

Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym

Wprowadzenie

Od dłuższego czasu na całym świecie obserwuje się coraz mniejsze zainteresowanie społeczeństwa życiem politycznym oraz niechęć wobec elit politycznych, które – bądź, co bądź – są reprezentantami narodu, mimo że nastąpił wzrost świadomości społecznej ludzi, a z tym ich naturalna potrzeba prawidłowego uczestniczenia w życiu politycznym wspólnoty¹. Niestety, zapominamy, że wybory są periodycznym procesem, pozwalającym obywatelom w drodze głosowania wybrać przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonych funkcji. Udział w głosowaniu pozwala na realizację konstytucyjnie przyznanego każdemu człowiekowi prawa, z zachowaniem zasady tajności, oraz możliwości wyrażenia swoich preferencji. To właśnie realizacji demokracji przedstawicielskiej służy prawo wyborcze.

W moim przekonaniu brak zainteresowania elekcją części obywateli powoduje nierówną reprezentację polityczną. Skutkuje to brakiem jednakowego wpływu wszystkich grup społecznych na problemy publiczne, ale również sprzyja nadużyciom, które mają

¹ *Ojciec Święty Jan Paweł II w Sejmie i Senacie 11 czerwca 1999 roku*, Warszawa 2000, s. 39.

miejsce w obwodowych komisjach wyborczych w czasie wyborów i prowadzi do końca wiarygodnych i zgodnych z prawdą wyników wyborów, a tym samym dojścia do władzy osób interesu, które stają się naszymi reprezentantami.

Celem artykułu jest przedstawienie istotnej i potrzebnej „z punktu widzenia przestrzegania podstawowych zasad prawa wyborczego, a w szczególności zasady wolnych wyborów i zasady tajności głosowania”² w polskim prawie wyborczym instytucji męża zaufania. Od dłuższego czasu problematyka uregulowania kompetencji przyznanych mężom zaufania jest poruszana przez przedstawicieli doktryny, a także świata polityki. W ostatnim czasie, tuż przed wyborami samorządowymi, które zaplanowane były na 16 listopada 2014 r., projekt zmian w Kodeksie wyborczym został złożony w Sejmie w dniu 4 kwietnia 2014 r. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości, w którym postulowali oni wzmocnienie roli mężów zaufania w czasie wyborów. Opowiadali się za wprowadzeniem w odrębnym rozdziale kompleksowej regulacji dotyczącej mężów zaufania, argumentując, że takie ich umiejscowienie w strukturze Kodeksu wyborczego pozwoli na nadanie odpowiedniej rangi temu instrumentowi kontroli społecznej nad wyborami. W ramach przepisów dotyczących mężów zaufania projekt przewidywał m.in. nadanie im kompetencji do rejestrowania czynności podejmowanych przez komisję za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Projekt ten nie znalazł się w porządku obrad Sejmu, jedynie nadano mu numer druku – 2338. Ponowne działania dotyczące tej problematyki zostały podjęte przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, który w dniu 8 stycznia 2015 r. złożył prezydencki projekt zmian w Kodeksie wyborczym³, zakładający m.in. przyznanie mężom zaufania prawa do rejestrowania dźwięku i obrazu w czasie liczenia głosów i w czasie ustalania wyników głosowania w obwodzie.

² A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013 (s.v. mąż zaufania).

³ W chwili powstawania artykułu prezydencki projekt zmian w Kodeksie wyborczym skierowany był do pierwszego czytania w Sejmie.

Celem rozważań jest nie zwiększenie partycypacji obywateli w życiu politycznym, ale ukazanie aktywności społeczeństwa poprzez udział w ochronie interesu publicznego przez podmioty, jakimi są mężowie zaufania. Działalność mężów zaufania, przez wielu traktowanych jako „niemi obserwatorzy wyborów”, ma bowiem wielkie znaczenie dla zapewnienia zasady wolnych wyborów, jak również zasady tajności głosowania oraz pozwala na zaangażowanie się społeczeństwa w proces wyborczy. Trud i cierpliwość włożone przez mężów zaufania w posługę obywatelską pozwala wykrywać i udaremniać możliwe przestępstwa wyborcze dokonane przez członków komisji obwodowych.

Znacznie ograniczone czynności, które dozwolone są mężom zaufania, mają swój wyraz w unormowaniach zawartych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁴ oraz w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej.

Kompetencje mężów zaufania wynikające z Kodeksu wyborczego

Instytucja mężów zaufania, na gruncie Kodeksu wyborczego, powołana jest do osobistego nadzorowania wszystkich czynności obwodowej komisji wyborczej (o czym *expressis verbis* stanowi art. 103 § 1 Kodeksu wyborczego, w moim przekonaniu z wyłączeniem rejonowych komisji wyborczych) w dniu wyborów. Wyznaczeni przez pełnomocnika komitetu wyborczego lub osobę przez niego upoważnioną, do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu, w którym komitet wyborczy zarejestrował listę kandydatów na posłów lub kandydata na senatora (art. 103 § 1), realizują przyznane im prawo na podstawie uzyskanego wcześniej właściwego zaświadczenia (art. 42 § 4) zgodnie ze wzorem określonym przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 103 § 2). Warto podkreślić, że instytucja mężów zaufania nie jest powołana do pełnienia

⁴Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.

nadzoru nad działalnością jedynie obwodowych komisji wyborczych, ale – jak wprost stanowi – do obserwacji prac Państwowej Komisji Wyborczej, okręgowych komisji wyborczych, czy terytorialnych komisji wyborczych przez pełnomocnika wyborczego komitetu lub osobę przez niego upoważnioną (art. 103 § 3).

Uprawnieniem, które ma charakter wiążący, w myśl art. 75 § 6 Kodeksu wyborczego, przysługującym mężom zaufania, jest, po pierwsze, prawo zgłaszania przewodniczącemu komisji na bieżąco uwag i zastrzeżeń oraz wniesienia do protokołu głosowania uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów, co wywołuje skutek w postaci nałożenia na obwodowe komisje wyborczych obowiązku dołączania do protokołu głosowania wyjaśnień dotyczących zarzutów wniesionych przez mężów zaufania; po drugie, prawo uczestniczenia przy przekazywaniu protokołu, ale bez podpisywania go⁵, do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia – przewodniczący obwodowej komisji wyborczej zobowiązany jest przekazać w zapieczętowanej kopercie jeden egzemplarz protokołu głosowania w obwodzie wraz z wyjaśnieniami komisji do zarzutów wniesionych przez mężów zaufania (art. 55 § 4).

Uregulowany w Kodeksie wyborczym zakres czynności mężów zaufania jest reglamentowany. Przejawia się to chociażby w niemożności bycia pełnomocnikiem wyborczym (art. 78 § 1), wykonywania czynności przypisanych członkowi komisji (art. 153 § 3) (w przypadku objęcia funkcji męża zaufania przez członka komisji wyborczej członkostwo to wygasa z dniem objęcia funkcji męża zaufania, art. 153 § 2), pomocy wyborcom, w tym wyborcom niepełnosprawnym, w głosowaniu⁶ czy udzielaniu wyborcom wyjaśnień.

⁵ Art. 75 § 5 Kodeksu wyborczego stanowi: „protokół podpisują wszystkie osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej obecne przy jego sporządzaniu. Protokół opatruje się pieczęcią komisji”, w związku z art. 75 § 7 Kodeksu wyborczego, „stosuje się odpowiednio do członków obwodowej komisji wyborczej, z tym że nie zwalnia ich to z obowiązku podpisania protokołu głosowania w obwodzie”.

⁶ Art. 53 Kodeksu wyborczego głosi: „Wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania”.

Mężowie zaufania nie mają także uprawnień do liczenia ani przeglądania kart do głosowania przez rozpoczęciem głosowania, w trakcie głosowania i po jego zakończeniu.

Tak znaczne ograniczenie uprawnień przyznane mężom zaufania skłania do refleksji nad potrzebą istnienia tej instytucji w polskim prawie wyborczym. Mimo że celem jej wprowadzenia było zachęcenie do brania udziału obywateli w życiu publicznym, to nie można pominąć jednej z podstawowych wartości, jaką niesie ta instytucja. Ma ona mianowicie na celu zapewnienie ochrony realizacji procedur wyborczych przez członków komisji wyborczych, z uwagi na ochronę interesu publicznego, oraz zagwarantowanie nieskrępowanego wyrażania preferencji wyborczych, z zachowaniem zasady tajności⁷.

Instytucja mężów zaufania daje możliwość współpracy między organami administracji wyborczej, organami wymiaru sprawiedliwości: Sądem Najwyższym i sądami okręgowymi a obywatelami, którzy przyjmując rolę mężów zaufania, stają się jednoosobowymi kontrolerami rzetelności przebiegu głosowania i ważności wyborów. Przecież to oni mają uprawnienia do wiążącego formułowania zarzutów względem działań członków komisji wyborczej przez sygnalizowanie zauważonych przez nich uchybień w procedurze wyborczej⁸. Niepodważalne jest to, że weryfikacja ważności wyborów przypisana jest organom wymiaru sprawiedliwości, ale również mężowie zaufania, będąc w lokalach od momentu rozpoczęcia prac komisji wyborczej, mają możliwość, a nawet obowiązek, na co często wskazują instrukcje komitetów wyborczych przeznaczone dla mężów zaufania, obserwacji, czy komisja wyjęła z urny wszystkie karty do głosowania oraz czy urna jest pusta, a następnie czy karty

⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 56.

⁸ Zaangażowanie mężów zaufania w proces wyborczy nie powinno jednak utrudniać i zakłócać merytorycznej pracy obwodowej komisji wyborczej. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji przewodniczący obwodowej komisji wyborczej może wydać polecenie o charakterze porządkowym. Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014 (s.v. art. 103 ust. 1 i art. 42 ust. 4).

do głosowania są w odpowiedni sposób opieczetowane. W trakcie liczenia głosów ich zadaniem jest weryfikacja, czy nie dokonywano prób podmiany, wykradzenia, unieważnienia kart do głosowania oraz odpowiedniego pogrupowania głosów oddanych na konkretnego kandydata, mając szczególnie na uwadze zgodność sporządzonego protokołu z wynikami fizycznie uzyskanymi podczas liczenia głosów. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek uchybień mężowie zaufania, na co również wskazywano w instrukcjach, obowiązani są odnotować nieprawidłowość w protokole obwodowej komisji wyborczej, telefonicznie poinformować okręgowego koordynatora projektu i w porozumieniu z nim zawiadomić miejscową jednostkę policji oraz Państwową Komisję Wyborczą.

Przedstawione racje dotyczące kontroli społecznej nad wyborami mężów zaufania ze względu na powierzone im funkcje mogą wzbogacić przyszłe prace w tym zakresie przez ujednoczenie i kompleksowe ujęcie w odrębnym rozdziale regulacji dotyczącej mężów zaufania, co pozwoli na nadanie znaczenia tej instytucji, która w istocie zapewnia kontrolę sposobu realizowania konstytucyjnych zasad powszechności, równości i tajności wyborów. Pozwoli tym samym precyzyjnie określić udział mężów zaufania w procesie wyborczym, na każdym jego etapie, oraz zapewnić jasność interpretacyjną unormowań.

Mając na uwadze to, że prawo wyborcze nie określa żadnych wymagań co do wieku, wykształcenia, właściwości moralnych mężów zaufania, czy tego, jak należy rozumieć zwrot „w zapieczetowanej kopercie”, o którym mowa w art. 78 § 1, zasadne jest zastanowienie się, czy takie unormowania nie powinny mieć miejsca w Kodeksie wyborczym, czy pozostawienie wysuwania kandydatur samym zainteresowanym komitetom wyborczym jest wystarczające. W Konstytucji RP wprost jest określone (art. 62), iż obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym

są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych czy wyborczych. Z treści normy Konstytucji RP oraz zasady czynnego prawa wyborczego wprost wynika, że możliwość udziału w głosowaniu i oddania głosu na preferowanego kandydata do organów przedstawicielskich państwa, organów samorządu terytorialnego czy referendum przysługuje wszystkim obywatelom, którzy w dniu wyborów ukończyli 18 lat. Natomiast literalna wykładnia Kodeksu wyborczego pozwala uznać, iż uzyskanie pełnoletniości nie jest wymagane w przypadku zostania mężem zaufania. Natomiast w załączniku do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 września 2014 r. (poz. 934) w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r., jest wprost określone w rozdziale I ust. 3, iż mężami zaufania mogą być wyłącznie osoby pełnoletnie.

Znacznie bardziej złożone, a przy tym wywołujące wiele wątpliwości jest natomiast danie mężom zaufania możliwości rejestrowania pracy komisji wyborczych na zdjęciach czy filmach. Zwolennicy przyznania takiego uprawnienia mężom zaufania mogliby stwierdzić, że takie czynności pozwolą mężom zaufania kontrolować przejrzystość wyborów, zapewniając prawidłowy przebieg wyborów. Dokumentowanie w ten sposób czynności oficjalnych, formalnych i urzędowych mogłoby ograniczyć potencjalne nieprawidłowości oraz zapewnić rzetelne rozpatrywanie protestów wyborczych dzięki możliwości gromadzenia wartościowego materiału dowodowego.

Ważną kwestią w grupie społecznej jest zaufanie. Stąd też dla wielu przeciwników przyznania tego uprawnienia mężom zaufania mógłby być to główny argument za tym, że sam fakt obecności mężów zaufania obserwujących wybory wzmacnia zaufanie obywateli do procesu wyborczego, a wprowadzenie tego uprawnienia mogłoby je osłabiać.

Zastanowienie wywołuje również ujęty w art. 78 § 1 Kodeksu wyborczego zwrot „w zapieczętowanej kopercie”. Jak wspomniano,

mężowie zaufania mają prawo wniesienia do protokołu uwag, z wymienieniem konkretnych zarzutów. Taki protokół zostaje przekazany przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej do właściwej komisji wyższego stopnia w opatrzonej pieczęcią kopercie. Odcisk pieczętki świadczy wprost o komisji obwodowej, od której pochodzi protokół. Jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy, „zaklejenie i opieczątowanie koperty jest jej formą »zapieczętowania«. Czyni zatem zadość wymogowi opieczątowania koperty odcisk pieczęci umieszczony w dowolnym miejscu”⁹. Brak opieczątowania koperty jest poważnym uchybieniem. Koperta nie stanowi jednak dokumentu koniecznego do ustalenia wyników wyborów, tylko protokół w niej zawarty¹⁰.

Kompetencje mężów zaufania wynikające z wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej

Zgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej¹¹ mężowie zaufania powoływani są przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych i mogą być obecni w dniu wyborów w lokalu wyborczym podczas wszystkich czynności wykonywanych przez komisję¹². Realizowanie funkcji przez mężów zaufania nie może

⁹ Postanowienie SN z 21 października 2000 r., III SW 74/00, OSNAPiUS 2001, nr 3, poz. 96. Zob. B. Banaszak, op. cit. (s.v. art. 78 § 1).

¹⁰ Ibidem. Także art. 351 § 3 i 4 Kodeksu wyborczego.

¹¹ Szczególnie uchwały wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, które z mocy Kodeksu wyborczego są wiążące dla organów wyborczych niższego stopnia. Formalnie jednak nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, op. cit. (v.s. wytyczne PKW).

¹² Rozdział I ust. 3 załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 września 2014 roku w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r., poz. 934.

wiązać się z utrudnianiem pracy członków komisji wyborczej czy dokonywaniem głosowania przez wyborców z naruszeniem zasady tajności czy powagi głosowania. Mając na uwadze realizację podstawowej zasady wyborów – tajności, mężowie zaufania mają zakaz przebywania w pomieszczeniach za zasłoną, w chwili gdy w pomieszczeniu tym znajduje się wyborca, nawet jeśli wyraził na to zgodę. W przypadku dopuszczenia się przez mężów zaufania takiego naruszenia przewodniczący komisji wyborczej może wydać polecenie o charakterze porządkowym, mające na celu wyegzekwowanie pożądanego zachowania męża zaufania.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że mężowie zaufania mają prawo być obecni w dniu głosowania w lokalu wyborczym i obserwować wszystkie czynności obwodowej komisji wyborczej zarówno przed rozpoczęciem głosowania, jak i w trakcie jego trwania oraz po jego zakończeniu. Stanowi to dookreślenie art. 42 § 4 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza dodatkowo wskazuje, że mężowie zaufania nie mogą wykonywać żadnych czynności członka komisji, nawet zabronione jest im udzielanie pomocy czy wyjaśnień wyborcom w głosowaniu. Mężowie zaufania nie są także uprawnieni do liczenia ani do przeglądania kart do głosowania przed rozpoczęciem głosowania, w trakcie głosowania i po jego zakończeniu.

Każdy mąż zaufania przed przystąpieniem do wykonywania swojej funkcji otrzymuje informację od przewodniczącego komisji wyborczej na temat przysługujących mu praw oraz wskazanie, gdzie ma w lokalu wyborczym miejsce, z którego będzie mógł obserwować przebieg wszystkich prac komisji.

Państwowa Komisja Wyborcza nakazuje też, aby nie później niż na 3 dni przed dniem głosowania zostało zwołane przez przewodniczącego posiedzenie komisji poświęcone organizacji jej pracy przed i w dniu głosowania. W czasie tego posiedzenia komisja ustala m.in. godziny rozpoczęcia pracy w dniu głosowania. Informacja o godzinie rozpoczęcia pracy musi zostać podana do publicznej wiadomości przede wszystkim przez jej wywieszenie w budynku, w którym mieści się lokal wyborczy, i w urzędzie gminy. Ważne

jest, aby z taką informacją można było się zapoznać również w przypadku, gdy budynki są zamknięte. Informacja ta jest przeznaczona dla mężów zaufania i obserwatorów międzynarodowych w celu umożliwienia im obecności przy wszystkich czynnościach komisji poprzedzających otwarcie lokalu¹³.

Mężowie zaufania przed przystąpieniem do czynności zobowiązani są przedstawić komisji zaświadczenie podpisane przez pełnomocnika wyborczego lub upoważnioną przez niego osobę, sporządzone według wzoru ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą¹⁴. W przypadku gdy zaświadczenie zostało wystawione przez osobę upoważnioną przez pełnomocnika, mąż zaufania musi okazać komisji kserokopię tego upoważnienia¹⁵. Zaświadczenia mogą różnić się między sobą wyglądem i układem graficznym, ale ich treść musi odpowiadać wzorowi ustalonemu przez Państwową Komisję Wyborczą. Komisja sprawdza zgodność treści przedłożonego zaświadczenia z ustalonym wzorem oraz tożsamość osoby okazującej zaświadczenie. Co za tym idzie, mężowie zaufania zobligowani są w czasie obecności w lokalu wyborczym do noszenia identyfikatora z imieniem, nazwiskiem i wskazaniem funkcji, jaką pełnią, oraz nazwą komitetu wyborczego, który reprezentują. Identyfikatory, w które wyposażeni są w czasie pełnienia funkcji mężowie zaufania, nie mogą zawierać elementów nawiązujących do kampanii wyborczych, chociażby przez elementy graficzne, kolor tła czy rodzaj czcionki.

Działalność mężów zaufania dobiega końca w chwili podania do wiadomości publicznej protokołów do głosowania w obwodzie. Tym samym mężowie zaufania mogą być obecni przy transmisji danych z protokołu do terytorialnych komisji wyborczych, a także przy przekazywaniu protokołu głosowania terytorialnym komisjom

¹³ Ibidem, rozdział II ust. 15.

¹⁴ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla męża zaufania wyznaczonego do obwodowej komisji wyborczej w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, M.P. poz. 701.

¹⁵ B. Banaszak, op. cit. (s.v. art. 103 ust. 3).

wyborczym. Przysługuje im również prawo do fotografowania oraz filmowania protokołu głosowania podanego do wiadomości publicznej przez obwodową komisję wyborczą. Wykluczone jest natomiast utrwalanie pracy komisji za pomocą aparatów fotograficznych lub kamer.

Powyższe ustalenia, wynikające z wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej co do zakresu uprawnień mężów zaufania, powinny zostać również umieszczone w Kodeksie wyborczym, który w tej materii jest fragmentaryczny. Takie rozszerzenie wpłynęłoby na konsolidację pozycji prawnej instytucji mężów zaufania, a w efekcie na zwiększenie zainteresowania i poszanowanie funkcji męża zaufania przez społeczeństwo, które chętniej angażowałoby się w kontrolę procedury wyborczej i zapewnienie uczciwych wyborów. Również kwestia wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą szczególnych uchwał na podstawie upoważnień ustawowych, z mocy Kodeksu wyborczego wiążących dla organów wyborczych niższego stopnia, ale nieuznawanych za źródła przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zmusza do ponownego rozważenia „konstytucjonalizacji” Państwowej Komisji Wyborczą, a tym samym upoważnienia jej do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego¹⁶. Takie unormowanie mogłoby również przyczynić się do zwiększenia znaczenia mężów zaufania.

Instrukcje dla mężów zaufania

Przed wyborami samorządowymi w 2014 r. wiele komitetów wyborczych wydawało specjalne instrukcje dla osób, które w czasie wyborów miały pełnić funkcję mężów zaufania. Mając na uwadze to, że wybory samorządowe są wyborami najbardziej podatnymi na różnego rodzaju fałszerstwa, gdyż bezpośredni interes osób z lokalnej władzy bierze górę nad ochroną i dobrem interesu publicznego, powinny one budzić największe zainteresowanie mieszkań-

¹⁶ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, op. cit. (v.s. wytyczne PKW).

ców gmin. Instrukcje te zawierały informacje dotyczące przebiegu procedury wyborczej oraz wskazówki, na co powinni zwrócić szczególną uwagę podczas wykonywania pracy mężowie zaufania. Miały one pozwolić lepiej zrozumieć zakres i cel powierzonych mężom zaufania zadań. Wszystkie instrukcje podkreślały, iż od początku do końca obecności w lokalu wyborczym najważniejsze jest skoncentrowanie przez męża zaufania uwagi na urnie wyborczej, arkuszach ze spisem wyborców i kartach do głosowania będących w dyspozycji komisji¹⁷. Opozycyjne partie polityczne zapisywały w swoich instrukcjach coraz to nowe wskazówki, które nagłaśniane były w różnych środkach przekazu informacji. W jednych można było przeczytać: „mąż zaufania koniecznie musi zwrócić uwagę, czy nikt z komisji nie sięga nerwowo do kieszeni i torebek. Podczas liczenia głosów wszyscy powinni mieć puste i... czyste palce. Nikt nie może mieć namalowanych tuszem »krzyżyków«, które będą się odbijać na kartach do głosowania”¹⁸ lub „podczas pracy komisji bądź wyczulony na wszelkie próby odciągania męża zaufania od jego obowiązków. Czasami służą temu tak sympatyczne gesty innych członków komisji, jak propozycja poczęstunku”¹⁹, w innych natomiast podkreślano konieczność zasygnalizowania każdej kilkuminutowej nieobecności członka komisji mężowi zaufania, aby mógł on ten fakt odnotować²⁰. W moim przekonaniu to mężowie zaufania powinni dołożyć wszelkich starań, aby wykonywana przez nich praca była zgodna z obowiązującym prawem, oraz w ramach swoich możliwości dokładali wszelkich starań do po-

¹⁷ *Pilnuj Polski! – uczciwe wybory. Poradnik*; E. Stankiewicz, *Jak w Polsce fałszuje się wybory i co możesz zrobić, aby do tego nie dopuścić. Odezwa „Solidarnych 2010” przed wyborami samorządowymi 2014 roku*.

¹⁸ Instrukcja dla mężów zaufania komitetu wyborczego Prawo i Sprawiedliwość.

¹⁹ *Praktyczny poradnik dla mężów zaufania. Poświęć niedzielę dla Polski. Uczciwe Wybory.pl*, <http://solidarni2010.pl/downloads/Poradnik_dla_mezow_zaufania_FINAL.pdf> [dostęp: 18.01.2015].

²⁰ <<http://nerwicaeklezjogenna.salon24.pl/586030,maz-zaufania-killkuminito-wych-przerw>> [dostęp: 19.01.2015].

wstawania coraz lepszych metod ochrony interesu publicznego w czasie wyborów, np. przez odznaczanie na swoich kartkach wyborców, którzy przystępują do aktu głosowania i porównania swoich wyliczeń z przedstawionymi statystykami członków komisji na koniec ich pracy.

W instrukcjach wiele uwagi poświęcono przestępstwom, które mogłyby mieć miejsce w czasie wyborów. Instrukcje zawierały również treści stanowiące o tym, jakie działania należy podjąć w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek naruszeń prawa, w przypadku gdyby przewodniczący komisji nie chciał uwzględnić uwag; poradnik wskazywał mężom zaufania konieczności telefonicznego poinformowania w takim przypadku okręgowego koordynatora projektu bądź bezpośrednio Państwowej Komisji Wyborczej oraz zawiadomienie miejscowej jednostki policji. Wskazywano, aby zwracać uwagę, czy podana liczba kart będąca w dyspozycji komisji jest zgodna z rzeczywistą liczbą kart znajdujących się w lokalu wyborczym oraz czy karty są ponownie przeliczone, czy zostały w należyty sposób zabezpieczone przed wykradnięciem lub wglądem przez nieuprawnione do tego osoby, czy zostały ostemplowane w miejscu do tego wyznaczonym, a pieczęć została w odpowiedni sposób zabezpieczona, czy w spisach wyborców nie widnieją już czyjeś „podpisy”, czy urna jest pusta i szczelna, czy została zamknięta i opieczętowana we właściwy sposób, czy ustawiona jest w miejscu widocznym, a nikt nieuprawniony nie dorzuca do niej żadnych dokumentów. Mężowie zaufania powinni zwracać szczególną uwagę na to, czy członkowie komisji wyborczej nie mają przy sobie długopisów w celu unieważnienia głosów ważnych oraz czy w rozmowie z przybyłymi wyborcami nie sugerują, na kogo należy zagłosować oraz nie pomagają wyborcom w głosowaniu, nie próbują kontrolować ich w lokalu wyborczym lub jego otoczeniu. Należy również zwrócić uwagę mężów zaufania, czy osoby mieszkające poza terytorium danej komisji wyborczej głosują po okazaniu i pozostawieniu dla komisji właściwego zaświadczenia. Ponadto vademecum męża zaufania nakazywało, aby z wielką starannością nadzorować spis wyborców, czy ktoś przypadkiem nie podszywa się za

jakąś nieobecną osobę. Na koniec dnia najważniejsze jest liczenie głosów, stąd duży nacisk należy położyć na obserwację, czy zgadza się liczba wydanych kart ustalona przez policzenie podpisów złożonych w spisie wyborców, czy głosy oddane na konkretnych kandydatów zostały przydzielone do odpowiednio pogrupowanych komitetów. W konsekwencji czy zapisy protokołu odwzorowują wyniki fizycznego liczenia głosów²¹.

Autorzy innego poradnika radzili mężom zaufania, aby pamiętali (bądź przypomnieli o tym przewodniczącemu komisji obwodowej) o zabranii członkom komisji długopisów, a rozdaniu ołówków w przypadku ostatniego etapu – liczenia głosów oddanych na poszczególnych kandydatów²².

W większości instrukcji dla mężów zaufania pierwsze zdanie rozpoczynające zbiór zaleceń brzmiało: „mąż zaufania jest powołany właśnie po to, aby być nieufnym w stosunku do członków komisji i innych osób znajdujących się w lokalu wyborczym i jego otoczeniu. Należy pamiętać, że już sama obecność uważnego męża zaufania powoduje, że część potencjalnych oszustów wyborczych zrezygnuje z planowanych oszustw w obwodowej komisji, obawiając się ich wykrycia i związanej z tym kary”²³ oraz „mąż zaufania powinien na bieżąco dokonywać notatek na temat wszelkich nietypowych zdarzeń w lokalu wyborczym podając zawsze dokładną godzinę oraz nazwisko danego członka komisji lub schematyczny opis osoby (płeć, wiek, ubiór, wygląd), która brała udział w zdarzeniu”²⁴.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że przed wyborami tworzone są dla mężów zaufania liczne wytyczne, określane mianem instrukcji, vademecum czy poradników, które opracowywane przez różnych autorów prezentują idealną wizję tego, iż zgodna z prawem, dokładna i cierpliwa praca mężów zaufania daje

²¹ Ibidem.

²² <<http://ufka.salon24.pl/350878,krotko-i-praktycznie-dla-mezow-zaufania>> [dostęp: 18.01.2015].

²³ *Praktyczny poradnik...*, op. cit.

²⁴ Ibidem.

możliwość wykrycia i udaremnienia uprawdopodobnionych naruszeń prawnych.

Jak wynika ze zestawień uzyskanych z obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r., liczba osób, które były wyznaczone do pełnienia funkcji męża zaufania, budzi obawy co do aktywizacji społeczeństwa do życia obywatelskiego. Przykładowo w gminie Kłomnice²⁵ na 12 obwodowych komisji wyborczych w pierwszej turze wyborów tylko w jednym lokalu obwodowej komisji wyborczej zasiadał jeden mąż zaufania. Większym zaangażowaniem wykazali się wyborcy w drugiej turze wyborów. Mobilizacja była wynikiem niewielkiej różnicy głosów uzyskanych przez dwóch rywalizujących ze sobą kandydatów na wójta, co doprowadziło do połączenia sił zwolenników jednego z kandydatów. W związku z tym w każdej z obwodowych komisji wyborczych zasiadał jeden mąż zaufania, pełniący swoją funkcję przez cały dzień. Treść zarzutów zgłoszona obwodowej komisji wyborczej w Kłomnicach była taka, iż karty do głosowania były źle zabezpieczone, gdyż znajdowały się w pomieszczeniu otwartym, do którego każda osoba mogła mieć dostęp. Na zgłaszane przez męża zaufania uwagi członkowie komisji nie reagowali. Dlatego też mąż zaufania w obawie przed sfalszowaniem głosów zadzwonił po miejscową policję oraz do Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Częstochowie. Drugi zarzut dotyczył wydawania kart do głosowania przez członków obwodowej komisji wyborczej wyborcom bez okazania przez nich dowodu osobistego lub dokumentu z fotografią umożliwiającego stwierdzenie tożsamości. Członkowie komisji na wskazany zarzut odpowiedzieli oburzeniem, posługując się wulgarnymi słowami, argumentując, iż znają większość mieszkańców gminy i nie muszą ich legitymować. Podobnie było w gminie Mstów²⁶, w której na 11 obwodowych komisji wyborczych tylko w dwóch zasiadali mężowie zaufania

²⁵ Dane uzyskane w Urzędzie Gminy Kłomnice.

²⁶ Dane uzyskane w Urzędzie Gminy Mstów.

(w jednej z nich zasiadało dwóch mężów zaufania: jeden przed południem, drugi po południu; w drugiej przez cały dzień zasiadał tylko jeden mąż zaufania). Z kolei w gminie Olsztyn²⁷ na 7 obwodowych komisji wyborczych tylko w trzech zasiadali mężowie zaufania.

Jak pokazują powyższe przykłady, zaangażowanie obywateli w kontrolę społeczną i wyrażanie troski o zapewnienie rzetelności i uczciwości procedur wyborczych jest znikome. Według mnie wynika to z faktu, iż o instytucji mężów zaufania mówi się niewiele w różnych źródłach przekazu oraz podchodzi się do tej instytucji jak do „niemych obserwatorów wyborów”, którzy nie są w stanie wpłynąć na uczciwy przebieg rywalizacji wyborczej oraz swobodny udział wyborców w akcie głosowania przez wyrażenie swoich preferencji.

Uwagi końcowe

Z przeprowadzonej analizy wynika, że instytucja mężów zaufania jest ważna i potrzebna dla zapewnienia realizacji konstytucyjnych zasad odnoszących się do procedury wyborczej. Mając na uwadze to, że głosowanie stanowi najważniejszą fazę procesu wyborczego, trzeba dołożyć wszelkich starań dla zapewnienia realizacji zasady tajności i praworządności procedur głosowania, które powinny być tak skonstruowane, aby dawać możliwość jak najpełniejszej realizacji zasady powszechności oraz umożliwić wyborcy podjęcie swobodnej i bezpiecznej decyzji wyborczej i zyskać poczucie satysfakcji z dokonanego wyboru. Wiąże się to z nałożeniem przez ustawodawcę określonych obligatoryjnie obowiązków na organy odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Dla realizacji tych założeń konieczne jest również rozszerzenie przyznanych kompetencji mężom zaufania oraz wzmocnienie ich

²⁷ Dane uzyskane w Urzędzie Gminy Olsztyn.

pozycji w Kodeksie wyborczym, gdyż jako obserwatorzy mają oni istotny wpływ na przestrzeganie zasady tajności głosowania.

Streszczenie

Institucja mężów zaufania, często określana mianem „niemych obserwatorów wyborów”, traktowana jest z dużym dystansem i budzi wśród przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, jak również świata polityki wiele wątpliwości. Jej zadaniem jest reprezentowanie podczas wyborów interesu kandydata bądź listy kandydatów przed komisją wyborczą i czuwanie nad prawidłowym przebiegiem czynności wyborczych, w tym zliczaniem głosów i ustalaniem wyników wyborów. Ma zatem istotne znaczenie dla zapewnienia rzetelności i uczciwości procedur wyborczych, jak również poszanowania podstawowych zasad prawa wyborczego, w szczególności zasady powszechności i wolności wyborów oraz tajności głosowania. Niestety w Kodeksie wyborczym uregulowana jest fragmentarycznie, zaś jej dookreślenie stanowią wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej. Przed wyborami pojawiają się też różne opracowywane najczęściej przez partie polityczne instrukcje, określane mianem vademecum, czy poradniki dla mężów zaufania, których treść może budzić wątpliwości. Skłania to do wniosku o potrzebie debaty przedstawicieli doktryny i polityków nad funkcjami i konstrukcją prawną instytucji mężów zaufania w polskim prawie wyborczym, jak i jego stosownymi zmianami.

The institution of returning officers in the polish electoral law

Summary

The institution of returning officers, often referred to as “silent poll watchers,” is treated with a great measure of detachment and even raises many doubts among constitutional law theorists, as well as in the world of politics. Its task is to represent the interest of a candidate or a list of candidates before the election committee during the election time and to ensure proper conduct of electoral activities, including in particular counting votes and setting for confirmation of the election results. Therefore, it is essential

for ensuring reliability and justness of electoral procedures and the proper implementation of fundamental principles of the electoral law; especially the electoral adjectives like the universality and freedom of election, as well as the secrecy of voting. However, in the Electoral Code this institution is relatively marginalized, and its clarification is settled in guidelines issued by the National Electoral Committee. Prior to elections, various elaborations are issued mostly by political parties, sometimes referred to as *vade mecum*, that is the guidelines for returning officers, the content of which can raise various doubts. It leads to the conclusion that the debate among legal theorists and politicians over the functions and structure of the legal institution of returning officers in the Polish Electoral Law and on its proper amendments should be carried out.