniej 5 godzin i cały przebieg ustalania wyników głosowania do momentu podpisania protokołu głosowania przez wszystkie osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej obecne przy jego sporządzaniu. Ewidencję czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym prowadzi przewodniczący obwodowej komisji wyborczej. Również on wydaje mężowi zaufania zaświadczenie w tej sprawie. Zaświadczenie to sporządzane jest w dwóch egzemplarzach: jeden otrzymuje mąż zaufania, a drugi stanowi dokument z wyborów, który jest przekazywany do archiwum państwowego. Zaświadczenie to zawiera: imię i nazwisko męża zaufania, oznaczenie obwodowej komisji wyborczej, której przewodniczący wydaje zaświadczenie, stwierdzenie, że mąż zaufania spełnił warunki niezbędne do wypłaty diety, oraz pieczęć komisji wyborczej i podpis przewodniczącego danej komisji<sup>15</sup>. Należności mężom zaufania wypłaca wójt na podstawie wniosku o wypłatę diety złożonego przez męża zaufania we właściwym urzędzie gminy. Do wniosku musi zostać dołączone

<sup>13</sup> Praktyki takie nie były jednak powszechnie stosowane przez komitety wyborcze.

<sup>14</sup> Dz.U. 2023 poz. 497.

<sup>15</sup> Wzór tego zaświadczenia określiła Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale Nr 26/2023 z 29 maja 2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla męża zaufania, który spełnił warunki niezbędne do wypłaty diety (M.P. 2023 poz. 562).



wskazane wyżej zaświadczenie albo jego uwierzytelniona kopia. Dieta wypłacana jest mężowi zaufania w terminie 30 dni roboczych od dnia złożenia wniosku. Istotnym – technicznym – uchybieniem tego rozwiązania jest niewątpliwie niewskazanie przez ustawodawcę terminu, do którego wnioski te mogą być składane w urzędach gmin [Gąsior 2024]<sup>16</sup>.

W odniesieniu do tego rozwiązania warto przywołać dyskusję, jaka toczyła się nad nim na etapie prac legislacyjnych dotyczących zmian wprowadzonych przywołaną wyżej Ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. We wspomnianym już uzasadnieniu projektu tej ustawy<sup>17</sup> wprowadzenie publicznego finansowania działalności mężów zaufania argumentowano tym, że niezbędna jest odpowiednia rekompensata za ich pracę włożoną w zapewnienie prawidłowej organizacji i przebiegu wyborów, biorąc pod uwagę wzmocnienie ich pozycji i uprawnień. Między innymi te zmiany określone zostały jako mające wymiar obywatelski i wpisujące się w funkcjonowanie nowoczesnego demokratycznego państwa prawnego, jako wyposażające obywateli w instrumenty pozwalające na sprawną kontrolę procesu wyborczego, w szczególności liczenia głosów, w duchu transparentności, co powinno przełożyć się na zwiększenie zaufania obywateli do państwa<sup>18</sup>.

W trakcie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 11 stycznia 2023 r. Marek Wójcik, przedstawiciel Związku Miast Polskich, stwierdził jednak, że jeżeli chodzi o mężów zaufania, to, zdaniem Związku, ich wynagrodzenie jest zupełnie niepotrzebne. Wyraził pogląd, że na diety dla mężów zaufania w skali całego kraju trzeba będzie przeznaczyć 28,9 mln zł. Sylwester Oracz, ekspert Fundacji Odpowiedzialna Polityka, skonstatował zaś, że ta nowa regulacja dotycząca diet dla mężów zaufania wprowadza relację, powiedzmy, zależności między przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej a mężem zaufania. Oznacza to, że wypłata dla męża zaufania będzie uzależniona od uzyskania zaświadczenia od przewodniczącego komisji. To przewodniczący ma bowiem prowadzić ewidencję czasu pracy i w związku z tym mogą występować sytuacje, w których „przewodniczący będzie nadużywał swojej władzy i np. będzie próbował wykazać, że mąż zaufania był obecny np. 4 godziny 55 minut zamiast wymaganych 5 godzin”. Jak stwierdził dalej, „mam podstawy ku takim przewidywaniom, bo byłem w lokalu wyborczym, w którym przewodniczący nadużywał władzy, nie w takim zakresie, ale np. w zakresie wydania kopii protokołu głosowania”. Oracz zasugerował, że lepszym rozwiązaniem byłoby wypłacanie środków mężom

<sup>16</sup> Jeszcze inne wątpliwości co do tego rozwiązania wyraziła Agata Pyrzyńska [2024b].

<sup>17</sup> Druk sejmowy nr 2897/IX kadencja.

<sup>18</sup> Ibidem.

zauwania przez komitety wyborcze, czy raczej partie polityczne<sup>19</sup>, jak ma to miejsce w innych krajach, i zezwolenie na refundację takich wydatków ze środków administracji wyborczej, tzn. na wniosek do administracji wyborczej – jeżeli jest taka wola polityczna, by mężowie zaufania mieli jakieś wynagrodzenie. W obecnym kształcie – zdaniem Oracza – budzi obawy to, czy administracja samorządowa podoła takiej liczbie wniosków mężów zaufania. Zasugerował, by Komisja rozważyła inny scenariusz, w którym mężowie zaufania otrzymują jakieś wynagrodzenia za, często bardzo dobrą, pracę, nie wprowadzając przewidzianej tą ustawą relacji między mężem zaufania a przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej, która może w jakimś stopniu być niezdrowa. Wskazał jednocześnie na pojawiającą się wątpliwość, czy mąż zaufania, którego wypłata będzie zależała od przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej, nie będzie w pewien sposób bardziej pasywny w stosunku do tego przewodniczącego, „który jest dla niego, czy wydaje się być dla niego uprzejmy”. Słusznie podniósł także występującą już praktykę tworzenia „fałszywych komitetów wyborczych”, które nie są zainteresowane rzeczywistą walką wyborczą w wyborach, ale wyłącznie zgłaszaniem kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych i zebraniem w ten sposób środków dla osób, które są zainteresowane takim procederem [Gąsior 2019: 112–115]<sup>20</sup>. Wyrzucił w związku z tym obawy, czy wprowadzenie rozwiązania, w którym diety mężom zaufania wypłacane są z budżetu państwa, nie spowoduje, że pojawi się więcej takich „fałszywych komitetów” utworzonych tylko po to, by wydelegować mężów zaufania niezainteresowanych obserwacją wyborów, ale wyłącznie zdobyciem kilkuset złotych<sup>21</sup>.

Wątpliwości te zdawał się potwierdzać Paweł Zdun z Ruchu Kontroli Wyborów, który stwierdził, że wiązanie mężów zaufania jakąś podległością służbową czy parasłużbową, np. finansową, z przewodniczącym komisji może rodzić pewne niezdrowe sytuacje. Jako bardzo złe rozwiązanie ocenił natomiast, proponowane przez Oracza, obciążenie wynagrodzeniami mężów zaufania zgłaszające ich komitety wyborcze. O ile bowiem partie polityczne mogą sobie na to pozwolić, to „fatalnym pomysłem jest obciążanie organizacji społecznych często naprawdę non-profit wynagrodzeniem dla mężów zaufania”. Zaproponował ponowne rozważenie sensowności wynagrodzenia mężów zaufania, „o ile miałyby się to w jakikolwiek sposób wiązać z podległością męża zaufania, bo mąż zaufania powinien być jak najbardziej niezależny od komisji. Jeśli już miałby być wynagradzany, to raczej automatycznie, np. przez

<sup>19</sup> Podobnie Domańska, Wrzalik 2023: 8.

<sup>20</sup> Na temat motywacji członków obwodowych komisji wyborczych zob. Hoffman, Frydrych-Depka 2023: 81–85.

<sup>21</sup> Na tę kwestię uwagę zwróciła w swoim opracowaniu także Agata Pyrzyńska [2024b].

komisarza wyborczego, ale tak, żeby to było niezależne od jego pracy”. Zwrócił także uwagę na to, że połączenie wynagrodzenia męża zaufania z jego zobowiązaniem do przebywania przez pewną liczbę godzin w komisji obwodowej może być niekorzystne, ponieważ niewiele osób zgłasza się jako kandydaci do tej funkcji. Jego zdaniem na mężów zaufania najczęściej zgłaszają się osoby najbardziej aktywne społecznie, które „nie wiążą swojej obserwacji i kontroli wyborów z jakąkolwiek gratyfikacją, tylko chcą ten swój czas rzeczywiście poświęcić dla sprawy, dla Polski, dla uczciwych wyborów”.

Zabierając ponownie głos w dyskusji, Wójcik podsumował, że samorzady są przeciwne wnoszeniu opłat dla mężów zaufania. Rozwiązanie to uznał za absolutnie niepotrzebne, gdyż i jego zdaniem często na mężów zaufania zgłaszają się osoby aktywne, które w ogóle o wynagrodzeniu nie myślą. Zaapelował o odstąpienie od tego pomysłu. Ocenił to rozwiązanie jako niepotrzebne, zaznaczając, że te prawie 30 mln zł można by wykorzystać inaczej.

Na interesujący aspekt tego rozwiązania zwróciła uwagę Róża Rzeplińska – Prezeska Zarządu Stowarzyszenia 61. Określiła je jako niepotrzebne dokapitalizowanie partii politycznych, a konkretnie aparatu partyjnego. Wyraziła wątpliwość co do rozwiązania, zgodnie z którym mężowie zaufania – z niewiadomych przyczyn – mają otrzymać wynagrodzenie, a obywatele, którzy obserwują wybory jako obserwatorzy społeczni, już nie. Zaznaczyła przy tym, że nie domaga się wynagrodzenia dla obserwatorów społecznych, wskazując jednak na pojawiającą się tu nierówność oraz na dodatkowe dokapitalizowanie komitetów wyborczych, a przede wszystkim aparatu partyjnego, co – jej zdaniem – obniża zaufanie do kandydatów<sup>22</sup>.

Również Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE) w swojej opinii dla Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonej w trakcie procesu ustawodawczego na temat tych rozwiązań<sup>23</sup> uznała, że ich konsekwencje będą niepokój. Jej zdaniem mąż zaufania konkretnego kandydata (komitetu) ma służyć jego interesom. Postawienie męża zaufania w stosunku zależności od organu wyborczego lub burmistrza ingeruje w prawo kandydatów do posiadania własnego obserwatora w komisjach wyborczych. OSCE wskazała także, że ta pośrednia dotacja publiczna może powodować rosnącą liczbę mężów zaufania w często już i tak zatłoczonych lokalach wyborczych.

---

<sup>22</sup> Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 38), 11 stycznia 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NKK-38> (dostęp 12.03.2024).

<sup>23</sup> <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911-obwe.pdf>, s. 10 (dostęp 11.03.2024).

Związek Miast Polskich, tym razem w swoim stanowisku z dnia 31 stycznia 2023 r. dla senatorów Tomasza Grodzkiego, Krzysztofa Kwiatkowskiego i Zygmunta Frankiewicza, propozycję diety dla męża zaufania ponownie ocenił jako chybioną. Wskazał, że przy tak znacznej jej wysokości za nieporównywalnie mniejszy zakres pracy niż w przypadku członków obwodowych komisji wyborczych może się okazać, że nasili się problem z pozyskaniem osób zainteresowanych pracą w tych komisjach. Związek stanowczo zanegował pomysł wynagradzania mężów zaufania ze środków publicznych<sup>24</sup>.

Również Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wskazał na wątpliwości co do wypłacania diet mężom zaufania, przy jednoczesnym braku takiej rekompensaty dla obserwatorów wyznaczanych przez organizacje pozarządowe. Zdaniem związku jest to nierówne traktowanie przedstawicieli komitetów wyborczych zaangażowanych w ich wynik wyborczy w stosunku do osób, które uczestniczą w pracach komisji w związku z realizacją celów statutowych reprezentowanych przez siebie organizacji pozarządowych, zainteresowanych transparentnością i uczciwością procesu wyborczego, a nie uzyskaniem konkretnego wyniku. Mężowie zaufania reprezentują bowiem poszczególne komitety wyborcze i działają w ich interesie. W stanowisku tym wskazano, że można przyjąć, iż koszty wynagrodzenia męża zaufania powinny ewentualnie obciążać partie polityczne oraz komitety wyborcze i stanowić ich kwalifikowalne, uzasadnione wydatki. Finansowanie pobytu mężów zaufania w lokalach wyborczych i obserwowania prac komisji z budżetu państwa wydał się Związkowi nieuzasadnione<sup>25</sup>.

Jako otwarte Helsińska Fundacja Praw Człowieka pozostawiła pytanie, czy ciężar finansowania diet wypłacanych mężom zaufania powinien ponosić Skarb Państwa, skoro podmioty te reprezentują w obwodowych komisjach wyborczych poszczególne komitety wyborcze. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem mogłaby być, jej zdaniem, dbałość o rzetelność procesu wyborczego, albowiem odpowiedni udział w pracach komisji wyborczych mężów zaufania stanowi czynnik istotnie wzmacniający kontrolę wyborów. Jednocześnie Fundacja zwróciła uwagę na znaczną niekonsekwencję ustawodawcy, który różnicuje uprawnienia mężów zaufania i obserwatorów społecznych, pozbawiając tych drugich uprawnienia do otrzymania diety oraz zwolnienia od

---

<sup>24</sup> Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, [https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911\\_zmp-stanow.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911_zmp-stanow.pdf), s. 2 (dostęp 1.03.2024).

<sup>25</sup> Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie: poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911\\_zgwrp.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911_zgwrp.pdf), s. 2 (dostęp: 11.03.2024).

świadczenia pracy. Należałoby, jej zdaniem, optować za rozciągnięciem podobnych uprawnień na obserwatorów społecznych, zwłaszcza że ci ostatni nie reprezentują komitetów wyborczych, lecz organizacje społeczne, co może wpływać na większy obiektywizm ich ustaleń. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła ponadto uwagę, że rozwiązanie to bezpośrednio obciąży dodatkową pracą przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej, który zostanie zobligowany do ewidencjonowania czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym. Z tej perspektywy, zdaniem Fundacji, należy ocenić je negatywnie jako przejaw nakładania na przewodniczącego komisji dodatkowych obowiązków administracyjnych, które ograniczają z jego strony efektywne kierowanie pracami komisji. W przypadku zaakceptowania pomysłu przyznania prawa do otrzymywania diet zarówno mężom zaufania, jak i obserwatorom społecznym należałoby więc jednocześnie ograniczyć do minimum obowiązki administracyjne związane z ewidencjonowaniem czasu ich pobytu w lokalu wyborczym<sup>26</sup>.

Już w trakcie 59. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej senatorka Agnieszka Gorgoń-Komor ostro skrytykowała rozwiązanie wprowadzające obowiązek wypłacenia z budżetu państwa diet mężom zaufania, którzy – jak to określiła – „są z politycznego nadania”<sup>27</sup>.

Z powyższej analizy oraz z przywołanych w niej stanowisk wynika, że rozwiązanie polegające na przyznaniu mężom zaufania diet w wysokości 40% zryczałtowanej diety członków obwodowych komisji wyborczych nie spotkało się z pozytywnym przyjęciem żadnego – poza inicjatorem tej zmiany – podmiotu biorącego udział w dyskusji czy w pracach legislacyjnych nad jego wprowadzeniem do Kodeksu wyborczego. Nie powstrzymało to jednak ówczesnego ustawodawcy przed wprowadzeniem tej zmiany.

## PRAKTYCZNE ASPEKTY WPROWADZENIA DIET DLA MĘŻÓW ZAUFANIA

Uwzględniając powyższe, warto wskazać, jak analizowane rozwiązanie wyglądało w rzeczywistości w pierwszych wyborach, w których znalazło zastosowanie, tj. w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP z 15 października 2023 r. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 5 lit. a uchwały Nr 29/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie należności pieniężnych

---

<sup>26</sup> Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 6 lutego 2023 r., s. 5 (dostęp 15.03.2024).

<sup>27</sup> Stenogram 59. posiedzenia Senatu RP X kadencji, 1 dzień, <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,592,1,opis.html> (dostęp 15.03.2024).

przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego<sup>28</sup> członkom obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP przysługiwała zryczałtowana dieta za czas związany z wykonywaniem przez nich czynności wyborczych w kwocie 600 zł. Dieta mężów zaufania wyznaczonych do obwodowych komisji wyborczych w owych wyborach wynosiła więc 240 zł. Jak wynika z Informacji Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 14 marca 2024 r. o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowego przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.<sup>29</sup>, na diety dla mężów zaufania przeznaczonych zostało łącznie 9 454 560 zł, co stanowiło 2,66% wszystkich wydatków poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie tych wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP<sup>30</sup>. Oznacza to, że diety wypłacone zostały 39 394 mężom zaufania<sup>31</sup>. Jest to niewątpliwie niebagatelna kwota, także w strukturze „wydatków wyborczych”, aczkolwiek trzeba uczciwie zaznaczyć, że jednak trzykrotnie niższa od przewidywanej chociażby przez Marka Wójcika w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach nad wprowadzeniem do Kodeksu wyborczego regulacji dotyczących finansowania z budżetu państwa działalności mężów zaufania w komisjach wyborczych najniższego szczebla. Nie zmienia to jednak wątpliwej oceny tego rozwiązania. Zasadne wydają się

<sup>28</sup> M.P. 2023 poz. 850.

<sup>29</sup> pkw.gov.pl (dostęp 28.2.2024).

<sup>30</sup> Należy przy tym uwzględnić także to, że druki formularzy (w tym zaświadczenia dla męża zaufania) i protokołów głosowania w wyborach kosztowały łącznie 361 457 zł, a w przeprowadzonym jednocześnie referendum 325 925 zł. Przyjmując, że druki formularzy i protokołów głosowania były zbliżone do siebie w wyborach i referendum, można założyć – oczywiście w pewnym przybliżeniu – że różnicę między tymi kwotami, tj. ok. 35 tys. zł, stanowiły koszty zaświadczeń dla mężów zaufania.

<sup>31</sup> Na przykład na obszarze Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Kielcach uprawnionych do wypłaty diety było 2909 mężów zaufania (Państwowa Komisja Wyborcza, Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r., [https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw\\_aktualnosc/55398](https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw_aktualnosc/55398), dostęp: 28.02.2024). Z przywołanego sprawozdania PKW wynika, że w wyborach parlamentarnych w 2023 r. powołano 31 497 obwodowych komisji wyborczych, w tym 416 za granicą i 8 na polskich statkach morskich. Skoro diety wypłacone zostały 39 394 mężom zaufania pełniącym swoje funkcje w obwodowych komisjach wyborczych na terenie kraju (31 073 komisje), to oznacza to, że średnio na każdą obwodową komisję wyborczą w Polsce przypadają nieco ponad jeden mąż zaufania (1,27), zakładając rzecz jasna, że wszyscy mężowie zaufania, którym prawo do diety przysługiwało, wystąpili o nią i nie zmieniali się w ciągu dnia z innymi mężami zaufania, którym jednak dieta nie przysługiwała, gdyż nie spełnili przesłanek ustawowych do jej otrzymania.

bowiem wyrażone wyżej wątpliwości co do tego, że ustawodawca przewidział diety dla osób obserwujących prace obwodowych komisji wyborczych i czuwających nad ich prawidłowością z rekomendacji komitetów wyborczych, a pominął możliwość finansowania środkami publicznymi niemal tożsamyh działań wykonywanych przez obserwatorów społecznych wyborów, zgłaszanych przez zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenia i fundacje, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, mimo że obserwatorzy ci mają prawo podejmować te same działania, które przewidziane zostały dla mężów zaufania, z wyjątkiem wnoszenia uwag do protokołów oraz prawa przebywania przy przewożeniu i przekazywaniu tych protokołów do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.

Na marginesie warto zaznaczyć również to, że ustawodawca nie tylko przyznaniem diet zróżnicował pozycję męża zaufania i obserwatora społecznego wyborów, a zatem dwóch instytucji społecznej kontroli procesu wyborczego o zbliżonym do siebie charakterze, których cele są, a przynajmniej powinny być, takie same, tj. dbałość o prawidłowość i transparentność przebiegu wyborów [Pyrzyńska 2024b: 33]. Tylko dla pierwszej z grup przewidział bowiem możliwość zwolnienia 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<sup>32</sup>.

Ponownie jednak należy podkreślić istotne wątpliwości co do zasadności rozwiązania przewidującego gratyfikację dla społecznych obserwatorów wyborów, a tym bardziej dla „obserwatorów o charakterze politycznym” wskazywanych przez pełnomocników komitetów wyborczych i reprezentujących ich interesy w procesie wyborczym, na działania których należy patrzeć nie tylko jako na podejmowane przez weryfikatorów interesu publicznego, ale też przez pryzmat tego, że – w mniejszym lub większym stopniu – występują oni właśnie jako stronnicy konkretnych sił politycznych [Pyrzyńska 2024b: 27]. W tym kontekście warto tylko przypomnieć, że w art. 111 ust. 1, nieobowiązującej już co prawda, Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>33</sup>, mężowie zaufania jednoznacznie zdefiniowani byli jako „przedstawiciele list kandydatów na radnych, reprezentujący ich interesy w czasie głosowania i ustalania wyników głosowania w obwodzie głosowania”. Jaki jest zatem racjonalny powód finansowania działalności

<sup>32</sup> Art. 103ba k.w. Pomińmy w tym miejscu kwestię racjonalności także tego rozwiązania.

<sup>33</sup> Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602. Ustawa została uchylona art. 10 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 poz. 113).

„przedstawiciele partii i komitetów wyborczych” w procesie obserwowania wyborów, szczególnie w sytuacji, gdy finansowania takiego nie przewidziano dla przedstawicieli organizacji pozarządowych spełniających – z perspektywy zapewnienia uczciwości, rzetelności, wolności, legalności wyborów, a więc z perspektywy państwa – prawdopodobnie bardziej obiektywną rolę?

Być może odpowiedzią jest tutaj to, na co uwagę zwróciła przywołana wyżej Róża Rzeplińska, a mianowicie że środki te mają być swego rodzaju formą dodatkowego, pośredniego finansowania komitetów wyborczych, ale także partii politycznych<sup>34</sup>. Trudno byłoby dzisiaj ustalić, ilu mężów zaufania zgłosiły poszczególne komitety, w tym komitety utworzone przez partie polityczne, ale przyjmując – wydaje się, że dość bezpieczne, jeżeli chodzi o wybory do Sejmu RP i do Senatu RP – założenie, że ok. 75% mężów zaufania zgłoszonych zostało przez komitety wyborcze partii politycznych<sup>35</sup>, to oznaczałoby to, że działalność partii politycznych, które desygnowały swoich mężów zaufania, wsparta została publicznymi środkami finansowymi w łącznej kwocie 7 090 920 zł. Biorąc pod uwagę, że przewidywana wysokość rocznej subwencji przysługującej partiom politycznym w związku z wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonymi w dniu 15 października 2023 r.<sup>36</sup> obliczona została na kwotę 84 246 147,77 zł<sup>37</sup>, to oznaczałoby to, że partie polityczne otrzymały pośrednie dodatkowe finansowe wsparcie budżetowe na poziomie blisko 8,5% przewidzianej dla nich rocznej subwencji. Oczywiście są to obliczenia oparte wyłącznie na pewnych ogólnych, przyjętych przez autora, założeniach, które to obliczenia mogą jednak obrazować poziom tego nieznanego wcześniej polskiemu prawu wyborczemu wsparcia budżetowego dla działalności podejmowanej przez reprezentantów komitetów wyborczych partii politycznych działających na rzecz tych partii<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Por. Skotnicki 2023: 50.

<sup>35</sup> Spośród 84 komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2023 r. 39 zostało utworzonych przez partie polityczne, 2 przez koalicje partii politycznych i 43 przez wyborców.

<sup>36</sup> Subwencja z budżetu państwa, zgodnie z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1215), przysługuje partii politycznej, która w wyborach do Sejmu, samodzielnie tworząc komitet wyborczy, otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów.

<sup>37</sup> <https://www.pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych/subwencja-z-budzetu-panstwa> (dostęp 10.03.2024).

<sup>38</sup> Dla dokonania precyzyjnych obliczeń w tym zakresie niezbędna byłaby wiedza, ilu mężów zaufania zgłosiły poszczególne komitety wyborcze, w tym te utworzone przez partie polityczne czy koalicje partii politycznych. Wówczas możliwe byłoby precyzyjne ustalenie, w jakiej łącznej wysokości diety otrzymali mężowie zaufania z poszczególnych komitetów wyborczych,



Nie można w tym kontekście nie wskazać także tego, że przed nami są wybory samorządowe oraz wybory do Parlamentu Europejskiego, po których również będziemy niewątpliwie mogli mówić o kolejnych milionach złotych przeznaczonych na tego rodzaju „wsparcie środkami publicznymi działalności partii politycznych”. Właśnie przede wszystkim w perspektywie przywołanych wyborów samorządowych, a precyzyjnie rzecz ujmując, w perspektywie skali tych wyborów, analizowane rozwiązanie może budzić poważne wątpliwości i obawy. O ile bowiem, jak już wskazano, w wyborach parlamentarnych w 2023 r. zarejestrowane zostały 84 komitety wyborcze, o tyle w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2024 r. udział bierze 11 201 komitetów wyborczych<sup>39</sup>. Uwzględniając zatem odmienną specyfikę obu tych procesów wyborczych, w tym zdecydowanie ostrzejszą i bardziej zagorzałą personalną rywalizację wyborczą na poziomie samorządowym, ogromną wzajemną nieufność przedstawicieli konkurujących ze sobą komitetów wyborczych i zgłoszonych przez nie kandydatów w tych wyborach (co uzasadnia prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że liczba mężów zaufania zgłoszonych w tej elekcji będzie znacznie większa niż w wyborach parlamentarnych), ale także biorąc pod uwagę wzrost wysokości diety przysługującej członkowi obwodowej komisji wyborczej do 700 zł<sup>40</sup> (z czym wiąże się automatyczny wzrost diet mężów zaufania do 280 zł), jest oczywiste, że wzrosną – i to prawdopodobnie dość istotnie – generalne koszty diet wypłaconych mężom zaufania w tych wyborach. O tym jednak będzie okazała przekonanie się dopiero za kilka miesięcy.

## PODSUMOWANIE

Analiza zagadnienia finansowania działalności mężów zaufania z pieniędzy publicznych, niewątpliwie działalności bardzo ważnej nie tylko z perspektywy komitetów wyborczych, które ich zgłaszają, czy partii politycznych

---

co można byłoby zestawić chociażby właśnie z wysokością subwencji przysługującej poszczególnym partiom politycznym.

<sup>39</sup> Do Państwowej Komisji Wyborczej i do komisarzy wyborczych złożonych zostało 11 366 zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego, z czego w 165 przypadkach łącznie odmówiono rejestracji, komitet sam się rozwiązał, został rozwiązany lub zawiadomienie o jego utworzeniu zostało wycofane.

<sup>40</sup> Uchwała Nr 30/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego (M.P. poz. 851).

i organizacji, które tworzą te komitety, ale także z punktu widzenia uczciwości, rzetelności, równości<sup>41</sup> czy wolności wyborów, a więc działalności istotnej dla demokratycznego państwa prawnego, wskazuje, że jej (oraz wielu innych) optymalnemu rozwiązaniu i uregulowaniu powinien zostać poświęcony duży namysł i rozważa. Warto podjąć próbę takiego uregulowania tej kwestii, która z jednej strony nie będzie zniechęcała do obserwowania wyborów i czuwania nad ich właściwym przebiegiem, ale z drugiej nie będzie prowadziła do sytuacji, która może zaistnieć w przypadku obecnego rozwiązania, a mianowicie do wykorzystywania publicznego finansowania działalności mężów zaufania do budowania, konsolidowania, czy też wzmacniania, również finansowego, środowisk czy podmiotów związanych z określonymi komitetami wyborczymi czy partiami politycznymi, podobnie jak ma to miejsce w przypadku „podmiotów oferujących pracę w obwodowych komisjach wyborczych” [Gąsior 2019: 114].

Warto ponadto wspomnieć o tym, że w przypadku obwodowych komisji wyborczych działania tego typu bywają podejmowane w celu uzyskania środków finansowych także przez osoby bezpośrednio uczestniczące w tworzeniu komitetów wyborczych. W tych sytuacjach osoby, którym proponuje się ich zgłoszenie przez dany komitet jako kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (można sobie równie dobrze wyobrazić takie działania w stosunku do osób zainteresowanych funkcją męża zaufania), zobowiązane są do wpłacenia wskazanemu podmiotowi określonej kwoty za samo zgłoszenie ich kandydatur lub – w innych przypadkach – do wpłaty części diety uzyskanej za ich pracę w komisji. Pojawiają się również podmioty gospodarcze, które proponują osobom zainteresowanym tego rodzaju działalnością społeczną regularne opłacanie przez nie składek miesięcznych czy rocznych przez okres obowiązywania umowy oraz stałej kwoty za „zapisanie ich do pracy w obwodowej komisji wyborczej”. Działalność ta budzi wprawdzie istotne wątpliwości co do jej zgodności z prawem, nie zmienia to jednak faktu, że dość regularnie jest podejmowana. Rozpoczynając ewentualną debatę na temat zmian w zakresie rozwiązania przewidującego wypłacanie diet mężom zaufania, warto uwzględnić to, że do podejmowania decyzji służących interesom społecznym i dobru publicznemu prowadzić mogą tylko wszechstronnie przeanalizowane punkty widzenia i racje, także ekspertów w danej dziedzinie, oraz kierowanie się przez ludzi sprawujących władztwo państwowe wiedzą i posiadanymi odpowiednimi umiejętnościami [Mordwiłko 2002: 175]. Powrót do poprzedniego rozwiązania prawnego przewidującego wykonywanie przez mężów zaufania

---

<sup>41</sup> Tę ostatnią Tomasz Kowalczyk uznaje za odzwierciedlenie konstytucyjnej zasady równości każdego człowieka wobec prawa [zob. Kowalczyk 2015: 237], a Zdzisław Jarosz i Sylwester Zawadzki uznają za najważniejsze ze wszystkich praw politycznych [Jarosz, Zawadzki 1974: 264].

swojej funkcji *pro publico bono* może być utrudniony również przez to, że zazwyczaj nie jest łatwo uzyskać akceptację dla rozwiązania odbierającego pewnej grupie obywateli raz przyznane „przywileje”. Mając świadomość tego, wprowadzanie rozwiązań o takim charakterze powinno się odbywać z wielkim namysłem i rozważą, by w efekcie nie uszczuplić znacznie grona osób – być może nie zawsze do końca obiektywnie – ale jednak dbających o odpowiednią jakość przeprowadzania procesów wyborczych w Polsce.

## BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak Monika. 2018. *Art. 103a. Uprawnienie do wyznaczenia męża zaufania; wymagania na stanowisku męża zaufania*. W Leszek Bielecki, Piotr Ruczkowski, Monika Augustyniak. *Wybory samorządowe*. Komentarz. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Banaszak Bogusław. 2014. *Art. 104. Mężowie zaufania. Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Domańska Aldona, Wrzalik Magdalena. 2023. *Nowelizacja Kodeksu wyborczego*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gąsior Tomasz. 2019. „Wybrane zagadnienia dotyczące organizacji i funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych”. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 1: 97–125.
- Gąsior Tomasz. 2024. *Przegląd zadań organów jst w procesie organizacji wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego*. Legalis Administracja.
- Hoffman Martyna, Frydrych-Depka Anna. 2023. *Motywacje i identyfikacje członków obwodowych komisji wyborczych w czasach COVID-19 na przykładzie Torunia*. W *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część czternasta*. Red. Andrzej Bielecki, Dariusz Szafranski, Tomasz Gąsior, Warszawa: C.H. Beck.
- Jarosz Zdzisław, Zawadzki Sylwester. 1974. *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kowalczyk Tomasz. 2013. „Głosowanie per procura w wyborach do parlamentu europejskiego (na przykładzie Polski)”. *Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo* 3/1: 53–62.
- Kowalczyk Tomasz. 2015. „Znaczenie podstawowych zasad prawa wyborczego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a III Rzeczypospolitej Polskiej”. *Historia Slavorum Occidentis* 2(9): 225–247.
- Kryszewski Grzegorz. 2014. *Prawo konstytucyjne*. Red. Stanisław Bożyk, Białystok: Temida 2.
- Kryszewski Grzegorz. 2016. „Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego”. *Studia Wyborcze* 21: 7–28.
- Mordwiłko Janusz. 2020. *O roli prawnych ekspertów w działaniach parlamentu i kształtowaniu prawa*. W *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego*. Red. Andrzej Piekara. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego.
- Pyrzyńska Agata. 2024a. „Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 1: 305–317.

- Pyrzyńska Agata. 2024b. „Instytucje społecznej kontroli procesu wyborczego po zmianach Kodeksu wyborczego w 2023 r.” *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne* 81(1): 24–42.
- Skotnicki Krzysztof. 2000. *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Skotnicki Krzysztof. 2018. „Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym w okresie międzywojennym”. *Studia Wyborcze* 25: 85–93.
- Skotnicki Krzysztof. 2023. „Zmiana statusu i uprawnień mężów zaufania po uchwaleniu nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5(75): 45–57.
- Sokała Andrzej. 2010. *Mąż zaufania*. W Bartłomiej Michalak, Andrzej Sokała, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business.
- Wrzałik Magdalena. 2015. „Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym”. *Zeszyt Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*, 5: 219–236.
- Zbieranek Jarosław. 2018. *Art. 103a. Uprawnienie do wyznaczenia męża zaufania; wymagania na stanowisku męża zaufania. Art. 103b Uprawnienia męża zaufania*. W *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Żukowski Arkadiusz. 2006. „Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych”. *Studia Wyborcze* 1: 53–70.

## AKTY NORMATYWNE

- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 1922 nr 66 poz. 590).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1215).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408).
- Ustawa 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).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

## INNE

- Informacja Szefa Krajowego Biura Wyborczego z dnia 14 marca 2024 r. o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowego przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., pkw.gov.pl.
- Opinia Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights dla Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911-obwe.pdf> (dostęp 11.03.2024).
- Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2004 r. ZPOW-903-88/04. Niepublikowane.
- Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r. [https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw\\_aktualnosci/55398](https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw_aktualnosci/55398) (dostęp 15.03.2024).

- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. [https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911\\_zmp-stanow.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911_zmp-stanow.pdf) (dostęp 1.03.2024).
- Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie: poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. [https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911\\_zgwrp.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911_zgwrp.pdf) (dostęp: 11.03.2024).
- Stenogram 59. posiedzenia Senatu RP X kadencji, 1 dzień. <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg.592,1,opis.html> (dostęp 15.03.2024).
- Uchwała Nr 29/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego (M.P. 2023 poz. 850).
- Uchwała Nr 102/2024 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 marca 2024 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r. (M.P. 2024 poz. 851).
- Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 6 lutego 2023 r. [https://hfhr.pl/upload/2023/02/kodeks\\_wyborczy\\_opinia\\_hfpc\\_1.pdf](https://hfhr.pl/upload/2023/02/kodeks_wyborczy_opinia_hfpc_1.pdf) (dostęp 15.03.2024).
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych.* [https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw\\_aktualnosci/52388](https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw_aktualnosci/52388) (dostęp 15.03.2024).
- Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 38), 11 stycznia 2023 r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skmr=NKK-38> (dostęp 12.03.2024).

## ORZECZNICTWO

- Postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 14/23, LEX nr 3601511.
- Postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23, LEX nr 3601512.
- Postanowienie SN z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. akt I NSW 1156/23, LEX nr 3672846.

## Streszczenie

W artykule sformułowano kilka refleksji dotyczących finansowania czynności mężów zaufania ze środków publicznych. Wskazano w nim, że niewątpliwie instytucja męża zaufania pełni istotną rolę w zapewnieniu, by proces wyborczy, a przede wszystkim kulminacyjna jego część, czyli dzień głosowania, przebiegał zgodnie z zasadami, jakimi rządzić się powinny wybory w demokratycznym państwie prawnym. Zwrócono uwagę na to, że wskutek zmian prawa wyborczego dokonanych na początku 2023 r., w wyniku których wprowadzone zostało m.in. rozwiązanie, zgodnie z którym mężowi zaufania wyznaczonemu do obwodowej komisji wyborczej przysługuje dieta w wysokości 40% zryczałtowanej diety członków obwodowych komisji wyborczych, powstało pytanie o zasadność tego rozwiązania. W opracowaniu przedstawiono stanowiska co do tej regulacji wyrażane w procesie legislacyjnym. Przywołano formułowane w jego

trakcie wątpliwości i stawiane pytania. Wskazano wreszcie na praktyczne aspekty wprowadzonej regulacji, chociażby na jej wpływ na koszty przeprowadzenia procesów wyborczych. Oparto się na przykładzie pierwszych wyborów, w których rozwiązanie to zastosowano, tj. wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP z 2023 r. Rozważono, czy ta forma finansowania działań mężów zaufania, będących przedstawicielami kandydatów i ich komitetów wyborczych reprezentującymi ich interesy w czasie głosowania i ustalania wyników wyborów, może zostać uznana za – pośrednie – publiczne finansowanie partii politycznych, a jeśli tak, to jaka jest to skala. Wyrażono także obawy o wysokość wydatków z budżetu państwa na finansowanie działalności mężów zaufania w wyborach samorządowych, których skala jest nieporównywalnie większa w porównaniu z wyborami parlamentarnymi.

**Słowa kluczowe:** mężowie zaufania, obserwatorzy społeczni, wybory, zasady wyborcze, finansowanie partii politycznych, koszt wyborów

### **SOME REFLECTIONS ON FINANCING THE ACTIVITIES OF MEN OF TRUST FROM THE STATE BUDGET (summary)**

This article presents several reflections on the financing of men of trust activities from public funds. It was pointed out that the institution of the man of trust undoubtedly plays an important role in ensuring that the electoral process, and above all its culminating part, which is the voting day, is conducted in accordance with the principles that should govern elections in a democratic state ruled by law. Attention was drawn to the fact that as a result of changes to the electoral law introduced at the beginning of 2023, which resulted in the introduction of – among other things – a solution according to which a man of trust appointed to a district electoral commission is entitled to a per diem amounting to 40% of the flat-rate per diem allowance of members of the precinct electoral commissions, a question arose about the validity of this solution. This analysis presents the positions regarding this regulation expressed in the legislative process. The doubts and questions raised during the meeting were recalled. Finally, the practical aspects of the introduced regulation were pointed out, for example its impact on the costs of conducting electoral processes. The example was based on the first elections in which this solution was used, i.e. elections to the Sejm of the Republic of Poland and the Senate of the Republic of Poland in 2023. It was considered whether this form of financing the activities of men of trust, who are representatives of candidates and their electoral committees representing their interests during voting and determining election results, may be considered indirect – public – financing of political parties, and if so, what is the scale. Concerns were also expressed about the amount of expenditure from the state budget to finance the activities of men of trust in local government elections, the scale of which is incomparable to parliamentary elections.

**Keywords:** men of trust, social observers, elections, electoral rules, financing of political parties, cost of elections