

POSTANOWIENIE

Dnia 7 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Marka Jakubiaka na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 165/2025 z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 maja 2025 r.:

- 1. odrzuca skargę w części, w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 182 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 365);**
- 2. uznaje skargę za zasadną w części, w zakresie dotyczącym pkt. 43 ppkt 1 załącznika do uchwały nr 165/2025 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.;**
- 3. oddala skargę w pozostałym zakresie.**

Marek Dobrowolski Joanna Lemańska Paweł Wojciechowski

UZASADNIENIE

23 kwietnia 2025 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW”) podjęła uchwałę nr 165/2025 w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.(dalej: „Uchwała”). Ustalone wytyczne stanowią załącznik do przedmiotowej uchwały (dalej również: „Wytyczne”).

Skargą z 30 kwietnia 2025 r. – pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Marka Jakubiaka (dalej: „Skarżący”) na podstawie art. 324 § 1 w zw. z art. 160 § 1 Kodeksu wyborczego (Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „Kodeks wyborczy”, „k.wyb.”), art. 182 k. wyb., art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 101 ust. 2 Kodeksu wyborczego zaskarżył ww. Uchwałę PKW wnosząc o:

1. stwierdzenie nieważności Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej Nr 165/2025 w części dotyczącej punktów 93-95, punktu 45 ust. 1, punktu 135 oraz punktu 137 ust. 5, a także w zakresie braku zapisów dotyczących konieczności zamieszczenia pełnej treści uwag w protokole komputerowym oraz obowiązku podpisania ręcznego projektu protokołu przez wszystkich członków OKW;

2. ewentualnie – uchylenie całej uchwały w związku z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego oraz przepisów Kodeksu wyborczego, które mogą wpłynąć na prawidłowość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2025 r.;

3. zobowiązanie Państwowej Komisji Wyborczej do wydania nowej uchwały zgodnej z przepisami prawa, obejmującej:

- zapewnienie obecności co najmniej połowy pełnego składu OKW w lokalu wyborczym przez cały czas głosowania oraz zakaz wyprowadzania członków OKW z pomieszczenia, w którym znajduje się urna wyborcza, precyzyjne

określenie procedury weryfikacji zaświadczeń do głosowania poprzez wyposażenie OKW w terminal umożliwiający natychmiastową weryfikację danych w Centralnym Rejestrze Wyborców (CRW),

- obowiązek ręcznego podpisania projektu protokołu przez wszystkich członków OKW i udostępnienia jego kopii,

- obowiązek zamieszczenia pełnej treści uwag w protokole komputerowym, obowiązek optycznego porównania danych liczbowych i treści uwag między ręcznym projektem protokołu a protokołem komputerowym.

Skarżący w części skargi zatytułowanej „Uzasadnienie” podniósł następujące zarzuty:

1. Bezprecedensowe wyprowadzenie członków OKW z lokalu wyborczego. Zdaniem Skarżącego punkty 93-95 Uchwały nakładają na członków OKW obowiązek opuszczenia lokalu wyborczego (rozumianego jako pomieszczenie, w którym znajduje się urna wyborcza i gdzie członkowie wykonują swoje czynności) w celu pilnowania kolejki wyborców na ulicy. W ocenie Skarżącego taki obowiązek jest bezprawny i stanowi poważne zagrożenie dla ważności wyborów, ponieważ członkowie OKW mają obowiązek zabezpieczenia urny wyborczej i kontrolowania przebiegu głosowania aż do jego zakończenia, może być wykorzystany jako forma pozbywania się „niewygodnych” dla potencjalnych fałszerzy członków OKW, poprzez ich oddelegowanie poza lokal w kluczowym momencie końca głosowania, stwarza ryzyko nielegalnych działań, takich jak dorzucenie kart do urny wyborczej i sfalszowanie podpisów na liście wyborców podczas nieobecności części składu komisji, jest sprzeczny z przepisem Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym głosowanie kończy się o godzinie 21:00, co jest bezpośrednio związane z końcem ciszy wyborczej. Skarżący wskazał, że wszystkie czynności komisji po 21:00 powinny służyć zamknięciu głosowania i sporządzaniu protokołu, a nie obsłudze kolejki wyborców na ulicy.

2. Naruszenie zasady *quorum* działania OKW, albowiem zgodnie z art. 182 § 8 Kodeksu wyborczego, działania OKW są ważne w obecności co najmniej połowy pełnego składu. Oddelegowanie członków na zewnątrz może

doprowadzić do utraty *quorum*, co skutkowałoby nieważnością wszystkich czynności podejmowanych przez komisję.

3. Niewystarczającą procedurę weryfikacji zaświadczeń do głosowania (punkt 45 ust. 1 Uchwały). Uchwała przewiduje nieefektywną i niezweryfikowaną procedurę kontaktu telefonicznego z urzędami gminy. W dobie cyfryzacji państwa, skuteczna weryfikacja powinna odbywać się poprzez terminal umożliwiający dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców (CRW). Brak takiego rozwiązania sprzyja nadużyciom i może prowadzić do dopuszczenia do głosowania osób nieuprawnionych.

4. Brak obowiązku podpisania ręcznego projektu protokołu oraz jego udostępnienia (punkt 135 Uchwały). Niepodpisanie ręcznego projektu protokołu przed wprowadzeniem danych do systemu informatycznego otwiera pole do manipulacji wynikami głosowania.

5. Brak zamieszczenia pełnej treści uwag w protokole komputerowym. Pełne uwzględnienie uwag w protokole jest konieczne dla zapewnienia możliwości skutecznego złożenia protestu wyborczego i rozpatrzenia go przez Sąd Najwyższy.

6. Ograniczenie weryfikacji protokołu komputerowego (punkt 137 ust. 5 Uchwały).

Wyłącznie odczytywanie danych z wydruku bez optycznego porównania ich z ręcznym projektem uniemożliwia skuteczne wykrycie błędów lub manipulacji.

7. Naruszenie art. 182 Kodeksu wyborczego przy losowaniach składów OKW.

Ograniczenie jawności losowania członków OKW może prowadzić do manipulacji składem komisji.

8. Niezgodne z prawem wprowadzenie procedury potwierdzania tożsamości wyborców przy użyciu nieprzewidzianych ustawowo kodów graficznych w aplikacji mObywatel. Zaskarżona Uchwała PKW Nr 165/2025 przewiduje stosowanie w lokalu wyborczym procedury potwierdzania tożsamości wyborców poprzez skanowanie ikonografii (graficznych kodów) z aplikacji mObywatel. Procedura ta nie została przewidziana w przepisach Kodeksu wyborczego ani w ustawie o aplikacji mObywatel, nie była znana

komitetom wyborczym ani członkom OKW przed wydaniem uchwały, została wprowadzona *ad hoc*, bez żadnej ustawowej podstawy prawnej, nie podlega żadnej kontroli ze strony komitetów wyborczych, mężów zaufania ani obserwatorów społecznych, uniemożliwia weryfikację, czy dane przedstawione w kodzie graficznym rzeczywiście odpowiadają tożsamości wyborcy – komitety wyborcze nie mają żadnych narzędzi do niezależnej kontroli poprawności danych odczytanych przez terminal. W praktyce, wprowadzenie takiej procedury oznacza, że osoby upoważnione do kontroli przebiegu wyborów nie mogą zweryfikować, kogo rzeczywiście dopuszczono do głosowania, a to godzi w zasadę przejrzystości procesu wyborczego, zasadę rzetelnego ustalania tożsamości wyborców, zasadę publicznej kontroli wyborów wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wprowadzenie nieustawowej, nietransparentnej procedury technicznej w tak kluczowym momencie, jak potwierdzanie tożsamości wyborcy, narusza istotę zasady demokratycznych wyborów.

Poza powyższymi zarzutami Skarżący sformułował szereg pytań do Sądu Najwyższego.

Państwowa Komisja Wyborcza w stanowisku z 5 maja 2025 r. wyraziła opinię, że wszystkie podniesione w skardze zarzuty są bezzasadne i w związku z tym wniosła o oddalenie skargi, a w zakresie powoływania obwodowych komisji wyborczych o jej odrzucenie.

W uzasadnieniu PKW, odnosząc się do zarzutów dotyczących kwestionowanych pkt. 93-95 wskazała, że stosownie do art. 7 Konstytucji RP Państwowa Komisja Wyborcza oraz inne organy wyborcze biorąc udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje zawarte w tych punktach są konsekwencją przepisu rangi ustawowej (tj. art. 39 § 4 k.wyb.). Kwestionowane regulacje wytycznych mają na celu wyłącznie zapewnienie prawidłowej realizacji czynności wynikających z powołanego przepisu, o ile to będzie konieczne. Jest to bowiem sytuacja wyjątkowa. Według PKW, z obowiązujących od lat przepisów wynika, że lokal wyborczy zamykany jest o godzinie 21:00. Od tego momentu głos mogą oddać wyłącznie wyborcy, którzy przybyli do tego lokalu przed godziną 21:00. Dotyczy to również

sytuacji, gdy wyborca, ze względu na warunki lokalowe, stanął przed upływem tej godziny w kolejce oczekujących na wejście do budynku, w którym mieściła się siedziba obwodowej komisji wyborczej. Powyższe nie wpływa na przedłużenie ciszy wyborczej. Sytuacja taka ma miejsce, gdy obwodowa komisja wyborcza, na skutek zajścia nadzwyczajnych okoliczności (np. wskutek katastrofy budowlanej dotyczącej budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, pożaru budynku albo zalania lokalu wyborczego), zarządzi przerwanie, przedłużenie albo odroczenie głosowania do dnia następnego (zgodnie z art. 47 § 1 k.wyb.). Uchwałę w sprawie przedłużenia albo odroczenia do dnia następnego głosowania obwodowa komisja wyborcza podejmuje po uzyskaniu zgody właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Uchwała w tej sprawie powinna być natychmiast podana do publicznej wiadomości, przekazana właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, wójtowi oraz PKW za pośrednictwem komisji wyborczej wyższego stopnia. Wyłącznie w takiej sytuacji następuje „przedłużenie” ciszy wyborczej poza godzinę 21:00, do czasu zakończenia głosowania.

Zdaniem PKW, wieloletnia praktyka, jak również orzecznictwo wskazują, że przez wyborców, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania, a więc w ustawowym terminie, o których mowa w art. 39 § 4 zd. drugie k.wyb., należy rozumieć zarówno wyborców znajdujących się wewnątrz lokalu wyborczego, jak też przybyłych do lokalu przed godziną 21:00, lecz z uwagi na niedostateczną jego wielkość, oczekujących w kolejce na zewnątrz przed budynkiem, w którym mieści się lokal wyborczy. Nieuprawnione byłoby uzależnienie możliwości oddania głosu osobom, które przybyły do lokalu wyborczego w ustawowym czasie, od warunków technicznych, które spełnia dany lokal wyborczy. Pozbawiłoby to ich możliwości skorzystania z jednego z podstawowych obywatelskich praw, jakim jest czynne prawo wyborcze, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, bez ich winy.

PKW podniosła przy tym, że wskazana powyżej sytuacja na przestrzeni ostatnich lat miała miejsce w jednostkowych przypadkach (np. w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2023 r., których odnotowano rekordową frekwencję ok. 75%). W związku z tym za uzasadnione uznano, żeby tego rodzaju sytuacja – wynikająca z przepisu art. 39

§ 4 k.wyb. – została uregulowana w wytycznych, na wypadek, gdyby zaszła konieczność podjęcia stosownych działań. Regulacje te wynikają z praktyki wyborów parlamentarnych w 2023 r. Zaznaczono przy tym, że nie miały one charakteru precedensowego, gdyż wielokrotnie miały miejsce we wcześniej przeprowadzanych wyborach. W związku z tym członkowie obwodowych komisji wyborczych i osoby organizujące wybory w gminach (w szczególności w dużych miastach) mają wypracowane skuteczne metody polegające na egzekwowaniu tego, aby w głosowaniu wzięły udział wyłącznie osoby, które przybyły do lokalu wyborczego (ustawiły się w kolejce) przed godziną zakończenia głosowania. W powyższych przypadkach obwodowe komisje wyborcze zapewniały, by mogły głosować wyłącznie osoby, które przybyły do lokalu wyborczego przed godziną 21:00 (np. wydając wyborcom przybyłym do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oznaczone kartki lub poprzez zabezpieczenie końca kolejki przez członka obwodowej komisji wyborczej).

PKW wskazała, że zgodnie z pkt. 41 Wytycznych „Komisja ma obowiązek zorganizowania stanowisk, w których wydawane są karty do głosowania, w sposób zapewniający sprawny i płynny przebieg głosowania. Komisja powinna wyznaczyć kilka takich stanowisk rozkładając odpowiednio spis wyborców oraz wyraźnie wskazując wyborcom, które stanowisko jest właściwe dla ich adresu zamieszkania. Prawidłowa organizacja pracy komisji jest konieczna w celu zapobieżenia tworzenia się kolejki wyborców oczekujących na głosowanie. W przypadku, gdy komisja zauważy jednak, że tworzą się kolejki, wówczas zobowiązana jest do zorganizowania pracy w taki sposób, aby jak najszybciej przywrócić płynność głosowania. W tym celu konieczne jest m.in. wykonywanie czynności komisji w możliwie jej pełnym składzie, w jakim została powołana, niezależnie od wcześniej ustalonych dyżurów. W szczególności przewodniczący komisji może wyznaczyć jej członka, który będzie kierował wyborców do właściwego stanowiska.

Mając powyższe na uwadze, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że całkowicie bezzasadny jest w tym kontekście zarzut dotyczący rzekomego naruszenia przepisów dotyczących obowiązku, iż od chwili rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie obwodowej komisji wyborczej w liczbie stanowiącej co najmniej 1/2 jej

pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Niezgodne ze stanem faktycznym i nieprawdziwe twierdzenia Skarżącego typu: „Bezprecedensowe wyprowadzenie członków OKW z lokalu wyborczego”, „nakładania na członków OKW obowiązku opuszczenia lokalu wyborczego (rozumianego jako pomieszczenie, w którym znajduje się urna wyborcza i gdzie członkowie wykonują swoje czynności) w celu pilnowania kolejki wyborców na ulicy, czy „Naruszenie zasady *quorum* działania OKW” w żaden sposób nie wynikają z wytycznych. Jak wskazano w powołanym wyżej pkt. 41, mającym charakter zasady – w przypadku, gdy komisja zauważy jednak, że tworzą się kolejki (w trakcie głosowania przed godziną 21:00), wówczas zobowiązana jest do zorganizowania pracy w taki sposób, aby jak najszybciej przywrócić płynność głosowania. W tym celu konieczne jest m.in. wykonywanie czynności komisji w możliwie jej pełnym składzie, w jakim została powołana, niezależnie od wcześniej ustalonych dyżurów.

Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że zgodnie z pkt. 35 Wytycznych „W dniu wyborów od czasu rozpoczęcia pracy komisji aż do zakończenia głosowania komisja wszystkie czynności wykonuje w możliwie pełnym składzie, lecz nie mniejszym niż 1/2 jej pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Jeżeli wskutek obliczeń okaże się, że 1/2 liczby pełnego składu komisji jest liczba ułamkowa, wówczas należy dokonać zaokrąglenia w górę”. W punkcie tym Państwowa Komisja Wyborcza rozpisała szczegółowo, ilu członków komisji musi być obecnych w lokalu w każdym wariantcie liczbowym obwodowej komisji wyborczej. Poza tym w pkt. 40 wytycznych Państwowa Komisja Wyborcza jednoznacznie przesądziła, że „Wymóg obecności co najmniej 1/2 osób z komisji oznacza stałe przebywanie takiej liczby członków w pomieszczeniu, w którym znajduje się urna wyborcza.” Państwowa Komisja Wyborcza zauważa również, że zaskarżone regulacje z pkt. 93-95, stanowiące jedynie procedurę na wypadek zaistnienia sytuacji przewidzianej w art. 39 § 4 Kodeksu wyborczego, nie wyłączają stosowania przede wszystkim art. 42 § 3 Kodeksu wyborczego oraz pkt 40 i 41 wytycznych, które określają standardową procedurę działania obwodowych komisji wyborczych.

Odnośnie do zarzutu dotyczącego pkt. 45 ust. 1 wytycznych Państwowa Komisja Wyborcza zaznaczyła, że stosownie do art. 7 Konstytucji RP Państwowa Komisja Wyborcza oraz inne organy wyborcze biorące udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przepisy prawa określające zadania i obowiązki Państwowej Komisji Wyborczej, a w szczególności przepisy Kodeksu wyborczego, nie tylko stanowią kompetencje do działania, lecz są także źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne ich działania. Przewodniczący PKW wyjaśnił, że w art. 18 § 8 k.wyb. enumeratywnie wymieniono podmioty posiadające dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców. To ustawodawca, nie zaś PKW, przesądza o tym, że obwodowe komisje wyborcze nie mają możliwości weryfikacji uprawnień wyborców, a także autentyczności, np. zaświadczenia o prawie do głosowania bezpośrednio w Centralnym Rejestrze Wyborców.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że obwodowe komisje wyborcze nie mają podstawy prawnej ani możliwości technicznych do innego weryfikowania zaświadczeń o prawie do głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że sposób weryfikacji zaświadczeń opisany w zaskarżonym pkt. 45 całkowicie wyczerpuje możliwości wynikające z obowiązującego stanu faktycznego i prawnego.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do zarzutu dotyczącego pkt.135 Wytycznych wskazała, że jest on niezrozumiały. PKW zwróciła uwagę, że Skarżący zdaje się pomijać, iż zgodnie z pkt. 135 Wytycznych po ręcznym sporządzeniu projektu protokołu głosowania w celu przygotowania ostatecznej treści protokołu głosowania, w szczególności w celu sprawdzenia poprawności dokonanych obliczeń, komisja wprowadza dane z protokołu głosowania do aplikacji „Protokoły obwodowe”, zwanej dalej „aplikacją”, dostarczonej komisji wraz z systemem teleinformatycznym. Z kolei pkt 137 Wytycznych reguluje sprawdzanie poprawności sporządzenia projektu protokołu głosowania. Bezzasadne zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej są zatem zarzuty Skarżącego, gdyż procedura ta dotyczy projektu protokołu głosowania, a nie protokołu głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że analogiczna procedura przewidziana jest wydawanych na każde wybory wytycznych i stosowana jest od wielu lat.

PKW zwróciła uwagę, zgodnie z pkt. 140 Wytucznych „Wydrukowany protokół głosowania w dwóch egzemplarzach (oryginały) podpisują wszyscy członkowie komisji obecni przy jego sporządzeniu, także ci, którzy wnieśli do niego uwagi. Oba egzemplarze protokołu głosowania opatruje się pieczęcią komisji. Powyższe obowiązki dotyczą zarówno komisji, w których protokół głosowania został sporządzony za pomocą wydruku, jak i komisji, w których protokół głosowania został sporządzony ręcznie. Poza tym, wszyscy członkowie komisji obecni przy sporządzeniu protokołu głosowania parafują wszystkie strony obu egzemplarzy protokołu głosowania, z wyjątkiem strony z podpisami członków komisji i stron pustych (dotyczy to przypadku drukowania dwustronnego).

PKW zaznaczyła, że jak wynika z pkt. 138 Wytucznych w każdym etapie prac w aplikacji, oprócz operatora informatycznej obsługi komisji, powinni brać udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Przy tych czynnościach mogą być też obecni mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni oraz obserwatorzy międzynarodowi. Poza tym z pkt. 131 Wytucznych wprost wynika, że do protokołu głosowania mogą wnieść uwagi mężowie zaufania obecni przy pracach komisji. Uwagi mężów zaufania komisja wpisuje bezpośrednio do protokołu w punkcie 22 protokołu głosowania. Z kolei w pkt. 132 Wytucznych wskazano, że mąż zaufania, który wniósł uwagę, podpisuje ją w protokole głosowania. Jeżeli treść uwag mężów zaufania nie mieści się na formularzu, należy napisać je na odrębnych kartkach i dołączyć do protokołu głosowania, zaznaczając to w punkcie 22 protokołu głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła przy tym, że system teleinformatyczny w polskim prawie wyborczym stosowany jest wyłącznie pomocniczo (art. 162 § 2 pkt 1 k. wyb.). Dokumentem wyborczym jest natomiast papierowy protokół głosowania podpisany przez członków obwodowej komisji wyborczej, opatrzony jej pieczęcią. Jeżeli zarzuty męża zaufania dołączone są na dodatkowej kartce, stanowią one integralną część protokołu głosowania. Są one także podawane do publicznej wiadomości, co wprost wynika z pkt. 134.

Zgodnie z powołaną regulacją zamieszczając uwagi mężów zaufania lub członków komisji w protokole głosowania, należy bezwzględnie pamiętać o przestrzeganiu przepisów z zakresu ochrony danych osobowych. Jeżeli w treści

uwag zostaną zamieszczone dane osobowe, należy je zanonimizować na kopii protokołu głosowania wywieszanej w miejscu łatwo dostępnym dla zainteresowanych i widocznym po zamknięciu lokalu, o czym mowa w pkt. 144.

W związku z tym, w ocenie PKW niezrozumiałym jest także zarzut dotyczący braku zamieszczenia pełnej treści uwag w „protokole komputerowym”.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do zarzutu dotyczącego pkt. 137 ppkt. 5 Wytycznych stwierdziła, że jest on bezzasadny. Przede wszystkim z treści tej regulacji wynika, że komisja zobowiązana jest sprawdzić zgodność danych z wydrukowanego projektu protokołu głosowania z ustalonymi wynikami głosowania.

Sprawdzenia dokonuje się poprzez odczytanie na głos danych z wydrukowanego projektu protokołu głosowania i porównanie ich z danymi z ręcznie sporządzonego projektu protokołu głosowania przekazanego operatorowi informatycznej obsługi komisji.

Jak natomiast wynika z powołanego już wyżej pkt. 138 Wytycznych, w każdym etapie prac w aplikacji, oprócz operatora informatycznej obsługi komisji, powinni brać udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Dodatkowo przy tych czynnościach mogą być też obecni mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni oraz obserwatorzy międzynarodowi. Według opinii Państwowej Komisji Wyborczej proces ten jest transparentny, a zarzuty zupełnie niezrozumiałe. Każdy bowiem członek obwodowej komisji wyborczej ma prawo porównać sprawdzane dane.

PKW stwierdziła ponadto, że zarzut dotyczący naruszenia art. 182 Kodeksu wyborczego, tj. jak wskazuje Skarżący: „Ograniczenie jawności losowania członków OKW może prowadzić do manipulacji składem komisji”, nie może być przedmiotem skargi. Dotyczy on bowiem innego aktu prawnego. Sposób zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych oraz zasady powoływania tych komisji, w tym tryb przeprowadzenia losowania określony jest przede wszystkim w art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego, a szczegółowo w uchwale nr 11/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej

Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Parlamentu Europejskiego (M.P. 2019, poz. 267 z późn. zm.).

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do kwestii wykorzystywania aplikacji mObywatel wskazała, że zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz.U. 2024, poz. 1275), jeżeli z przepisu prawa wynika obowiązek m.in. stwierdzenia tożsamości na podstawie dokumentu tożsamości, w szczególności na podstawie dowodu osobistego, obowiązek ten uznaje się za spełniony w przypadku stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego na podstawie dokumentu mObywatel. Zatem to nie Państwowa Komisja Wyborcza określa, że stwierdzenie tożsamości wyborcy może być dokonane na podstawie aplikacji mObywatel. Wynika to bowiem z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Państwowa Komisja Wyborcza od lat w wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zasad i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania wskazywała, że „(...) obwodowa komisja wyborcza może potwierdzić tożsamość wyborcy także na podstawie aplikacji mObywatel”.

Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza wskazała elementy, które potwierdzały, że wyświetlane na ekranie urządzenia dane są wiarygodne, bezpieczne i aktualne, tj. opisane było to, co powinno wyświetlić się na ekranie urządzenia wyborcy.

W przypadku, gdy okazany na smartfonie dokument nie budził żadnych wątpliwości, komisje nie miały konieczności podejmowania innych kroków weryfikujących jego autentyczność.

Zaskarżone wytyczne nie przewidują natomiast obowiązku korzystania przez obwodowe komisje wyborcze z mWeryfikatora, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy o aplikacji mObywatel, w procedurze stwierdzania tożsamości wyborcy.

Należy przy tym zauważyć, że z art. 9 ust. 2 ustawy o aplikacji mObywatel wynika, że osoba, której jest prezentowany lub przekazywany do weryfikacji dokument mobilny, może dokonać potwierdzenia autentyczności, ważności, integralności lub pochodzenia tego dokumentu, weryfikując m.in. dane tego dokumentu (pkt 1), zabezpieczenia wizualne tego dokumentu (pkt 4)

oraz poprawność funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu (pkt 5).

Państwową Komisja Wyborcza stwierdza, że opisana w wytycznych procedura spełnia wymogi ustawy o aplikacji mObywatel, nie przewiduje ona bowiem obowiązku wykorzystywania mWeryfikatora w każdej sytuacji. Z powołanego przepisu wynika jedynie, że mWeryfikator umożliwia potwierdzenie autentyczności, ważności, integralności oraz pochodzenia dokumentów mobilnych w sposób, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o aplikacji mObywatel.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła przy tym, że organem odpowiedzialnym za udostępnianą usługę jest Ministerstwo Cyfryzacji, a nie Państwowa Komisja Wyborcza. Skoro polskie prawo przewiduje, że jeżeli z przepisu prawa wynika obowiązek m.in. stwierdzenia tożsamości na podstawie dokumentu tożsamości, w szczególności na podstawie dowodu osobistego, obowiązek ten uznaje się za spełniony w przypadku stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego na podstawie dokumentu mObywatel, to Państwowa Komisja Wyborcza nie może zabronić posługiwania się tym dokumentem.

PKW zwróciła przy tym uwagę, że zgodnie z art. 52 § 1 k.wyb. „(p)rzed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości”. Oznacza to zatem, że stwierdzenie tożsamości wyborcy nie wymaga okazania dokumentu tożsamości (np. paszportu czy dowodu osobistego), ale może być dokonane na podstawie dowolnego dokumentu pozwalającego na potwierdzenie tożsamości osoby uprawnionej do głosowania. Wyborca może zatem okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem (np. paszport, prawo jazdy, legitymacja studencka), w tym również dokument, który utracił ważność, pod warunkiem, że ustalenie tożsamości na jego podstawie nie budzi wątpliwości.

Zdaniem PKW zasadnym jest stanowisko, że stwierdzenie tożsamości wyborcy, o którym stanowi art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego, może być dokonane na podstawie mDokumentu, jakim jest mObywatel, w sposób, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o aplikacji mObywatel, tj. poprzez weryfikację zabezpieczeń wizualnych tego dokumentu (pkt 4) oraz poprawność funkcjonowania

usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu (pkt 5), o czym mowa w powołanych wytycznych.

PKW zwróciła uwagę, że zaproponowana i udostępniona przez Ministerstwo Cyfryzacji funkcjonalność umożliwi sprawdzenie poprawności funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest organem właściwym do ustalania zabezpieczeń dokumentów tożsamości, ani dowodu osobistego, ani prawa jazdy, ani legitymacji studenckiej, ani też mObywatela. Zdaniem PKW jest to rola innych organów państwa.

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła również uwagę, że możliwość stwierdzania tożsamości wyborców za pomocą aplikacji mTozsamosc (mObywatel) stosowana była w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., wyborach do Sejmu i do Senatu w 2019 r. i 2023 r., wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. i w żadnym przypadku nie zostały stwierdzone jakiegokolwiek nieprawidłowości w tej procedurze.

Dodatkowo, w uzupełnieniu stanowiska, PKW wskazała, że m.in. w związku z uwagami przekazanymi przez Państwową Komisję Wyborczą, Ministerstwo Cyfryzacji w ramach swoich ustawowych kompetencji dotyczących udostępniania, utrzymania oraz zapewnienia rozwoju aplikacji mObywatel, a także zapewniania bezpiecznego funkcjonowania systemu mObywatel (art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy), przygotowało aktualizację aplikacji mObywatel. Przewiduje ona dodatkową usługę przeznaczoną dla obwodowych komisji wyborczych, pozwalającą na skorzystanie przez obwodowe komisje wyborcze podczas potwierdzania autentyczności, ważności, integralności lub pochodzenia okazywanego dokumentu na zweryfikowanie poprawności funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu, tj. skorzystanie z formy weryfikacji, o której mowa w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy. Nie jest to zatem, co zarzucono w skardze, pozaustawowy sposób weryfikacji, lecz wprowadzona aktualizacją aplikacji, zgodnie z upoważnieniem ustawowym, usługa zapewniająca zdecydowanie wyższy poziom potwierdzenia autentyczności, ważności, integralności lub pochodzenia prezentowanego przez wyborcę do weryfikacji dokument mobilnego niż dotychczas stosowane wizualne potwierdzanie. W załączeniu do stanowiska PKW przekazała pismo skierowane do przewodniczących Okręgowych Komisji Wyborczych. W piśmie tym wskazano,

iż członek obwodowej komisji wyborczej, któremu jest prezentowany do weryfikacji mDowód wyborcy w aplikacji mObywatel, ma obowiązek zweryfikować m.in. dane tego dokumentu, zabezpieczenia wizualne oraz poprawność funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu. Podczas weryfikowania danych należy zwrócić uwagę na zgodność: daty i godziny, która wyświetla się na dokumencie z czasem rzeczywistym; danych wyborcy, które wyświetlają się z tymi w spisie wyborców; numeru tury głosowania w wyborach (odpowiednio I tura lub II tura). Wskazano ponadto, że „(j)żeli członek komisji, który dokonuje weryfikacji, nie będzie pewny, czy ekran aplikacji wygląda prawidłowo lub jest prawdziwy, powinien poprosić wyborcę o powtórzenie czynności weryfikacyjnych – w takiej sytuacji należy sprawdzić, czy zmieniła się godzina w dokumencie elektronicznym. Członkowie obwodowych komisji wyborczych mogą w razie wątpliwości korzystać z wszelkich dostępnych metod weryfikacji, przy czym – co należy podkreślić – w razie braku możliwości weryfikacji wyborcy nie jest dopuszczalne wydanie karty do głosowania”. W piśmie tym sformułowana została prośbą o przekazanie zawartych w nim wyjaśnień podczas szkoleń członkom obwodowych komisji wyborczych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”) oraz przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Stosownie do art. 161 § 1 k.wyb. 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. Zgodnie zaś z art. 161a § 1 k.wyb., pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w

sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k. wyb. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do oceny uprawnienia Skarżącego do wniesienia skargi na uchwałę PKW wskazać należy, że skarga wniesiona została przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Marka Jakubiaka, którego zawiadomienie o utworzeniu przyjęte zostało uchwałą PKW nr 25/2025 z 24 stycznia 2025 r. Termin na wniesienie skargi również został zachowany. Sąd Najwyższy uznał tym samym, że skarga jest dopuszczalna.

2. W pierwszej kolejności wskazać należy, że zarzut naruszenia art. 182 k.wyb. nie może być przedmiotem skargi na wytyczne PKW, nie dotyczy on bowiem skarżonej uchwały. Sposób zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych oraz zasady powoływania tych komisji, w tym tryb przeprowadzenia losowania, określony jest przede wszystkim w art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego, a szczegółowe zasady określono w uchwale nr 11/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Parlamentu Europejskiego (M.P. 2019, poz. 267 z późn. zm.). Skargę w tym zakresie należało zatem odrzucić.

3. Trafnym w części okazał się zarzut dotyczący pkt. 43 ppkt. 1 Wytycznych. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że Skarżący zarzucił niezgodne z prawem wprowadzenie procedury potwierdzania tożsamości wyborców przy użyciu nieprzewidzianych ustawowo kodów graficznych w aplikacji mObywatel. Pomimo tego, że Skarżący nie wskazał w skardze stosownego punktu Wytycznych, nie budzi wątpliwości, iż zarzut ten dotyczy pkt. 43 ppkt. 1 Wytycznych, określającego czynności podejmowane przed wydaniem karty do głosowania, w którym w ramach sprawdzania tożsamości m.in. przewiduje się, iż komisja może potwierdzić tożsamość wyborcy także na podstawie aplikacji mObywatel. W punkcie tym została opisana procedura potwierdzania tożsamości na podstawie aplikacji mObywatel. „W celu potwierdzenia tożsamości wyborcy przez Komisję wyborca powinien: zalogować się do aplikacji mObywatel na swoim telefonie (aplikacja

powinna być zaktualizowana do wersji 4.56.0 lub nowszej); wybrać w prawym dolnym rogu na ekranie głównym przycisk Kod QR; nacisnąć przycisk Zeskanuj kod QR; Aplikacja poprosi o wyrażenie zgody na użycie aparatu fotograficznego w celu zeskanowania kodu QR. Następnie członek komisji okazuje wyborcy otrzymaną przez komisję kartkę z kodem QR, który wyborca musi zeskanować swoim telefonem. Po zeskanowaniu kodu na telefonie wyborcy powinien wyświetlić się ekran z potwierdzeniem jego danych. Na tej podstawie członek komisji potwierdza tożsamość wyborcy”.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 52 § 1 k.wyb., przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz.U. 2024, poz. 1275), jeżeli z przepisu prawa wynika obowiązek m.in. stwierdzenia tożsamości na podstawie dokumentu tożsamości, w szczególności na podstawie dowodu osobistego, obowiązek ten uznaje się za spełniony w przypadku stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego na podstawie dokumentu mObywatel. Z kolei dokument mObywatel oznacza dokument elektroniczny obsługiwany przy użyciu usługi udostępnianej w aplikacji mObywatel stwierdzający tożsamość i obywatelstwo polskie użytkownika aplikacji mObywatel (art. 2 pkt 7 i 8 ustawy o aplikacji mObywatel). Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy o aplikacji mObywatel, osoba, której jest prezentowany lub przekazywany do weryfikacji dokument mobilny, może dokonać potwierdzenia autentyczności, ważności, integralności lub pochodzenia tego dokumentu, weryfikując m.in. zabezpieczenia wizualne tego dokumentu (pkt 4), lub poprawność funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu (pkt 5). Stosownie natomiast do art. 19 ust. 1 pkt 7 lit b ustawy o aplikacji mObywatel, minister właściwy do spraw informatyzacji udostępnia narzędzia, które umożliwiają potwierdzenie autentyczności, ważności, integralności oraz pochodzenia dokumentów mobilnych w sposób, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 2 i 3 dedykowaną usługą online. Przewidziana w pkt. 43 Wytycznych procedura potwierdzania tożsamości wyborcy wykorzystuje tego rodzaju szczególne narzędzie (usługę) udostępniane przez

Ministerstwo Cyfryzacji, umożliwiające sprawdzenie poprawności funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę dokumentu mobilnego.

Z brzmienia przywołanych powyżej przepisów wynika zatem, że w pełni dopuszczalne jest wykorzystanie dokumentu mObywatel obsługiwanego w aplikacji mObywatel do stwierdzenia tożsamości wyborcy, w tym stwierdzenia tożsamości wyborcy, o którym stanowi art. 52 § 1 k.wyb, może być dokonane na podstawie dokumentu mObywatel w sposób, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o aplikacji mObywatel, tj. poprzez weryfikację zabezpieczeń wizualnych tego dokumentu (pkt 4) oraz poprawność funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu (pkt 5).

Należy też zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozstrzygnięto już, że ustalenie tożsamości wyborcy na podstawie mTozsamosci (poprzedzającej aplikację mObywatel) wypełnia dyspozycję art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego (zob. postanowienie z 13 maja 2019 r., I NSW 4/19). Sąd Najwyższy zwracał ponadto uwagę, że norma kodeksowa art. 52 § 1 k.wyb. odnosi się do dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości, nie zaś dokumentu stwierdzającego tożsamość. Posłużenie się tak obszernym pojęciem było niewątpliwie działaniem zamierzonym, mającym na celu zapewnienie możliwości jego szerokiej interpretacji, z pewnością wykraczającej poza jeden wskazany dokument, tj. dowód osobisty (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 2019 r., I NSW 4/19). Znajduje to także potwierdzenie w doktrynie, gdzie zwraca się uwagę, że „Kodeks wyborczy, posługując się w art. 52 § 1 pojęciem dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości, wyraża intencję ustawodawcy, aby obejmować nim jak najszerszą kategorię dokumentów” (zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz.*, art. 52, Nb1, Warszawa 2018).

Stwierdzić zatem należy, że w celu weryfikacji tożsamości wyborcy możliwe jest użycie wszelkich dokumentów, niezależnie od ich formy – o ile umożliwiają one jednoznaczne stwierdzenie tej tożsamości. W przypadku jednak, gdy dane są wyświetlane na ekranie urządzenia należącego do wyborcy, konieczne jest zastosowanie właściwych środków, które umożliwiają potwierdzenie przez Komisję, że wyświetlane na ekranie urządzenia dane są wiarygodne, bezpieczne i aktualne.

Wytyczne powinny natomiast zawierać jasny i zrozumiały opis tego rodzaju środków.

Treść pkt. 43 ppkt. 1 Wytycznych nie spełnia tego wymogu, na co wskazuje już sama okoliczność, że PKW następczo (już po wydaniu Wytycznych) skierowała do przewodniczących Okręgowych Komisji Wyborczych pismo, w którym „w związku z wątpliwościami dotyczącymi pkt. 43 ppkt. 1 Wytycznych”, zawarto szczegółową instrukcję weryfikacji danych dokumentu elektronicznego mDowód w aplikacji mObywatel. Poza tym porównanie treści pkt. 43 ppkt. 1 Wytycznych z treścią instrukcji zawartej w ww. piśmie prowadzi do wniosku, iż treść Wytycznych nie jest wystarczająca dla zapewnienia możliwości potwierdzenia przez Komisję, że wyświetlane na ekranie urządzenia dane wyborcy są wiarygodne, bezpieczne i aktualne.

Wobec powyższego, skargę należało uznać za zasadną w części, w zakresie pkt. 43 ppkt. 1 Wytycznych, ze względu na to, że nie zostały w nim zawarte szczegółowe wskazówki dotyczące weryfikacji danych elektronicznego mDowodu wyborcy w aplikacji mObywatel, zabezpieczeń wizualnych oraz poprawność funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu, konieczne dla zapewnienia możliwości potwierdzenia przez Komisję, że wyświetlane na ekranie urządzenia dane wyborcy są wiarygodne, bezpieczne i aktualne. Podkreślić należy, że konieczność ich doprecyzowania została przez PKW dostrzeżona już po wydaniu Wytycznych. Zamiast jednak dokonać zmiany Wytycznych, poprzez ich uzupełnienie w przedmiotowym zakresie, PKW nadała im postać pisma zaadresowanego do Przewodniczących Okręgowych Komisji Wyborczych, z prośbą o przekazywanie informacji zawartych w tym piśmie, podczas szkoleń, obwodowym komisjom wyborczym co z jednej strony potwierdza deficyt samych Wytycznych w tym zakresie, z drugiej zaś – poprzez nadanie im formy pisma – stanowi ominięcie prawem wymaganej formy uchwały, a w ostatecznym rezultacie pozbawia podmioty uprawnione możliwości złożenia skargi w trybie art. 161 a § 1 zd. 1 k. wyb., gdyby ich treść budziła wątpliwości.

Uwzględnienie powyższego zarzutu oznacza, że PKW ma obowiązek zmienić Wytyczne w zakresie pkt. 43 ppkt 1 Wytycznych poprzez uzupełnienie zawartych w nim wyjaśnień o szczegółowe wskazówki dotyczące weryfikacji

danych elektronicznego mDowodu wyborcy w aplikacji mObywatel, zabezpieczeń wizualnych oraz poprawność funkcjonowania usługi pozwalającej na obsługę tego dokumentu, konieczne dla zapewnienia możliwości potwierdzenia przez Komisję, że wyświetlane na ekranie urządzenia dane wyborcy są wiarygodne, bezpieczne i aktualne.

4. Skarżący podniósł ponadto zarzuty dotyczące pkt. 93-95 Wytycznych. W pkt. 93 Wytycznych wskazano, że „o godzinie 21.00 przewodniczący komisji zarządza zakończenie głosowania. Komisja zamyka lokal, a wyborcom przybyłym do lokalu, w tym wyborcom, którzy – z uwagi na warunki lokalowe – ustawili się w kolejce przed lokalem wyborczym przed godziną 21.00, należy umożliwić oddanie głosu (art. 39 § 4 Kodeksu wyborczego). O tego rodzaju sytuacji należy niezwłocznie zawiadomić wójta oraz okręgową komisję wyborczą”. W pkt. 94 Wytycznych wyjaśniono, że „w przypadku konieczności umożliwienia oddania głosu wyborcom przybyłym do lokalu oraz wyborcom, którzy – z uwagi na warunki lokalowe – ustawili się w kolejce przed lokalem wyborczym, komisja zobowiązana jest do zagwarantowania, aby poza nimi nie mogły głosować inne osoby, które przybyły do lokalu wyborczego (ustawiły się w kolejce) po godzinie 21.00”. Natomiast w pkt. 95 doprecyzowano, że działania te „mogą polegać np. na wydawaniu wyborcom przybyłym do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oznaczonych pieczęcią komisji kartek i/lub na zabezpieczeniu końca kolejki przez członka komisji. Kolejka cały czas musi być bowiem pilnowana, aby wyborcy przybyli po 21.00 nie mogli zagłosować (np. przez członków komisji, którzy rotacyjnie będą pilnowali kolejki na jej końcu i z boków). Działania te członkowie komisji realizują przy wsparciu osób skierowanych przez wójta.”

W ocenie Skarżącego przyjęte rozwiązania oznaczają „obowiązek opuszczenia lokalu wyborczego” przez członków Komisji, co jest sprzeczne z przepisami Kodeksu wyborczego i stwarzają zagrożenie nielegalnych działań wpływających na wynik wyborów oraz naruszają obowiązek zabezpieczenia urny i zachowania *quorum*.

Przedstawione zarzuty uznać należy za bezzasadne. Zgodnie bowiem z art. 39 § 1 i § 4 k.wyb. głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7:00 do godziny 21:00. O godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji

wyborczej zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili mogą głosować tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania. Natomiast zgodnie z art. 47 § 1 k.wyb., głosowania nie wolno przerywać. Gdyby wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było przejściowo uniemożliwione, obwodowa komisja wyborcza może zarządzić jego przerwanie, przedłużenie albo odroczenie do dnia następnego.

W uchwale całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 11 stycznia 2024 r. (I NSW 1237/23), Sąd Najwyższy wskazał, że z przywołanych norm wynika zatem, że po pierwsze, lokal wyborczy zamykany jest w momencie oddania głosu przez ostatniego z wyborców, który przybył do tego lokalu przed godziną 21:00, przy czym obejmuje to także wyborców, którzy ze względu na warunki lokalowe nie mieli możliwości wejść do lokalu, lecz stanęli przed upływem tej godziny w kolejce oczekujących na wejście do budynku, w którym mieściła się siedziba obwodowej komisji wyborczej, a po drugie, że godziną zakończenia głosowania jest godzina 21:00, o ile obwodowa komisja wyborcza nie zarządziła przedłużenia głosowania wskutek nadzwyczajnych wydarzeń powodujących, że głosowanie było przejściowo uniemożliwione. Nie budzi zatem wątpliwości, że wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną 21:00, jednak ze względu na ograniczenia przestrzenne lokalu ustawili się w kolejce do głosowania sięgającą poza lokal, są uprawnieni do oddania głosu.

Jak też zwracał uwagę Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie „głosowanie po godz. 21.00 przez osoby, które przybyły do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania, nie stanowi naruszenia ciszy wyborczej, o której mowa w art. 107 Kodeksu wyborczego. Wyborcy ci mogą bowiem zrealizować swoje czynne prawo wyborcze wprost na podstawie art. 39 § 4 Kodeksu wyborczego. A obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek umożliwić im realizację ich praw konstytucyjnych” (np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 9 stycznia 2024 r., I NSW 222/23; z 9 stycznia 2024 r., I NSW 961/23; z 14 grudnia 2023 r., I NSW 877/23; z 13 grudnia 2023 r., I NSW 799/23). Sąd Najwyższy przyjmował też, że wyborca przebywający w lokalu wyborczym, mimo zarządzenia o zakończeniu głosowania, jest nadal uprawniony do oddania głosu (zob. postanowienie z 26 listopada 2015 r., III SW 108/15).

Uniemożliwienie wyborcom udziału w głosowaniu, poprzez odmowę dopuszczenia do oddania głosu w sytuacji, gdy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną 21:00, a jedynie ze względu na ograniczenia przestrzenne lokalu ustawili się w kolejce do głosowania sięgającą poza lokal, stanowiłoby naruszenie czynnego prawa wyborczego, wynikającego z art. 62 Konstytucji RP. Wyborca nie może bowiem ponosić negatywnych konsekwencji niedostosowania lokalu wyborczego do pomieszczenia w nim większej liczby osób. Co więcej, nie uwzględnienie wyborców oczekujących w kolejce na zewnątrz lokalu mogłoby doprowadzić do nadmiernej kumulacji wyborców, chcących fizycznie znaleźć się wewnątrz lokalu wyborczego przed 21:00, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić nie tylko do zagrożenia niektórych praw wyborczych (np. prawa do tajności głosowania), ale doprowadzić do błędów w zakresie ustalenia wyników głosowania.

Rozwiązania przyjęte w pkt. 93-95 Wytycznych, w tym w szczególności dopuszczenie możliwości pilnowania kolejki m.in. przez członków komisji, którzy rotacyjnie będą pilnowali kolejki na jej końcu i z boków, przy wsparciu osób skierowanych przez wójta, stanowią zatem z jednej strony instrument zapewniający możliwość oddania głosu wyborcom przybyłym do lokalu wyborczego przed godziną 21:00, którzy z uwagi na ograniczenia przestrzenne lokalu znajdują się w kolejce wykraczającej poza lokal, a z drugiej strony stanowią instrument zabezpieczający przed tym, aby wyborcy przybyli do lokalu wyborczego (ustawiający się w kolejce) już po godzinie 21:00 nie mogli już zagłosować. Podobnie orzekł w tym zakresie Sąd Najwyższy w sprawie I NSW 18/25.

Powyższe oznacza, że istotnie po godzinie 21:00 część członków komisji może zajmować się pilnowaniem kolejki, co w konsekwencji powoduje, że czynności związane z wydawaniem kart wyborczych będą realizowane przez pozostałych członków komisji. Należy jednak podkreślić, że nie można odczytywać ww. reguł związanych z pilnowaniem kolejki w oderwaniu od pozostałych punktów Wytycznych, a przede wszystkim w oderwaniu od przepisów Kodeksu wyborczego. Zgodnie z pkt. 35, 38 i 40 Wytycznych, w dniu wyborów od czasu rozpoczęcia pracy komisji aż do zakończenia głosowania komisja wszystkie czynności wykonuje w możliwie pełnym składzie, lecz nie mniejszym niż 1/2 jej pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca (pkt 35 Wytycznych). Poza tym

przewodniczący komisji obowiązkowo wyznacza członka komisji, który, przebywając w bezpośredniej bliskości urny wyborczej, zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad dotyczących tajności głosowania, tj. czuwa, aby wyborcy wrzucali karty do urny wyborczej w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna (pkt 38 Wytycznych). Ponadto w Wytycznych jednoznacznie zostało przesądzone, że „(w)ymóg obecności co najmniej 1/2 osób z komisji oznacza stałe przebywanie takiej liczby członków w pomieszczeniu, w którym znajduje się urna wyborcza.” (pkt 40 Wytycznych). Przede wszystkim jednak, stosownie do art. 42 § 3 k.wyb., od chwili rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie obwodowej komisji wyborczej w liczbie stanowiącej co najmniej 1/2 jej pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca.

Reasumując, wbrew zarzutom Skarżącego Wytyczne z pkt. 93-95 nie naruszają obowiązku zabezpieczenia urny i nie naruszają wymogu zachowania *quorum*. Poza tym należy podkreślić, że w pkt. 95 Wytycznych mowa jest o „rotacyjnym” pilnowaniu kolejki przez członków komisji, co oznacza, że członkowie komisji pilnujący kolejki zgodnie z Wytycznymi powinni się zmieniać, co czyni zupełnie niezasadnym obawy Skarżącego dotyczące ryzyka „pozbywania się »niewygodnych« dla potencjalnych fałszerzy członków OKW”.

5. Bezzasadny jest także zarzut niewystarczającej (nieefektywnej i niezweryfikowanej) procedury weryfikacji zaświadczeń do głosowania (tj. kontaktu telefonicznego z urzędami gminy, zamiast wykorzystania terminalu umożliwiającego dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców) dotyczący pkt. 45 ppkt. 1 Wytycznych. Przewidziana w pkt. 45 Wytycznych procedura weryfikacji prawidłowości zaświadczenia obejmuje m.in. sprawdzanie, czy na zaświadczeniu umieszczony został hologram z nadrukiem „PRP 2025” (z wyjątkiem zaświadczeń wydanych przez konsula) i dopiero wtedy, gdy zaistnieją wątpliwości, następuje kontakt obwodowej komisji wyborczej z urzędami gminy.

Nie uwzględnienie w określonej w pkt. 45 ppkt. 1 Wytycznych procedurze weryfikacyjnej terminalu umożliwiającego dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców jest konsekwencją tego, że art. 18 § 8 k. wyb. zawiera katalog zamknięty, enumeratywnie wymienionych podmiotów posiadających dostęp do Centralnego

Rejestru Wyborców. Wśród tych podmiotów nie znajduje się obwodowa komisja wyborcza. Rozwiązania przyjmowane w Wytycznych nie mogą natomiast zawierać uregulowań, które pozostawałyby w sprzeczności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

6. Chybiony był również zarzut dotyczący punktu 135 Wytycznych, zgodnie z którym „Komisja ma obowiązek ustosunkować się do zarzutów wniesionych przez mężów zaufania lub członków komisji, załączając do protokołu głosowania wyjaśnienia”. W treści uzasadnienia Skarżący w żaden sposób nie wyjaśnił powodów, dla których zaskarżył ten punkt Wytycznych, zarzut ten jest więc niezrozumiały.

Z treści uzasadnienia można natomiast wnioskować, że w istocie intencją Skarżącego było zaskarżenie pkt. 136 Wytycznych, regulującego kwestię sporządzania protokołu głosowania, bowiem Skarżący upatruje pole do manipulacji wynikami głosowania w braku obowiązku podpisania projektu protokołu. Zgodnie natomiast z pkt. 136 Wytycznych, po ręcznym sporządzeniu projektu protokołu głosowania w celu przygotowania ostatecznej treści protokołu głosowania, w szczególności w celu sprawdzenia poprawności dokonanych obliczeń, komisja wprowadza dane z protokołu głosowania do aplikacji „Protokoły obwodowe”, dostarczonej komisji wraz z systemem teleinformatycznym. Wyjaśnić należy, że Wytyczne nie wprowadzają obowiązku (ale również nie zabraniają) podpisania sporządzanego ręcznie projektu protokołu przed wprowadzeniem danych do systemu informatycznego. Przede wszystkim należy mieć jednak na względzie, że w pkt. 137 Wytycznych został opisany szczegółowy sposób wprowadzania danych ze sporządzonego ręcznie projektu protokołu głosowania do ww. aplikacji. W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na treść pkt. 138 Wytycznych, zgodnie z którym „w każdym etapie prac w aplikacji, oprócz operatora informatycznej obsługi komisji, powinni brać udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy pomieszczenie, w którym swoje obowiązki wykonuje operator informatycznej obsługi komisji, znajduje się w innym pomieszczeniu przynależnym do lokalu wyborczego. Przy tych czynnościach mogą być też obecni mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni oraz obserwatorzy międzynarodowi”.

Zestawiając powyższe z pkt. 35 Wytycznych, oznacza to obecność co najmniej połowy członków komisji, w związku z tym samo podpisanie ręcznie sporządzonego projektu protokołu przez członków Obwodowej Komisji Wyborczej jest kwestią całkowicie uboczną, a brak ich podpisów, wbrew obawom Skarżącego, nie podważa autentyczności ustaleń komisji. Należy też podkreślić, że stosownie do pkt. 136 Wytycznych, ręcznie sporządzany jest jedynie „projekt protokołu”, a nie protokół. Natomiast zgodnie z pkt. 140 Wytycznych, „(w)ydrukowany protokół głosowania w dwóch egzemplarzach (oryginały) podpisują wszyscy członkowie komisji obecni przy jego sporządzeniu, także ci, którzy wnieśli do niego uwagi. Oba egzemplarze protokołu głosowania opatruje się pieczęcią komisji. Powyższe obowiązki dotyczą zarówno komisji, w których protokół głosowania został sporządzony za pomocą wydruku, jak i komisji, w których protokół głosowania został sporządzony ręcznie. Poza tym, wszyscy członkowie komisji obecni przy sporządzeniu protokołu głosowania parafują wszystkie strony obu egzemplarzy protokołu głosowania, z wyjątkiem strony z podpisami członków komisji i stron pustych (dotyczy to przypadku drukowania dwustronnego).”

7. Niezasadny jest też zarzut dotyczący pkt. 137 ppkt. 5 Wytycznych, zgodnie z którym „komisja zobowiązana jest sprawdzić zgodność danych z wydrukowanego projektu protokołu głosowania z ustalonymi wynikami głosowania. Sprawdzenia dokonuje się poprzez odczytanie na głos danych z wydrukowanego projektu protokołu głosowania i porównanie ich z danymi z ręcznie sporządzonego projektu protokołu głosowania przekazanego operatorowi informatycznej obsługi komisji”. Z przytoczonego wyżej podpunktu wynika, że komisja jest zobligowana do odczytania na głos danych z wydrukowanego projektu głosowania i porównania ich z danymi z ręcznie sporządzonego protokołu, co ma na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Należy podkreślić, że odczytywanie na głos wydrukowanego protokołu i porównywanie go z danymi z ręcznego protokołu oznacza właśnie ich porównanie, a zważywszy na fakt, iż przy tym porównaniu biorą udział zarówno wszyscy obecni członkowie komisji (art. 69 § 3a k.wyb.), jak i mężowie zaufania i obserwatorzy, nic nie stoi na przeszkodzie, aby na bieżąco osoby te porównywały także optycznie oba dokumenty. Niezasadne są zatem obawy Skarżącego, w kwestii „samego odczytania danych bez optycznego

porównania ich z ręcznym projektem”, albowiem właśnie obowiązek porównania wynika z pkt. 137 ppkt. 5 Wytocznych.

8. Niezrozumiałym jest zarzut dotyczący braku zapisów dotyczących konieczności zamieszczenia pełnej treści uwag w protokole komputerowym. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że stosownie do art. 162 § 1 pkt 1 k.wyb. techniki elektroniczne m.in. przy sporządzaniu protokołów przez obwodowe komisje wyborcze wykorzystywane są jedynie pomocniczo. Dokumentem wyborczym jest papierowy protokół głosowania podpisany przez członków obwodowej komisji wyborczej opatrzony jej pieczęcią (pkt 140 Wytocznych). Kwestia wnoszenia uwag do protokołu uregulowana została natomiast kompleksowo w pkt. 131-135 Wytocznych, z których jednoznacznie wynika, że uwagi zarówno mężów zaufania, jak i członków komisji, wpisywane są bezpośrednio do protokołu głosowania, a jeżeli treść uwag nie mieści się na formularzu, należy napisać je na odrębnych kartkach i dołączyć do protokołu głosowania. Uwagi są też podawane do publicznej wiadomości, z tym jedynie zastrzeżeniem, że jeżeli w treści uwag zostaną zamieszczone dane osobowe, należy je zanonimizować na kopii protokołu głosowania podawanej do publicznej wiadomości. Wobec powyższego zarzut Skarżącego dotyczący braku zapisów dotyczących konieczności zamieszczenia pełnej treści uwag w protokole komputerowym należało uznać za bezzasadny.

Na marginesie jedynie należy zauważyć, że wbrew twierdzeniom Skarżącego, który wskazuje, iż „pełne uwzględnienie uwag w protokole jest konieczne dla możliwości skutecznego złożenia protestu wyborczego i rozpatrzenia go przez Sąd Najwyższy”, złożenie protestu wyborczego i jego rozpoznanie nie jest uzależnione od złożenia uwag do protokołu. Zgodnie bowiem z art. 321 § 1 i 3 k.wyb., protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Stosownie zaś do art. 82 § 1 k.wyb., protest może być wniesiony z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników

wyborów lub 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Zgodnie natomiast z § 4 tego artykułu, protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Ponadto stosownie do § 5 tego przepisu, prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Z żadnego z przywołanych przepisów nie wynika, aby wymogiem złożenia protestu było złożenie uwag do protokołu, co tym bardziej czyni podniesiony zarzut bezzasadnym.

9. Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Marek Dobrowolski Joanna Lemańska Paweł Wojciechowski

[r.g.]

[a.ł.]