

Michał Kołbuc

Uniwersytet Szczeciński

michal.kolbuc@phd.usz.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8756-5471>

Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2023 r., I NSW 70/23

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.027>

Tezy:

1. Mając na względzie rolę, jaką pełnią organizacje, których statutowym celem jest troska o demokrację, poszanowanie praw obywatelskich i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, uzasadnione jest umożliwienie im wyznaczenia osoby, której zadaniem będzie dokonywanie społecznej kontroli przebiegu referendum poprzez odpowiednie stosowanie w tym zakresie art. 103c Kodeksu wyborczego (obserwator społeczny referendum).
2. Sąd Najwyższy nie posiada uprawnień do prowadzenia kontroli uchwały zarządzającej referendum, w tym do kontroli postawionych pytań referendalnych. Stanowiłoby to oczywistą ingerencję Sądu Najwyższego w konstytucyjne kompetencje Sejmu RP i Prezydenta RP.

1. Wprowadzenie. Stan faktyczny sprawy

W dniu 25 września 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) podjęła uchwałę nr 211/2023 w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.¹

W dniu 2 października 2023 r., w trybie art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego² w zw. z art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym³, podmiot, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o., wniósł skargę na wskazaną wyżej uchwałę PKW. Skarżący postawił szereg zarzutów pod adresem zaskarżonej uchwały Komisji. Do najważniejszych z nich niewątpliwie należy zaliczyć te, które dotyczą następujących zagadnień: podnoszonego przez PKW braku prawnej możliwości wyznaczenia obserwatorów społecznych w związku z zarządzonym referendum ogólnokrajowym oraz naruszenia art. 20 u.r.o. w zakresie, w jakim Sejm RP miałby nie być władny uchwalić takiej treści karty do głosowania w referendum, jaką uchwalił, tj. możliwości dokonania sądowej kontroli w tym zakresie przez Sąd Najwyższy.

Państwowa Komisja Wyborcza w swoim stanowisku przedstawionym dnia 4 października 2023 r. wniosła o odrzucenie skargi jako nieuprawnionej, wskazując, że jest to skarga pochodząca od podmiotu nieuprawnionego do jej wniesienia. Państwowa Komisja Wyborcza zgłaszała zarzut braku legitymacji procesowej skarżącego, z ostrożności zaś, na wypadek przyjęcia przez Sąd Najwyższy, że skarżący posiada legitymację do złożenia skargi, PKW wniosła o jej oddalenie.

¹ M.P. z 2023 r. poz. 1079; dalej: Wytyczne.

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2508; dalej: k.w.

³ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 574; dalej: u.r.o.

Postanowieniem z dnia 5 października 2024 r. Sąd Najwyższy wypowiedział się w przedmiocie tej skargi, wskazując, że co prawda ustawa o referendum ogólnokrajowym nie reguluje samodzielnie statusu społecznych obserwatorów wyborów, ale zgodnie z art. 92 u.r.o. odsyła w tym zakresie do przepisów Kodeksu wyborczego, który w art. 103c § 1 k.w. ustanawia instytucję społecznych obserwatorów wyborów.

2. Wytoczne PKW i skarga na uchwałę PKW

Państwowa Komisja Wyborcza zgodnie z art. 157 § 1 k.w. jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Takie uregulowanie pozycji prawnej PKW jest znane w zasadzie już od czasu uchwalenia Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1991 r.⁴ Ustawowe umocowanie PKW znajduje oparcie w zadaniach wyznaczanych Komisji przez Kodeks wyborczy, a wcześniej przez właściwe Ordynacje wyborcze. Przede wszystkim zaś – biorąc pod uwagę obowiązek sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego – dzięki ciągłości działania PKW sprawowany przez nią nadzór również można określić mianem stałego, co stanowi niewątpliwie czynnik wpływający na jego efektywność. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje problem konstytucjonalizacji PKW. Obowiązująca Konstytucja RP, mimo czynionych ku temu prób, nie objęła konstytucjonalizacją centralnego organu wyborczego. Problematyka ta nie jest nowa. Zajmowały się nią podkomisja redakcyjna oraz Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego w latach 1994–1995, znane są więc ogólne argumenty przemawiające za konstytucyjnym zakotwiczeniem PKW. Niestety, należy wskazać na widoczny pośpiech w zajmowaniu się tym zagadnieniem i dość pobieżne jego procedowanie, w zasadzie pozbawione pogłębionych analiz⁵.

⁴ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. Nr 59, poz. 252; dalej: Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 1991 r.

⁵ Biuletyn XI Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 348–351; Biuletyn XXVI Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 348–351.

W doktrynie obecny jest pogląd, zgodnie z którym konstytucyjne umocowanie Państwowej Komisji Wyborczej nadzorującej przestrzeganie prawa wyborczego, w tym realizację czynnego i biernego prawa wyborczego, oraz idące za tym uniezależnienie Komisji od władzy wykonawczej doprowadziłyby do utrwalenia demokratycznego systemu wyborczego, co znacznie utrudniłoby, a wręcz uniemożliwiłoby manipulacje kształtem, składem i zadaniami PKW czynione w drodze ustawy zwykłej⁶.

Zgodnie z art. 161 § 1 k.w. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Jak wskazuje się w doktrynie prawa wyborczego⁷, wytyczne stanowią podstawowy i typowy środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych. Do takich struktur

tucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 71–79.

⁶ Szeroko o potrzebie konstytucjonalizacji PKW m.in. K. Rydel, M.P. Kaczmarczyk, *Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 4; A. Daniluk, *O potrzebie konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2; K. Rydel, *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.*, w: *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. M. Zubik, J. Podkowiak, Warszawa 2021; M. Ekiert, K. Lorentz, *Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, Warszawa 2014; S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007; F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005; idem, *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2002.

⁷ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 161*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, Lex.

niewątpliwie należy zaliczyć system administracji wyborczej, na czele której stoi Państwowa Komisja Wyborcza⁸. Celem wydawania wytycznych jest zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. W literaturze podkreśla się, że przyznanie PKW kompetencji do wydawania wiążących wytycznych ma również służyć podkreśleniu samodzielności organów wyborczych i ich niezależności od władzy wykonawczej. Należy przy tym wskazać, że moc wiążąca tych wytycznych znajduje swoje potwierdzenie w art. 161 § 2 k.w. poprzez uczynienie z nich kryterium oceny legalności uchwał organów wyborczych niższego szczebla⁹.

⁸ Organom centralnym w systemie administracji wyborczej przypisuje się szczególną rolę. Ich zadaniem jest z jednej strony koordynowanie działań podległych podmiotów (organów wyborczych i wyborczego aparatu pomocniczego), a z drugiej sprawowanie szeroko rozumianego nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez uczestników procesu wyborczego. Należyte wykonywanie tak określonych zadań przez centralne organy wyborcze (w Polsce przez Państwową Komisję Wyborczą) powinno opierać się na zasadzie legalizmu i zasadzie rzetelności, transparentności i obiektywizmu. Niezwykle istotne w tym kontekście pozostaje zagadnienie dotyczące tego, jakimi kompetencjami – przyznanymi w ramach przepisów powszechnie obowiązującego prawa – dysponują te organy. Funkcjonowanie organów wyborczych bardzo silnie związane jest z realizacją zasady wolnych wyborów, przez niektórych badaczy uważanej za naczelną zasadę rządzącą procesem wyborczym – zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s.v. Państwowa Komisja Wyborcza; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 36–37; J. Elklit, *Is the degree of electoral democracy measureable? Experience from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal*, w: *Defining and measuring democracy*, red. D. Deetham, London 1994, s. 93; J. Elklit, *Free and fair elections*, w: *International encyclopedia of elections*, red. R. Rose, London 2000, s. 130–134; M. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów*, w: *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 171–173; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 9–10; M. Święcki, *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, w: *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 167–169; A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów. Kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 54.

⁹ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, op.cit., s.v. wytyczne PKW; A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020, Legalis.

W odróżnieniu od wytycznych wyjaśnienia PKW są aktami wykładni prawa i nie są wiążące, niemniej jednak ze względu na szczególną pozycję Komisji¹⁰, która jak już wyżej zaznaczono – zgodnie z art. 157 § 1 k.w. – jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów, przypisuje się im duże znaczenie merytoryczne¹¹.

W tym zakresie należy zasygnalizować, że PKW nie ma kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Wiążące wytyczne Komisji mogą być natomiast zaliczane do przepisów prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP¹². Państwowa Komisja Wyborcza korzysta z przyznanych jej kompetencji i wydaje akty zawierające normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym odnoszące się do organizacji i przeprowadzenia wyborów. Ich adresatami są rzecz jasna również podmioty spoza katalogu zawartego w art. 161 § 1 k.w. Ferdynand Rymarz wskazuje wśród nich m.in. wszystkich wyborców, kandydatów ubiegających się o elekcję czy komitety wyborcze¹³.

Zgodnie z art. 161a § 1 k.w. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały PKW. Zgodnie z art. 9 § 1 k.w. dla ustalenia zachowania terminu bierze się pod uwagę dzień złożenia skargi w Sądzie Najwyższym. Skarga jest wolna od opłat sądowych i administracyjnych (art. 6 k.w.). Co do zasady wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie zaskarżonej

¹⁰ A. Sokala, *Administracja wyborcza*, s. 65–66.

¹¹ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, op.cit., s.v. *wyjaśnienia PKW*; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 55; K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, w: *Problemy konstytucyjne. Prawo wyborcze*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015, s. 28–44.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

¹³ F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wniośki de lege ferenda)*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 250 i n.

uchwały w zakresie, w jakim skarga została wywiedziona, jednakże jeżeli do dnia wyborów pozostało mniej niż 7 dni, wówczas wniesienie skargi nie powoduje wstrzymania wykonania uchwały, chyba że Sąd Najwyższy postanowi inaczej. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w postępowaniu nieprocesowym w terminie 7 dni, który to termin jest terminem instrukcyjnym. Zapadłe orzeczenie podlega doręczeniu pełnomocnikowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej. Od wydanego postanowienia nie przysługuje środek prawny. Jeżeli Sąd Najwyższy uwzględni skargę, wówczas Komisja obowiązana jest do niezwłocznego uchylenia zaskarżonej uchwały lub jej zmiany w zakresie, w jakim wynika to z wydanego orzeczenia¹⁴.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przepis art. 161a k.w. został dodany do Kodeksu wyborczego wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej k.w. z dnia 11 stycznia 2018 r.¹⁵ Wprowadzone rozwiązanie spotkało się w doktrynie, co do zasady, z pozytywną oceną¹⁶. Wskazywano, że adresatami wytycznych i wyjaśnień nie są wyłącznie organy administracji wyborczej, ale również uczestnicy rywalizacji wyborczej, a ponadto mogą one mieć realny wpływ na realizację praw wyborczych obywateli¹⁷. Jak zauważa się w doktrynie, chociaż przyczyna wprowadzenia takiej regulacji do Kodeksu wyborczego nie została *explicite* wyjaśniona, to ma ono znajdować uzasadnienie w ogólnych założeniach, które stały za nowelizacją k.w. ze stycznia 2018 r., tj. rozszerzeniu zakresu społecznej kontroli nad procesem wyborczym¹⁸.

¹⁴ A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 161a*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. K. Skłodowski, A. Rakowska-Trela, Warszawa 2018, Lex; szerzej o skardze z art. 161a k.w.: A. Pyrzyńska, *Zaskarżalność uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 161a Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2022, t. 171, nr 4.

¹⁵ 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. poz. 130 ze zm.).

¹⁶ A. Pyrzyńska, *Zaskarżalność uchwał*, s. 126.

¹⁷ A. Rakowska-Trela, op.cit.

¹⁸ A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, Legalis.

3. Legitymacja procesowa do wniesienia skargi

Stanowisko PKW wyrażone dnia 4 października 2023 r. w zakresie, w jakim podnoszono, że po stronie skarżącego występuje brak legitymacji procesowej do złożenia skargi na uchwałę PKW, nie jest prawidłowe. Należy wskazać, co podkreślał już Sąd Najwyższy w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że prawo do zaskarżenia uchwały PKW w przedmiocie wytycznych przysługuje podmiotowi uprawnionemu do udziału w kampanii referendalnej¹⁹. Skarżący jest bowiem podmiotem uprawnionym do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o którym mowa w art. 48 u.r.o. Należy przy tym uwzględnić okoliczność, którą podkreślał Sąd Najwyższy, a mianowicie: „biorąc pod uwagę znaczenie zarówno procesu wyborczego, jak i referendalnego dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, przyjąć więc należy, że odesłanie zawarte w ustawie o referendum ogólnokrajowym do przepisów Kodeksu wyborczego obejmuje również prawo do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na uchwałę Komisji”²⁰.

Zapewnienie przejrzystości procedur wyborczych jest obowiązkiem współczesnego państwa demokratycznego, podobnie jak realizacja jego najlepiej pojętego interesu, ponieważ w ten właśnie sposób potwierdza ono swój charakter. Zakwestionowanie poprawności, tj. prawidłowości i legalności, owych procedur może w ostateczności prowadzić do zakwestionowania demokratycznego charakteru samego państwa. Dlatego, co słusznie zresztą podnosi Sąd Najwyższy w najnowszych judykatach, mając na uwadze zasadę prokonstytucyjnej wykładni ustawy, wobec faktu, że ustawa o referendum ogólnokrajowym nie reguluje skarg na uchwały Komisji, należy przyjąć, że w przypadku referendum ogólnokrajowego prawo

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., I NSW 14/23, Lex nr 3601511; postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., I NSW 15/23, Lex nr 3601512 z glosą A. Pyrzyńskiej; A. Pyrzyńska, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1, s. 305–317; postanowienie SN z dnia 5 października 2023 r., I NSW 69/23, Lex nr 3610467.

²⁰ Postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., I NSW 14/23, Lex nr 3601511.

wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW przysługuje również podmiotom uprawnionym, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o. Analiza stanu faktycznego przedmiotowej sprawy prowadzi do wniosku, że skarżący jest jednym z podmiotów, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o., i z tego względu posiada on legitymację procesową do wywiedzenia skargi na uchwałę PKW. Autor w pełni podziela ten pogląd, czego konsekwencją jest ocena, że skargę w tej sprawie wniósł podmiot do tego uprawniony, tj. posiadający do tego stosowną legitymację procesową czynną.

4. Obserwatorzy społeczni w referendum ogólnokrajowym

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.r.o. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. W zakresie zarzutu skarżącego co do punktu 15 Wytycznych, który zdaniem PKW nie przewiduje możliwości ustanawiania społecznych obserwatorów w toku referendum, skarżący słusznie podnosił, iż mimo że ustawa o referendum ogólnokrajowym wprost nie przewiduje takiej możliwości, to nie można przy tym pomijać faktu, że zgodnie z przytoczonym wyżej przepisem ustawy w sprawach nieuregulowanych przez u.r.o. stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego. Należy przy tym zaznaczyć, że w zakresie, w jakim regulacje zawarte w obu tych ustawach dotyczą społecznej kontroli głosowania, nie są w pełni tożsame. Przede wszystkim wskazania wymaga, że *de lege lata*, zgodnie z art. 103a k.w., Kodeks wyborczy w swoich regulacjach przewiduje instytucję mężów zaufania, których mogą wyznaczać pełnomocnicy wyborczy lub osoby przez nich upoważnione, oraz instytucję społecznych obserwatorów, których z kolei, zgodnie z art. 103c k.w., mogą wyznaczać zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenia i fundacje, uznające za swój cel statutowy troskę o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Jak stanowi art. 103c § 2 k.w., do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego

dotyczące mężów zaufania. Wyjątki w tym zakresie stanowią normy z art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba k.w.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.r.o. podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48 u.r.o., albo upoważnione przez nie osoby mogą wyznaczyć po jednym mężu zaufania i jego zastępcy do każdej komisji obwodowej w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące mężów zaufania stosuje się odpowiednio, a do zastępcy męża zaufania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące męża zaufania. Zatem *de lege lata*, co już sygnalizowano, ustawa o referendum ogólnokrajowym nie przewiduje instytucji obserwatorów społecznych. Z kolei, co słusznie zauważył Sąd Najwyższy, katalog podmiotów mogących wyznaczyć mężów zaufania przy referendum ogólnokrajowym jest zdecydowanie szerszy niż w przypadku wyborów parlamentarnych.

Niezależnie od przytoczonej wyżej treści art. 19 ust. 1 u.r.o., jak już wcześniej wspomniano, ustawa ta zawiera normę odsyłającą do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych ustawą przepisów Kodeksu wyborczego (art. 92 ust. 1 u.r.o.). Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. c u.r.o. podmiotami uprawnionymi do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych („podmioty uprawnione”) są stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, które prowadzą działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie ich celów statutowych. Nie można więc wykluczyć, że stowarzyszenia lub fundacje, o których stanowi przytoczony przepis i które w kręgu swoich celów statutowych będą miały troskę o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, nie zyskają statusu podmiotu uprawnionego tylko z tego względu, że nie prowadzą działalności związanej z samym przedmiotem referendum. Skutkiem opisanej sytuacji będzie to, że takie podmioty nie będą mogły – na podstawie normy z art. 19 ust. 1 u.r.o. – wyznaczyć mężów zaufania. Biorąc pod uwagę rolę, jaką współcześnie odgrywają takie stowarzyszenia i fundacje, jak również fakt, że to w interesie władzy publicznej powinna być troska o przejrzystość prowadzonych procedur wyborczych, w tym ich przeprowadzanie i ustalanie wyników głosowania, taka sytuacja nie może spotkać się ze zgodą. W ocenie

autora Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu słusznie przyjął, że jako w pełni uzasadnione jawi się umożliwienie takim podmiotom wyznaczenia osoby, której rolą będzie społeczna kontrola przebiegu referendum, czyli obserwatora społecznego referendum, w drodze odpowiedniego stosowania art. 103c k.w.

Należy mieć przy tym na uwadze, z czym w praktyce mieliśmy do czynienia w przypadku wyborów parlamentarnych w 2023 r., a na co zresztą wskazuje Sąd Najwyższy w komentowanym postanowieniu, że istnieje przecież możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego tego samego dnia, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu RP. Jak stanowi art. 90 ust. 1 u.r.o., głosowanie w referendum przeprowadzane jest w obwodach głosowania utworzonych dla wyborów do Sejmu i Senatu RP i na podstawie spisów wyborców sporządzonych na potrzeby tych wyborów, a zadania komisarzy wyborczych i obwodowych komisji wyborczych wykonują odpowiednio okręgowe i obwodowe komisje wyborcze powołane do przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu RP. Mając zatem na uwadze tę okoliczność, należy wskazać, że *de facto* ta sama komisja wyborcza wykonuje czynności związane z przeprowadzeniem wyborów i referendum ogólnokrajowego. Dlatego też, jak słusznie przyjął Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu, przyznanie podmiotom, o których mowa w art. 103 § 1 k.w., możliwości wyznaczania obserwatorów społecznych do obserwowania przebiegu referendum ogólnokrajowego stanowi istotne ułatwienie. Przekonująca jest w tym zakresie argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy, w tym uzasadnienie funkcjonalne, tj. że ta sama osoba będzie mogła zostać wyznaczona przez dane stowarzyszenie lub fundację jako obserwator społeczny w odniesieniu do przeprowadzanych wyborów oraz referendum ogólnokrajowego.

5. Dopuszczalność sądowej kontroli uchwały o zarządzeniu referendum

W skardze zawarto wniosek o uchylenie punktu 49 podpunkt 3 Wytycznych, który przewiduje wydawanie wyborcom kart do gło-

sowania w referendum. Jako uzasadnienie tego wniosku podniesiono, że PKW, przyjmując zaskarżoną uchwałę, naruszył art. 20 u.r.o. Na poparcie swojego stanowiska skarżący argumentował, że jego zdaniem Sejm RP nie był władny uchwalić takiej treści karty do głosowania w referendum, jaką uchwalił. Sąd Najwyższy uznał, że zarzuty zawarte w skardze, sprowadzające się *de facto* do podważenia przeprowadzenia referendum w dniu wyborów i kwestionowania treści sformułowanych pytań referendalnych, nie mogą spotkać się z akceptacją, są bowiem nietrafne.

Zgodnie z art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, które ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Dla porządku wywodu warto w tym miejscu wskazać, że przytoczony przez skarżącego przepis art. 20 u.r.o. zawiera regulację dotyczącą karty do głosowania, która precyzuje, jakie elementy i treści zamieszczane są na karcie do głosowania w referendum ogólnokrajowym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.r.o. na urzędowej karcie do głosowania umieszcza się: oznaczenie rodzaju, podmiotu zarządzającego oraz daty referendum (pkt 1), pytanie lub warianty rozwiązania sprawy poddanej pod referendum (pkt 2) oraz informację o sposobie głosowania (pkt 3). Jak stanowi art. 20 ust. 2 u.r.o., na karcie do głosowania mogą zostać zamieszczone wyjaśnienia dotyczące przedmiotu referendum. Treść takich wyjaśnień jest ustalana przez podmiot zarządzający referendami. Jeżeli referendum polega na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie, to na karcie do głosowania umieszcza się wyrazy „tak” i „nie”, jeżeli zaś na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązania, to przy każdym z nich zamieszcza się po lewej stronie stosowny numer tego wariantu (art. 20 ust. 3 u.r.o.). Rzecz jasna w przypadku poddawania pod referendum więcej niż jednej sprawy na karcie do głosowania zamieszcza się kolejno wszystkie postawione pytania lub zaproponowane warianty rozwiązania, o czym wprost stanowi art. 20 ust. 4 u.r.o. Normy zawarte w ust. 5

i 6 przytoczonego przepisu ustawy są w istocie normami regulującymi techniczne zagadnienia dotyczące karty do głosowania w referendum. Zgodnie z art. 20 ust. 5 u.r.o. karta do głosowania może być zadrukowana tylko po jednej stronie, a nadto na karcie do głosowania znajduje się nadruk pieczęci Państwowej Komisji Wyborczej oraz oznaczenie miejsca, w którym powinien znajdować się odcisk pieczęci obwodowej komisji wyborczej. Jak stanowi art. 20 ust. 6 u.r.o., wzór karty do głosowania, zasady drukowania oraz przekazywania kart do komisji obwodowych, jak również wzory nakładek na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a ustala w drodze uchwały Państwowa Komisja Wyborcza²¹.

Ponadto, na co słusznie wskazywał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu komentowanego orzeczenia, demokratyczny charakter państwa urzeczywistnia się w formach przedstawicielskich, jak i przez referendum, a zasady demokratyzmu i zwierzchnictwa narodu należą do podstawowych zasad konstytucyjnych określających tym samym tożsamość porządku konstytucyjnego RP. Sąd Najwyższy przywołał w tym zakresie poglądy wyrażane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²², które autor w pełni popiera. Słusznie przy tym Sąd Najwyższy wskazuje, że instytucja referendum ogólnokrajowego, obok wyborów i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zapewnia partycypację obywateli w życiu publicznym i jest wyrazem realizacji przynależnych im konstytucyjnych praw.

Podstawą prawną przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego jest przepis art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a zgodnie z art. 125 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa – ustawa o referendum ogólnokrajowym i stosowane odpowiednio przez pryzmat art. 92 ust. 1 u.r.o. przepisy Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 62 ust. 1 u.r.o. Sejm w uchwale o zarządzeniu referendum ustala treść pytań lub wariantów rozwiązania

²¹ W referendum ogólnopolskim przeprowadzonym 15 października 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza wydała uchwałę nr 152/2023 z dnia 4 września 2023 r. w sprawie wzorów karty do głosowania oraz nakładki na kartę do głosowania sporządzoną w alfabecie Braille'a w referendum ogólnokrajowym zarządzonym na dzień 15 października 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1031).

²² Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, i z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, Lex nr 658222.

w sprawie poddanej pod referendum. Jak stanowi art. 62 ust. 2 u.r.o., szczegółowy tryb podejmowania przez Sejm RP uchwały o zarządzeniu referendum, jak również rozpatrywania wniosków o poddaniu pod referendum określonej sprawy, z którymi występują Senat, Rada Ministrów lub obywatele (art. 61 ust. 1 u.r.o.), określa regulamin Sejmu RP. Ustalenie treści karty do głosowania przez Sejm reguluje art. 67 Regulaminu Sejmu RP²³. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP projekt uchwały opracowany przez komisję na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 65 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP²⁴, w części dotyczącej treści karty do głosowania nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań. Jak stanowi art. 67 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP, w przypadkach określonych w art. 67 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP Marszałek Sejmu nie poddaje pod głosowanie poprawek – w tym również tych pochodzących od wnioskodawcy – albo wniosków mniejszości zmieniających zakres przedmiotowy wniosku lub merytoryczną treść pytań bądź wariantów rozwiązań. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.r.o. uchwała Sejmu RP lub postanowienie Prezydenta RP o zarządzeniu referendum zawiera: wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum (pkt 1), treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum (pkt 2), termin przeprowadzenia referendum (pkt 3), kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum (pkt 4). Nadto, co też słusznie podkreślił Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu, dopuszczalność tego, by referendum zostało przeprowadzone w tym samym dniu co wybory do Sejmu i Senatu RP, wynika wprost z przepisu art. 90 u.r.o.²⁵

²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990), dalej: Regulamin Sejmu RP.

²⁴ Zgodnie z art. 65 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP Sejm rozpatruje wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego przedstawiony przez podmioty wskazane w ustawie.

²⁵ Warunki i zasady przeprowadzania referendum ogólnokrajowego wraz z wyborami do Sejmu i do Senatu RP lub wyborami Prezydenta RP zostały szczegółowo określone w art. 90 ust. 1 u.r.o. Z punktu widzenia niniejszego tekstu zasadne jawi się podkreślenie, że głosowanie przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla właściwych wyborów i na podstawie spisów

Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów, należy wskazać, że z żadnego z nich nie wynika uprawnienie Sądu Najwyższego do kontroli uchwały Sejmu RP, na mocy której zostaje zarządzane referendum ogólnokrajowe, w tym Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do przeprowadzania kontroli pytań referendalnych. W oczywisty sposób takie działanie stanowiłoby wkroczenie w przyznane przez Konstytucję RP kompetencje przynależne Sejmowi RP i Prezydentowi RP. W tym zakresie Sąd Najwyższy słusznie podnosi w treści uzasadnienia komentowanego orzeczenia, że ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą generalną jest szeroki podział władzy. Należy przez to rozumieć, że sądy sprawujące w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie mogą wkraczać w wyłączne kompetencje organów władzy ustawodawczej czy wykonawczej, w szczególności gdy wynikają one – tak jak prawo zarządzania referendum – wprost z norm konstytucyjnych (*vide* art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy słusznie wskazuje, że wszelka sądowa kontrola decyzji, czynności i procedur, jakie podejmują inne organy państwa, musi znajdować swoją podstawę w przepisach prawa. Jest to oczywisty wniosek płynący z wykładni art. 7 Konstytucji RP, statuującego zasadę legalizmu nazywaną również zasadą praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie²⁶, prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruując ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe). Warto w tym zakresie wskazać również na to, co podkreślają Elżbieta Moraw-

wyborców sporządzonych dla tych wyborów (art. 90 ust. 1 pkt 1 u.r.o.), o czym była już mowa we wcześniejszej części glosy, jak również że zadania komisarzy wyborczych i komisji obwodowych wykonują odpowiednio okręgowe i obwodowe komisje wyborcze powołane do przeprowadzenia właściwych wyborów (art. 90 ust. 1 pkt 2 u.r.o.).

²⁶ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, Lex.

ska²⁷ i Waldemar Wołpiuk²⁸, że legalizm, utożsamiany z praworządnością w jej aspekcie formalnym, mieści się *implicite* w formule państwa prawnego²⁹. Dlatego zasadę legalizmu należy poczytywać za elementarną zasadę każdego systemu prawnego bez względu na jej treść. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, a dopuszczanie do łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania³⁰. Z brzmienia art. 7 Konstytucji RP wynika więc *explicite* ustrojowa zasada prawna legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo (m.in. sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy), jak i te, które je tworzą, zresztą na podstawie odpowiednich przepisów kompetencyjnych, proceduralnych i materialnych³¹. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń, w którym wyraźnie wskazano, że obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, obowiązkiem prawodawcy (najczęściej ustawodawcy) zaś jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy³². W kontekście niniejszej sprawy trzeba również podkreślić, że niezależnie od bezpośredniego działania jako konstytucyjna zasada ustrojowa przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi niezwykle ważną dyrektywę interpretacyjną, według której wykładnia przepisów kompetencyjnych powinna być ścisła. Ponadto w stosunku do organów władzy publicznej nie powinna być stosowana zasada, że co nie jest zakazane, jest im dozwolone.

²⁷ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 27–28.

²⁸ W.J. Wołpiuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 213–214.

²⁹ Tak samo relacje między tymi zasadami postrzega Trybunał Konstytucyjny – zob. wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12, Lex nr 1548281.

³⁰ Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, Lex nr 804400.

³¹ M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, Lex.

³² Postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04, Lex nr 195291.

A contrario należy raczej stosować zasadę odwrotną – co nie jest im dozwolone, jest zakazane³³.

6. Podsumowanie

Konkludując powyższe rozważania, Sąd Najwyższy z uwagi na brak stosownej normy prawnej w tym zakresie nie jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli uchwały Sejmu RP zarządzającej referendum ogólnokrajowe, w tym również nie jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli postawionych pytań referendalnych. W oczywisty sposób stanowiłoby to bowiem ingerencję w przyznane przez Konstytucję RP kompetencje Sejmu RP i Prezydenta RP do zarządzania referendum. Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu w pełni zasługuje zatem na aprobatę.

Z czysto funkcjonalnego punktu widzenia należy również zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy, że skoro skarga podmiotu ją wnoszącego w trybie art. 161a § 1 k.w. w zw. z art. 92 ust. 1 u.r.o. dotyczy wytycznych uchwalonych przez PKW w uchwale nr 211/2023, to kontrolą sądową nie może zostać objęta prawidłowość zarządzenia referendum ogólnokrajowego, a tym bardziej treść pytań referendalnych. Wniosek przeciwny prowadziłby do tego, że Sąd Najwyższy orzekałby niejako ponad skargę, tj. co do kwestii pozostających poza zakresem kontroli, do której jest w ramach tego postępowania uprawniony. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu orzeczenia słusznie podnosi, że ostatecznie to osoby uprawnione do udziału w referendum zdecydują o jego wyniku. Z całą pewnością, co w pełni popiera autor, nie jest zadaniem Sądu Najwyższego zarówno w postępowaniu zainicjowanym skargą na wytyczne PKW, jak i w każdym innym, aby pod pozorem sądowej kontroli wkraczać w kompetencje organów innych władz i próbować niejako je „przejmować”. W tym zakresie orzeczenie wydane przez Sąd Najwyższy jest prawidłowe.

³³ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, Lex nr 54068.

STRESZCZENIE

Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego
z dnia 5 października 2023 r., I NSW 70/23

Komentowane orzeczenie stanowi wynik postępowania przed Sądem Najwyższym zainicjowanego wskutek wniesienia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 211/2023 w przedmiocie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu i Senatu RP oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. Autor dokonuje analizy zapadłego orzeczenia, jego motywów oraz argumentacji powołanej przez Sąd Najwyższy. Poruszane problemy prawne koncentrują się wokół prawnej dopuszczalności ustanowienia społecznego obserwatora referendum poprzez odpowiednie stosowanie procedury referendalnej przepisów Kodeksu wyborczego. W głosie autor zajmuje się również zagadnieniem możliwości dokonywania przez Sąd Najwyższy kontroli uchwały zarządzającej referendum, w tym kontroli pytań referendalnych w kontekście konstytucyjnie określonych kompetencji Sejmu RP i Prezydenta RP. Autor w swojej pracy zastosował metodę formalno-dogmatyczną oraz dokonał przeglądu i analizy zarówno dorobku doktryny prawa wyborczego, jak i orzecznictwa sądowego.

Słowa kluczowe: referendum ogólnokrajowe; społeczna kontrola referendum; kontrola pytań referendalnych; uchwała PKW; skarga na wytyczne PKW

SUMMARY

Gloss to the decision of the Supreme Court of October 5, 2023,
I NSW 70/23

The commented judgment is the result of proceedings before the Supreme Court initiated as a result of a complaint against the resolution of the National Electoral Commission No. 211/2023 regarding guidelines for district electoral commissions regarding the tasks and mode of preparation and conduct of voting in voting districts established in the country in elections to the Sejm and Senate of the Republic of Poland and in the national referendum ordered for October 15, 2023. The author analyzes the ruling, its motives, and argumentation appointed by the Supreme Court. The legal issues raised focus on the legal admissibility of appointing a social observer of the referendum by appropriately applying the

provisions of the Electoral Code to the referendum procedure. In the commentary, the author also deals with the issue of the Supreme Court's ability to review the resolution ordering the referendum, including review of referendum questions in the context of the constitutionally defined competences of the Sejm of the Republic of Poland and the President of the Republic of Poland. In his work, the author used the formal-dogmatic method and reviewed and analyzed both the achievements of the electoral law doctrine and court jurisprudence.

Keywords: national referendum; social control of the referendum; control of referendum questions; resolution of the National Electoral Commission; complaint about the National Electoral Commission's guidelines

BIBLIOGRAFIA

- Daniluk A., *O potrzebie konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2.
- Ekiert M., Lorentz K., *Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, Warszawa 2014.
- Elklit J., *Free and fair elections*, w: *International encyclopedia of elections*, red. R. Rose, London 2000.
- Elklit J., *Is the degree of electoral democracy measureable? Experience from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal*, w: *Defining and measuring democracy*, red. D. Deetham, London 1994.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Gapski M., *Treść zasady wolnych wyborów*, w: *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Jaworski S.J., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.

- Kisielewicz A., Zbieranek J., *Komentarz do art. 161*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Warszawa 2018.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Pyrzyńska A., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020, Legalis.
- Pyrzyńska A., *Zaskarżalność uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 161a Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2022, t. 171, nr 4.
- Rakowska-Trela A., *Komentarz do art. 161a*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. K. Składowski, A. Rakowska-Trela, Warszawa 2018.
- Rydel K., *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.*, w: *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. M. Zubik, J. Podkowiak, Warszawa 2021.
- Rydel K., Kaczmarczyk M.P., *Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Acta Iuris Stetiniensis” 2023, nr 4.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Rymarz F., *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2002.
- Skotnicki K., *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, w: *Problemy konstytucyjne. Prawo wyborcze*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Święcki M., *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, w: *Iudices electionis custodes*

(sędziowie kustoszami wyborów). *Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.

Wołpiuk W.J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, red. J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Warszawa 2012.

Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów. Kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. 1.

